



LES NÉGOCIATIONS DE L'OMC RELATIVES AUX SUBVENTIONS À LA PÊCHE

Résumé

D'aucuns tentent de relancer les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatives aux subventions à la pêche dans le but de les conclure à l'occasion de la onzième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2017.

Le présent document analytique examine les problèmes que constituent la surcapacité, la surpêche et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et le rôle de plus en plus important que jouent les instruments des Nations Unies destinés à améliorer la durabilité des pratiques de pêche. Puis, il brosse un panorama des subventions à la pêche qui sont accordées à ce jour (quantités, subventionnaires, types, etc.) et s'arrête notamment sur le cas particulier des subventions octroyées par l'Union européenne (UE). Ensuite, le document fait un état des lieux de la situation jusqu'en 2016, en insistant notamment sur l'objectif de développement durable n°14 et sur le Partenariat transpacifique. Enfin, il fait une analyse des dernières propositions relatives aux subventions à la pêche qui ont été présentées à l'OMC, qui peut servir de fondement pour identifier les principaux sujets de préoccupation des pays en développement dans les négociations en cours.

Juillet 2017
Genève (Suisse)

Le présent document analytique est produit par le Programme sur le commerce pour le développement du Centre Sud (TDP) avec l'aide et la collaboration du Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC). Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire le contenu du présent document pour leur usage personnel. Cependant, nous leur demandons de bien mentionner le Centre Sud comme source et d'envoyer au Centre Sud une copie de la publication dans laquelle apparaît la reproduction ou citation.

Le Centre Sud est une organisation intergouvernementale de pays en développement. Il prépare, publie et distribue des documents d'information, des analyses stratégiques et des recommandations sur les questions économiques, sociales et politiques internationales concernant les pays du Sud. Les opinions exprimées dans les travaux écrits du Centre Sud ne reflètent pas nécessairement les opinions et les prises de position officielles de ses États membres et des autres pays en développement.

Une version électronique de ce document et d'autres publications du Centre Sud peut être téléchargée gratuitement à l'adresse suivante : <http://www.southcentre.int>



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| A. Identification du problème..... | 4 |
| Importance de la pêche pour les pays en développement | 4 |
| Le problème de la surcapacité et de la surpêche..... | 6 |
| Le problème que pose la pêche illicite, non déclarée ou non réglementée (INN)..... | 8 |
| <i>Définition de la pêche INN.....</i> | <i>8</i> |
| <i>Les conséquences de la pêche INN</i> | <i>9</i> |
| <i>L'Afrique et la pêche INN.....</i> | <i>11</i> |
| <i>Liens entre pavillons de complaisance et pêche INN.....</i> | <i>12</i> |
| <i>Petits pêcheurs et pêche INN.....</i> | <i>13</i> |
| B. Gouvernance de la pêche dans le système des Nations Unies | 15 |
| C. Panorama des subventions à la pêche..... | 18 |
| Quel est le montant des subventions octroyées ? | 18 |
| Quels sont les divers types de subventions ?..... | 18 |
| Comment sont réparties les subventions par zone géographique ? | 20 |
| Quels types de subventions sont accordées selon les pays ? | 21 |
| Pourquoi les subventions à la pêche posent problème ? Le cas de l'UE..... | 21 |
| D. Négociations de l'OMC et autres négociations avant 2016 | 26 |
| L'OMC..... | 26 |
| Le mandat de Doha | 26 |
| Conférence ministérielle de Hong Kong de 2005, texte présenté par le président en 2007 et textes de Pâques de 2011 | 27 |
| Dixième Conférence ministérielle de l'OMC (2015)..... | 30 |
| Objectif de développement durable n° 14..... | 31 |
| Résultats du PTP sur les subventions à la pêche (Chapitre sur l'environnement)..... | 32 |
| E. Analyse des récentes propositions faites à l'omc en matière de subventions à la pêche | 34 |
| Récentes communications présentée à l'OMC | 34 |
| Portée | 35 |
| <i>Subventions spécifiques.....</i> | <i>35</i> |
| <i>La pêche de poissons sauvages au centre des préoccupations</i> | <i>35</i> |
| <i>Définition de la pêche/ d'un navire de pêche</i> | <i>36</i> |
| <i>Distinction des zones maritimes.....</i> | <i>39</i> |
| <i>Exclusion de certaines subventions (une catégorie verte ?).....</i> | <i>41</i> |
| Quels types de subventions prohiber ? | 42 |
| <i>Subventions liées à la surcapacité.....</i> | <i>43</i> |
| <i>Subventions liées à la surpêche</i> | <i>47</i> |
| <i>Subventions liées à la pêche INN.....</i> | <i>49</i> |
| Traitement spécial et différencié (TSD)..... | 56 |
| <i>Le TSD appliqué à la pêche artisanale/ à petite échelle dans les pays en développement.....</i> | <i>56</i> |
| <i>Faut-il lier le TSD à la gestion de la pêche ?</i> | <i>58</i> |
| <i>Quelles subventions seraient prohibées pour tous les Membres, y compris les pays en développement ? (en d'autres termes, dans quels cas le TSD ne s'appliquerait-il pas?)</i> | <i>61</i> |



