

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

TN/RL/W/21
15 octobre 2002

(02-5560)

Groupe de négociation sur les règles

Original: anglais

EFFETS DÉFAVORABLES DES SUBVENTIONS AUX PÊCHERIES SUR LE COMMERCE ET SUR LA CONSERVATION DES RESSOURCES

Communication des États-Unis

La Mission permanente des États-Unis a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 14 octobre 2002.

I. INTRODUCTION

1. Les États-Unis sont résolument en faveur des négociations lancées à Doha qui visent à clarifier et à améliorer les disciplines sur les subventions aux pêcheries dont l'importance a été à nouveau soulignée par des faits récents. Lors du Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu il y a peu à Johannesburg, en Afrique du Sud, les dirigeants du monde entier ont reconnu le rôle décisif que le secteur de la pêche peut jouer dans le développement durable et ont admis qu'il était nécessaire de prendre des mesures pour maintenir ou rétablir les stocks halieutiques mondiaux à des niveaux durables. Dans le Plan d'application du Sommet mondial, il est reconnu que l'octroi aux pêcheries de subventions préjudiciables peut accentuer la surexploitation des stocks halieutiques et il est demandé aux pays d'éliminer ces subventions "tout en menant à terme les efforts entrepris au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour clarifier et améliorer ses disciplines concernant les subventions des pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement".¹

2. Malgré les résultats obtenus au niveau multilatéral à Doha et à Johannesburg, deux réunions auxquelles ont participé des Ministres et même des chefs d'État, certains Membres de l'OMC continuent de mettre en doute l'existence d'un lien entre les subventions aux pêcheries et les effets défavorables sur le commerce et sur la conservation des ressources.² Les États-Unis ont établi le présent document pour apporter des éclaircissements sur certains aspects de ce lien.

II. PÊCHES MONDIALES, ÉCHANGES ET SUBVENTIONS

3. La pêche est un secteur à part, complexe et vulnérable. Pour les biologistes des pêches, il est difficile de déterminer les raisons pour lesquelles le niveau des stocks ichtyologiques risque de fluctuer ainsi que la fourchette dans laquelle se situeront les variations. Les économistes de la pêche ont mis au point des représentations graphiques pour tenter d'expliquer pourquoi, et à quel moment, une ressource naturelle renouvelable limitée, comme le poisson, s'appauvrira si les prises réalisées dépassent un rendement constant maximal. Même en tenant compte de ces incertitudes, il est évident

¹ Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, paragraphe 30 f).

² Le document TN/RL/W/17 contient la plus récente communication de ce type.

que de nombreux stocks importants du point de vue commercial se sont effondrés au cours des deux dernières décennies. En raison de l'épuisement de ces stocks, d'autres stocks - situés souvent beaucoup plus loin que les lieux traditionnels de pêche ou comportant des espèces autrefois indésirables – ont été exploités. La surpêche, les limites biologiques, les fluctuations naturelles ainsi que le remplacement d'un stock qui était auparavant viable d'un point de vue commercial par un autre, ont contribué au fait que, après des décennies de forte croissance, le niveau des pêches de capture à l'échelle mondiale a commencé à stagner à partir de 1990-1993 et est resté, depuis 1994, sensiblement le même (tableau 1).

4. Cette évolution de l'état des stocks et des quantités débarquées a matérialisé abruptement les préoccupations soulevées en 1992 à Rio au Sommet mondial sur l'environnement et a abouti à la négociation d'un certain nombre d'accords internationaux dans le secteur de la pêche, y compris le Code de conduite pour une pêche responsable de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et l'Accord de la FAO visant à promouvoir le respect des mesures internationales. Comme le montre clairement l'attention qui a été portée aux pêcheries dix ans plus tard lors du Sommet mondial pour le développement durable, rien ne permet de penser que la tendance s'est inversée. Selon les données recueillies par la FAO³, les pêches de capture ont évolué de la manière suivante:

Tableau 1

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	(En millions de tonnes métriques)									
Total mondial	85,5	84,5	85,4	86,6	91,6	91,9	93,5	93,8	86,9	92,9
Pêche en mer				80,0	84,9	84,6	86,1	86,3	78,9	84,6
Pêche continentale				6,5	6,7	7,3	7,4	7,5	7,9	8,3

5. Sur le plan mondial, le poisson est devenu l'objet d'un commerce intense puisque environ un tiers du total de la production halieutique est vendu sur des marchés étrangers.⁴ Toutefois, après avoir connu une croissance impressionnante dans les années 70 et 80, les échanges mondiaux de produits de la pêche semblent avoir ralenti leur progression depuis 1994. D'après les données les plus récentes de la FAO (tableau 2), les quantités de produits halieutiques échangées ont effectivement diminué entre 1994 et 1999 (de 46 à 43 millions de tonnes métriques).⁵ D'autres chiffres de la FAO indiquent que la valeur totale des échanges mondiaux de produits de la pêche a fluctué par ailleurs dans une fourchette relativement étroite de 45 à 53 milliards de dollars au cours de la même période, le total des exportations de produits de la pêche de 55 pays "à faible revenu et à déficit vivrier" (situés presque tous en Afrique) restant constant à 2,5 milliards de dollars par an pendant la seconde moitié des années 90.⁶ Cela signifie que si le niveau des captures mondiales est resté stable ces dernières années, c'est parce que les derniers stocks sous-utilisés disponibles dans le monde ont été exploités. Si l'évolution dont témoignent les données de la FAO se poursuit, les captures devraient diminuer.

³ FAO, Statistiques des pêches: Captures, vol. 88/1 (1999).

⁴ FAO, Statistiques des pêches: Produits, vol. 89 (1999).

⁵ FAO, Statistiques des pêches.

⁶ *Ibid.*

Tableau 2

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	(En millions de tonnes métriques)									
Total des exportations	33,2	33,7	34,8	39,4	46,4	44,7	44,5	46,2	38,6	42,8

6. Si de nombreux facteurs ont sans aucun doute contribué à stopper la progression des pêches et des échanges (notamment, des mécanismes inefficaces de gestion des pêcheries dans de nombreux cas), les niveaux mondiaux des subventions ont joué un rôle notable dans l'appauvrissement de certains stocks. Comme il a été examiné au Comité du commerce et de l'environnement et comme il a été indiqué dans un document récemment présenté au Groupe de négociation (TN/RL/W/3), l'OCDE et l'APEC ont mené ou commandé des travaux importants visant à évaluer les niveaux des subventions dont bénéficient leurs membres.

7. L'OCDE a examiné les transferts financiers publics effectués sous la forme de "versements directs" et de "transferts visant à réduire les coûts", et a conclu que ces catégories de transferts s'élevaient au total à environ 1,5 milliard de dollars par an pendant la période 1996-1999, soit 4 à 5 pour cent de la valeur totale des débarquements dans les pays de l'OCDE.⁷ Toutefois, malgré le fait que l'établissement d'un rapport sur les transferts financiers publics devait permettre de rendre compte de l'éventail des politiques appliquées par les pouvoirs publics, de nombreux membres de l'OCDE n'ont indiqué que les programmes inscrits au budget et n'ont pas notifié les mesures d'assistance ne figurant pas au budget. Étant donné que les programmes de ce type sont considérés comme des subventions en vertu de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, ils devraient également faire l'objet d'un examen.⁸ Ainsi, les niveaux de subventions dans les membres de l'OCDE sont vraisemblablement plus élevés – et cela, dans des proportions importantes – que ceux indiqués.