| | |
|---|-----------|
| <i>Faut-il prendre l'Accord sur la facilitation des échanges comme modèle ?</i> | 62 |
| Statu quo | 64 |
| Transparence | 64 |
| F. Conclusions et éléments à prendre en considération dans les négociations sur les subventions relatives à la pêche | 68 |
| 1) La portée..... | 68 |
| 2) Comment aborder la prohibition des subventions à la pêche ? | 69 |
| 3) Subventions liées à la surpêche | 69 |
| 4) Traitement spécial et différencié (TSD)..... | 70 |
| 5) Subventions liées à la pêche INN | 71 |
| 6) Subventions pour le carburant..... | 72 |
| 7) Transparence | 72 |
| 8) Statu quo | 73 |
| ANNEXE I : Données sur la surpêche pratiquée par l'ue tirées du centre commun de recherche de la commission européenne (JRC) | 74 |
| ANNEXE II : Captures dans les zee africaines | 75 |
| ANNEXE III : Composantes des estimations du soutien à la pêche accordé par les pays de l'ocde ...77 | |



A. IDENTIFICATION DU PROBLÈME

Importance de la pêche pour les pays en développement

Dans les pays en développement, la pêche est capitale pour plusieurs raisons :

- Elle constitue une source d'emploi : plus de 3,2 milliards d'individus vivent en région côtière et dépendent des océans et des mers pour subsister¹, sachant que 97% des pêcheurs vivent dans les pays en développement et que plus de 90% d'entre eux sont employés dans des activités de petite échelle.²
- Dans le monde, près de 60 millions de personnes, dont 15% sont des femmes, mènent des activités de pêche artisanales et vivrières.³
- Dans les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID), la consommation de poisson contribue à 50%, ou plus, à l'apport total en protéines animales.⁴
- Les droits de licence de pêche aussi sont une importante source de revenus. Par exemple, à Kiribati (dans le Pacifique) les droits de licence de pêche ont rapporté 86 millions de dollars, soit 43% des recettes publiques totales.⁵
- Plus de la moitié en valeur (54%) et en volume (60%) des exportations mondiales de poisson proviennent des pays en développement. En 2014, les exportations de produits de la pêche en provenance des pays en développement ont été estimées à 80 milliards de dollars et les revenus nets à l'exportation (exportations moins importations) de ces pays pour ces mêmes produits ont atteint 42 milliards de dollars, soit un montant plus élevé que les revenus combinés d'autres grands produits agricoles (comme la viande, le tabac, le riz et le sucre).⁶

Quels sont les pays qui pratiquent la pêche ? D'après les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), les 25 principaux pays *producteurs* de poissons sauvages (pêche de capture marine) représentent 82 % de la pêche de capture mondiale totale. Ces principaux producteurs sont la Chine, l'Indonésie, les États-Unis, la Fédération de Russie, le Japon, le Pérou, l'Inde, le Viet Nam, le Myanmar, la Norvège, le Chili, les Philippines, la République de Corée, la Thaïlande, la Malaisie, le Mexique, le Maroc, l'Espagne, l'Islande, la province chinoise de Taïwan, le Canada, l'Argentine, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Équateur.⁷

Où la pêche est-elle pratiquée ? Les estimations de la FAO et d'une étude universitaire⁸ arrivent à des résultats similaires en ce qui concerne la part de la pêche de capture marine effectuée en dehors des

¹ Hinrichsen D., 1999, 'The Coastal Population Explosion: Trends, and future challenges of the US National Coastal policy and Coastal Policy', conclusions d'un atelier de travail, Mimeo.

² Banque mondiale, 2010, *The Hidden Harvests: the global contribution of capture fisheries*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/515701468152718292/Hidden-harvest-the-global-contribution-of-capture-fisheries>

³ FAO, 2014.

⁴ FAO, 2012, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*.

⁵ Calculs de la CNUCED pour la République de Kiribati (2014), *Fish Licensing revenue*; FMI, 2014, *Perspectives de l'économie mondiale*.

⁶ FAO, 2016, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016*, p. 7.

⁷ FAO, 2016, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016*, p. 10.

⁸ Sumaila, U.R., et al., 2015. *Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing*. Scientific Reports, 5: 8481, <https://www.nature.com/articles/srep08481>



zones économiques exclusives (ZEE) qui représente environ 11 % à 13 % (soit environ 9,5 à 10,5 millions de tonnes par an) de la pêche de capture marine totale mondiale. Les espèces capturées en dehors des ZEE sont principalement le thon (entre 33 % et 49 %), d'autres espèces océaniques (par exemple, l'encornet, le maquereau, etc. 19 % - 39 %) et les espèces d'eaux profondes (30 % - 32 %).⁹

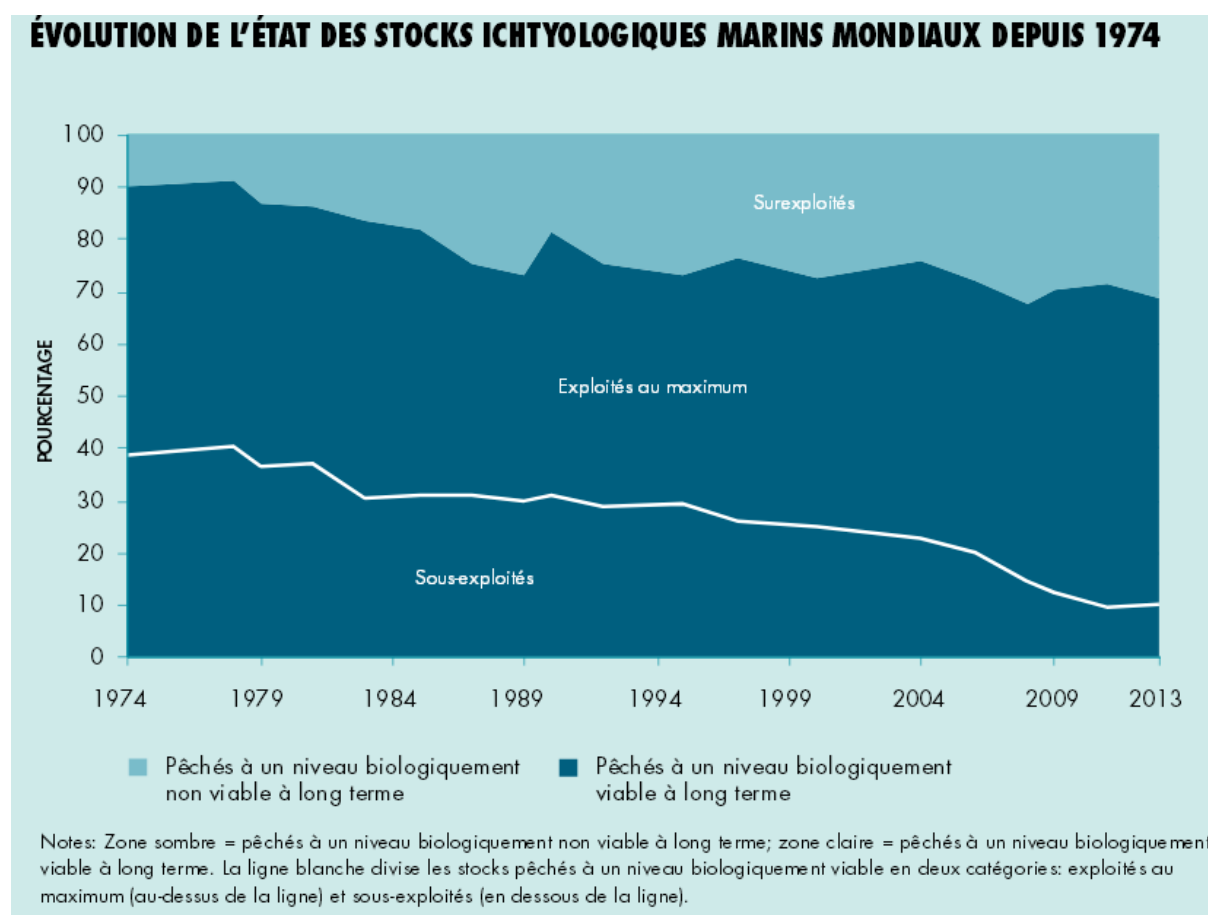
⁹ Garibaldi, L. et L. Limongelli, 2003. *Trends in oceanic captures and clustering of large marine ecosystems: two studies based on the FAO capture database*. Document technique sur les pêches 435, Rome, FAO, 71 pages et *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture (SOFIA)*, numéros publiés en 2004, 2006 et 2008.