8. L'APEC a commandé en 2000 une étude sur les subventions dans le secteur de la pêche et autres "programmes de soutien" dans les pays membres riverains de l'océan Pacifique (2000)⁹, parmi lesquels on compte un certain nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine qui ne sont pas membres de l'OCDE. D'après les estimations de cette étude, les subventions et les programmes de soutien mis en œuvre par les membres de l'APEC représentaient au total environ 12,6 milliards de dollars. Alors que, comme il a été indiqué précédemment, l'étude de l'OCDE donnait une définition des subventions peut-être trop restreinte aux présentes fins, le cadre de l'étude de l'APEC était à certains égards relativement large: certains des programmes mentionnés, comme ceux des catégories "gestion et conservation" et "infrastructure", ne sont pas si faciles à caractériser comme étant préjudiciables ou bénéfiques. Comme pour l'étude de l'OCDE, la collecte de donnée aux fins de l'étude de l'APEC a posé des problèmes: les renseignements concernant de nombreux programmes qui auraient pu satisfaire aux critères retenus n'ont pas été communiqués ou n'ont pas pu être obtenus par les auteurs (par ailleurs, seuls dix des 21 membres de l'APEC ont fourni des réponses). Néanmoins, les auteurs de l'étude de l'APEC ont pu conclure que, dans le total, les programmes qui favorisent le développement accru de l'effort de pêche et qui peuvent donc dépeupler les stocks représentent

⁷ Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE, 2001.

⁸ FAO, Rapport de la Consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable, Rome, 28 novembre-1^{er} décembre 2000. Voir en général: Département des pêches de la FAO, Pêches maritimes et droit de la mer: dix ans de mutations, Circulaire FAO sur les pêches n° 853 (Rome, 1993).

⁹ APEC, Study into the Nature and Extent of Subsidies in the Fisheries Sector in APEC Member Economies (2000).

8,4 milliards de dollars, c'est-à-dire le double par rapport aux 4,2 milliards de dollars correspondant aux programmes potentiellement bénéfiques.

9. Compte tenu des limites décrites précédemment en matière de définition et de collecte des données, il est presque certain que le niveau mondial des subventions est plus élevé que celui qui ressort des études de l'OCDE et de l'APEC: un niveau compris entre 10 et 15 milliards de dollars serait une estimation prudente.¹⁰ Étant donné que la valeur totale des pêches de capture mondiales a varié entre 70 et 80 milliards de dollars (valeur des débarquements) durant la période 1993-1999, nous pouvons logiquement conclure que le niveau mondial des subventions se situe quelque part entre **15 et 20 pour cent** de la valeur globale des débarquements. Il est important de noter que ce pourcentage global mondial des subventions accordées à des flottes de pêche est trois à quatre fois supérieur au seuil de 5 pour cent au-delà duquel un "préjudice grave" est réputé exister en vertu de l'article 6.1, à présent caduc, de l'Accord SMC.

10. Dans la grande majorité des pêcheries mondiales de capture, l'insuffisance du contrôle et de la gestion des pêches a permis le déploiement d'un effort de pêche et d'une capacité de pêche plus importants qu'il ne le faudrait. Les subventions se montant à 15-20 pour cent du produit total de la première vente réduisent sensiblement les coûts et/ou augmentent les recettes et, par conséquent, incitent inévitablement à intensifier l'effort de pêche et à augmenter les investissements dans des pêcheries déjà surexploitées et épuisées, une situation qui tend à prédominer dans le monde développé. En conséquence, les subventions qui favorisent le développement de l'effort et de la capacité de pêche ont contribué de façon notable à l'érosion de la durabilité de ces pêcheries. Cette même capacité excessive est maintenant exportée vers des pêcheries auparavant sans intérêt et vers des lieux de pêche au large de bon nombre de pays en développement. Ces pays peuvent souhaiter exploiter leurs propres pêcheries mais en sont empêchés en raison de la surpêche réalisée par les flottes hauturières et le manque de moyens policiers pour contrôler efficacement les activités de pêche dans leurs eaux territoriales. En revanche, les subventions qui n'encouragent pas l'accroissement de l'effort et de la capacité de pêche n'ont pas eu ces effets défavorables.

11. Les subventions qui incitent à développer l'effort et la capacité de pêche ont par ailleurs une incidence sur les prix et, dans un secteur dans lequel près de la moitié des prises mondiales sont vendues sur des marchés étrangers, cela a des répercussions sur les échanges. Dans le système de gestion qui prévaut au niveau mondial, les subventions qui permettent de réduire les coûts fixes et variables, ou d'augmenter les recettes, faussent les échanges et le jeu de la concurrence sur les marchés mondiaux des produits de la mer.