Le problème de la surcapacité et de la surpêche

Les pêches marines ont rapidement diminué au cours des dernières décennies. Sumaila et Delagran constatent que dans les années 1950 la majorité des captures provenaient de pêches sous-développées. Cependant, dès les années 1990, les trois-quarts des captures provenaient d'eaux pleinement exploitées ou surexploitées et plus de 10 % provenaient de pêcheries effondrées.¹⁰ Plusieurs raisons expliquent cet effondrement : mauvaise gestion, mondialisation des marchés du poisson, inefficacité des limitations du libre accès aux pêcheries, surcapacité, innovation technologique et pêche illicite.

Le rapport de 2016 de la FAO sur *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* indique que la proportion des stocks exploités à un niveau biologiquement durable a reculé, de 90 % en 1974 à 68,6 % en 2013.¹¹ Entre 2008 et 2013, la proportion des stocks de poisson *surexploités* s'est maintenue à un tiers environ des stocks mondiaux de poissons (voir graphique ci-dessous).



Source: FAO, 2016 « *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* », figure 13, p. 39.

La mesure de référence utilisée pour déterminer si un stock de poisson donné est *surexploité*, *exploité au maximum* ou *sous-exploité* est le rendement maximal durable, un concept biologique. Il s'agit du plus

¹⁰ Sumaila et Delagran, *Subsidising Fisheries*, disponible à l'adresse :

https://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr10_forum_f/wtr10_22june10_f.htm

¹¹ FAO, 2016, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/a-i5555f.pdf>



haut rendement qui peut être théoriquement extrait de manière continue (en moyenne) d'un stock dans des conditions environnementales existantes (moyennes) sans affecter significativement le processus de reproduction.¹² Par conséquent, les *stocks surexploités* sont des stocks aux quantités plus faibles que le niveau que peut produire le rendement maximal durable (en d'autres termes, ces stocks sont exploités à un niveau biologiquement non durable).

Les stocks exploités à un niveau biologiquement durable peuvent être soit *exploités au maximum* (stocks dont les quantités sont égales ou inférieures au niveau requis pour assurer le rendement maximal durable), soit *sous-exploités* (stocks dont la biomasse est considérablement supérieure au seuil de rendement maximal durable, et qui sont susceptibles de produire davantage).¹³

Ainsi, la *surexploitation* désigne un niveau d'effort de pêche ou de mortalité par pêche qui, s'il était réduit, génèrerait, sur le moyen terme, une hausse des captures totales. Pour les espèces longévives, la surpêche (c'est-à-dire un effort de pêche excessif) commence bien avant la surexploitation du stock.¹⁴

La surpêche économique est le fait de pêcher plus de poissons que nécessaire en vue d'en tirer des profits maximums pour la pêcherie. Les concepts de surpêche économique et de surpêche biologique se rejoignent sur certains points, mais pas nécessairement sur tous. Par exemple, la rareté des poissons peut faire augmenter la valeur des débarquements plus que les coûts générés.

La surcapacité est l'une des principales causes de la surpêche. Il n'existe pas de définition universelle de la *surcapacité*, mais de manière générale, elle désigne un phénomène durable qui apparaît lorsque la production réalisable dans des conditions d'exploitation normales diffère du niveau de production visé dans une pêche, tel que la production économique maximale, le rendement maximal durable ou les quotas de pêche applicables comme les captures totales autorisées.¹⁵

L'existence de surcapacité est le résultat d'une tendance généralisée à surinvestir et surpêcher dans des conditions de libre accès. D'après la FAO, parmi les facteurs de surcapacité dans les pêches, il y a :

- La robustesse de la rentabilité des activités de pêche, selon laquelle le progrès technique et l'inélasticité relative de la demande de poissons ont largement compensé la baisse de rendement des pêcheries surexploitées ;
- Les vastes programmes nationaux de subvention de la pêche ;
- La mobilité des flottilles en eaux lointaines ;
- La mauvaise gestion des pêches (en général) et l'inadéquation des méthodes de gestion fréquemment utilisées (en particulier) comme les captures (captures totales autorisées), les restrictions concernant les engins de pêche, les restrictions géographiques et les restrictions temporelles qui ont essentiellement pour but de limiter la mortalité par pêche indirectement par le

¹² Traduction de la définition du terme anglais *maximum sustainable yield* (*rendement maximal durable* en français) donnée sur le portail terminologique de la FAO : <http://www.fao.org/faoterm/fr/?defaultCollId=21>

¹³ Voir, FAO, 2016, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*.

¹⁴ Traduction de la définition du terme anglais *overfishing* (*surexploitation*, en français) donnée sur le portail linguistique de la FAO : <http://www.fao.org/faoterm/fr/>

¹⁵ FAO, *Rapport d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes*, Rapport sur les pêches n° 691 (FIPP/R691), Rome, 15-18 octobre 2002. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/docrep/006/y8169f/y8169f00.htm>



biais de la réglementation des activités de pêche extractives au lieu de directement viser les raisons pour lesquelles les pêcheurs sont prêts à surinvestir en capital et en travail.¹⁶

Le Plan d'action international de la FAO pour la gestion des capacités de pêche (PAI-Capacités) encourage les États à résoudre le problème de la surcapacité par la gestion des capacités de manière à adapter les capacités de pêche à l'utilisation durable des stocks de poissons. Cependant, la mise en œuvre du Plan d'action prend du retard.¹⁷

Quels sont les effets de la surcapacité sur les autres pays ? La CNUCED constate que les subventions, allouées par les pays plus riches, qui contribuent à la surexploitation et la surcapacité font que ces pays prélèvent une part disproportionnée des ressources communes. Par conséquent, la capacité des pays plus pauvres ou en développement à prélever directement du poisson, à ajouter de la valeur et à évoluer à armes égales sur le marché mondial est réduite.¹⁸

Le problème que pose la pêche illicite, non déclarée ou non réglementée (INN)

Définition de la pêche INN

En 2001, la FAO a adopté le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR), un instrument facultatif dans le cadre du Code de conduite de 1995 pour une pêche responsable, qui établit des principes et des normes non contraignantes de conservation, de gestion et de développement des pêches.¹⁹

Outre le PAI-INDNR, trois autres plans d'actions internationaux ont été adoptés : 1) sur la réduction des captures accidentelles d'oiseaux de mer, 2) sur la conservation et la gestion des requins et 3) sur la gestion de la capacité de pêche.²⁰

Le Code de conduite pour une pêche responsable, ainsi que les plans d'action fournissent « des orientations utilisables, le cas échéant, pour la formulation et l'application d'accords internationaux et autres instruments juridiques, aussi bien obligatoires que facultatifs » (alinéa d. de l'article 2 du Code de conduite pour une pêche responsable).