12. En résumé, un consensus se dégage parmi les économistes de la pêche selon lequel les subventions qui favorisent le renforcement de l'effort et de la capacité de pêche tendent à aggraver le problème fondamental de la plupart des pêcheries dans de nombreuses parties du monde, c'est-à-dire l'absence de droits de pêche clairement définis et dont le respect peut être assuré. Une étude récente conclut que: l'économie des pêcheries maritimes mondiales est gravement faussée non seulement par les éléments extérieurs touchant au problème du patrimoine commun mais également par les

¹⁰ R. Steenblik et P. Wallis, "Subsidies to Marine Capture Fisheries: the International Information Gap", dans *Fishing in the Dark*, a Symposium on Access to Environmental Information and Government Accountability in Fishing Subsidy Programmes, Fonds mondial pour la nature, Campagne pour les mers en danger, Washington (2001), pages 17 à 39; Hard Facts, Hidden Problems: A Review of Current Data on Fishing Subsidies, document technique du Fonds mondial pour la nature (octobre 2001).

subventions directes et indirectes que les États accordent à l'industrie de la pêche ... Ainsi, les subventions aux pêcheries aggravent de manière générale le problème du patrimoine commun.¹¹

13. À leur niveau actuel, les subventions mondiales aux pêcheries stimulent le développement et la mise en œuvre d'une capacité de pêche supérieure à celle qui correspondrait à une utilisation rationnelle et efficace des ressources disponibles. Des investissements excessifs dans la capacité de pêche favorisent à leur tour une tendance au "parasitisme" et à la "tricherie", qui compromet la gestion efficace des ressources. Dans le secteur de la pêche, ces comportements revêtent de nombreuses formes, y compris le non-respect des réglementations relatives à la pêche (dépassement des contingents), les opérations illégales ou la réticence à accepter les jugements des scientifiques concernant la durabilité des ressources. Il est significatif que le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable reconnaisse expressément le lien entre ces pratiques et les subventions en appelant les pays à "éliminer les subventions qui contribuent à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée et à la surexploitation", dans le cadre des négociations sur les subventions aux pêcheries qui sont en cours à l'OMC.¹²

14. Ainsi, même s'il ne fait aucun doute que des problèmes de gestion se posent inévitablement dans un secteur aussi mal surveillé et aussi fragmenté d'un point de vue géographique que celui de la pêche, il est tout aussi vrai que les subventions ont rendu ces problèmes encore plus difficiles à traiter. Comme l'a expliqué une autorité en la matière: "Si les subventions ne sont pas la cause profonde des problèmes intimement liés de la surexploitation des ressources et de la surcapitalisation, il est indubitable qu'elles les aggravent considérablement. En vérité, leur incidence est probablement plus étendue et plus pernicieuse qu'on le croyait jusqu'à présent."¹³

15. Enfin, il n'est pas fait mention dans le présent document des nombreuses études qui sont consacrées à un type de pêche en particulier et à des subventions nationales spécifiques. Nous sommes d'avis qu'il serait bon d'examiner ces études au cours de futures discussions, en particulier pour définir précisément les situations qu'il pourrait être utile de traiter dans le cadre des négociations en cours.

¹¹ R. Arnason, "Fisheries Subsidies, Overcapitalization and Economic Losses", dans Overcapacity, Overcapitalization and Subsidies in European Fisheries, actes du premier atelier tenu à Portsmouth, Royaume-Uni (28-30 octobre 1998), pages 27 à 49.

¹² Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, paragraphe 31 f).

¹³ G. Munro, dans "A Theoretical Framework for Examining Interactions between Subsidies, Overcapitalization, and Resource Overexploitation: Short-Term and Long-Term Consequences", dans PECC Task Force on Fisheries Cooperation and Development, workshop on "The Impact of Government Financial Transfers on Fisheries Management, Resource Sustainability, and International Trade", Manille (août 1998), page 19.