Le paragraphe 3 du PAI-INDNR donne une définition de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

Par pêche illicite, on entend des activités de pêche :

- effectuées par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux placées sous la juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci, ou contrevenant à ses lois et règlements ;
- effectuées par des navires battant pavillon d'États qui sont parties à une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) compétente, mais qui contreviennent aux mesures de conservation et

¹⁶ FAO, *Measuring fish capacity*, Document technique sur les pêches 445. Disponible à l'adresse : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y4849e/y4849e00.pdf>

¹⁷ Voir FAO, *Fisheries management – managing fish capacity*, Directives techniques de la FAO pour une pêche durable n°4, Suppl. 3, 2008. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/a-i0318e.pdf>

¹⁸ CNUCED, 2015, *Sustainable Fisheries: International Trade, Trade Policy and Regulatory Issues*, p. 19. Disponible à l'adresse : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditcted2015d5_en.pdf

¹⁹ Pour de plus amples informations sur le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, voir : <http://www.fao.org/fishery/ipoa-iiu/fr>

²⁰ Les trois plans d'action internationaux sont disponibles à l'adresse : <http://www.fao.org/docrep/006/X3170F/X3170F00.HTM>



de gestion adoptées par cette organisation et ayant un caractère contraignant pour les États ou aux dispositions pertinentes du droit international applicable ; ou

- contrevenant aux lois nationales ou aux obligations internationales, y compris celles contractées par les États coopérant avec une ORGP compétente.

Par pêche non déclarée, on entend des activités de pêche :

- qui n'ont pas été déclarées, ou l'ont été de façon fallacieuse, à l'autorité nationale compétente, contrevenant ainsi aux lois et règlements nationaux ; ou
- entreprises dans la zone de compétence d'une ORGP compétente, qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de façon fallacieuse, contrevenant ainsi aux procédures de déclaration de cette organisation.

Par pêche non réglementée, on entend des activités de pêche :

- qui sont menées dans la zone de compétence d'une ORGP compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou par une entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation ; ou
- qui sont menées dans des zones, ou visent des stocks pour lesquels il n'existe pas de mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international.

Les conséquences de la pêche INN

La pêche INN a de lourdes conséquences sur les populations de poissons et constitue une menace pour les pêcheries mondiales. Elle est très fréquente. Des estimations modérées indiquent qu'elle représenterait entre 13 % et 31 % des captures mondiales, pour une valeur allant de 10 milliards à 23,5 milliards de dollars par an²¹, soit environ 18 % de toutes les activités de pêche dans le monde.²²

Bien que la pêche INN ait lieu dans les ZEE et en haute mer, la plus grande part de toutes les activités de pêche INN a lieu dans les ZEE des pays en développement.²³

En pratique, la pêche INN peut inclure plusieurs activités illicites comme la pêche sans permis ou la violation des lois nationales ou des accords conclus avec des ORGP. Elle comprend également des activités de pêche effectuées hors saison, la pêche d'espèces protégées, l'utilisation d'engins illégaux et des captures supérieures au quota sans permis. La pêche non déclarée désigne généralement la communication de données fallacieuses ou des fausses déclarations concernant le lieu, la manière et les quantités pêchées. Elle peut aussi désigner les activités pour lesquelles la documentation et la certification requises n'ont pas été produites ou sont incomplètes. La pêche non réglementée vise la pêche effectuée par des navires sans nationalité, agissant dans des zones non réglementées ou la pêche effectuée par des navires qui ne sont membres d'aucune ORGP.²⁴

²¹ Agnew D, Pearce J, Pramod G, Peatman T, Watson R et al., 2009, Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing, cité dans WWF 2015 'Illegal Fishing: Which fish species are at highest risk from illegal and unreported fishing?', Octobre; Global Oceans Commission, 2013, *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*.

²² Global Oceans Commission, *From Decline to Recovery* (2014). Disponible à l'adresse : http://www.some.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/03/GOC_report_2015.July_2.pdf

²³ Document de travail de l'OCDE, TAD/FI(2014)9 du 20 mars 2014, *The challenge of combatting IUU Fishing*, p. 3.

²⁴ Concernant ce paragraphe sur la pêche INN, voir CNUCED (2015) (*supra*).



La pêche illicite a souvent lieu à cause de l'inadéquation ou de l'inefficacité des systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance (SCS) des activités de pêche, par manque de capacité et de ressources. La corruption et l'absence de sanctions ou de pénalités efficaces en sont d'autres causes.²⁵

Pourquoi la pêche illicite persiste-t-elle ? La pêche INN persiste parce que les coûts supportés par les pêcheurs illégaux sont plus faibles que les coûts supportés par les pêcheurs légaux. Généralement, les navires illégaux ne paient pas d'observateurs à bord, de licences, de droits d'exploitation ou de frais liés à la collecte de données et ne se conforment pas non plus aux règles de sécurité, aux règles relatives aux captures accessoires ou aux normes de main d'œuvre.²⁶

L'Union européenne (UE) a pris des mesures pour imposer que toutes les importations de poisson dans le marché commun soient accompagnées de la documentation des prises indiquant l'origine légale du produit. L'UE l'a imposée comme une condition d'accès à son marché. Les États-Unis organisent actuellement la fermeture de leur marché aux produits de la pêche INN.²⁷

²⁵ WWF, 2015 *ibid.*

²⁶ WWF, 2015 *ibid.*

²⁷ WWF, 2015 *ibid.*



L'Afrique et la pêche INN

C'est en Afrique que les activités de pêche illicite sont les plus fortes au monde. Les législations en vigueur pour la contrer sont insuffisantes, tout comme les moyens pour les faire respecter, une situation qui profite aux navires sans scrupules. Par exemple, selon les estimations, environ la moitié des stocks halieutiques de la côte-ouest africaine est surexploitée à cause de l'absence de systèmes de gestion des poissons, de la surpêche continue et de la pêche INN. Les estimations montrent que la pêche INN coûte à l'Afrique de l'Ouest 1,3 milliard de dollars par an.²⁸ C'est dans les eaux d'Afrique de l'Ouest que le taux de pêche INN est le plus élevé au monde, représentant pas moins de 37 % des prises totales annuelles de la région.²⁹ La pêche INN pourrait coûter à l'Afrique tout entière entre 6 et 7 milliards de dollars par an.³⁰

Encadré : Les pratiques de pêche illicite et non réglementée en Afrique et dans le monde

Les activités de pêche illicite contreviennent au cadre juridique d'une pêcherie, y compris les lois, les réglementations et les conditions d'octroi de permis. Elles touchent des pêcheries sous la juridiction d'un État côtier ou des pêcheries de haute mer réglementées par les ORGP compétentes. Les activités contrevenantes comprennent la pêche hors saison, la pêche dans les zones de fermeture, la capture d'espèces protégées, l'utilisation d'engins de pêche interdits, le non-respect des quotas et la pêche sans permis.

L'établissement de faux en écritures et la falsification de documents ou d'informations sont utilisés en vue de dissimuler des activités illicites ou de contourner des obligations et des coûts. Les certificats d'immatriculation des navires, les permis de pêche et les certificats de capture sont les principaux documents falsifiés par les contrevenants soit en altérant des documents existants, soit en fabriquant de faux documents. Des informations fallacieuses concernant les caractéristiques du navire, telles que la longueur ou la jauge, sont souvent déclarées pour contourner les obligations de déclaration et de contrôle.

Parmi les problèmes liés à **l'identité des navires**, il y a l'utilisation illicite de plusieurs noms ou de plusieurs pavillons par un même navire ou l'utilisation d'un même nom par plusieurs bateaux. Ainsi, les pêcheurs illégaux n'achètent qu'un permis de pêche ou qu'une immatriculation pour plusieurs navires, privant les États côtiers des revenus y afférents. L'utilisation d'un seul nom pour plusieurs navires facilite le blanchiment de poisson pêché illégalement en l'assimilant au poisson pêché légalement.

Les problèmes de pavillon surviennent quand l'État d'un pavillon n'a pas réussi à imposer aux navires battant son pavillon de respecter le droit national, ainsi que les règles de droit international où qu'ils soient. Ces problèmes peuvent être dus au manque de coopération ou d'intérêt de l'État du pavillon pour enquêter ou donner suite aux infractions de règles de pêche ou à l'ingérence de l'État du pavillon pour empêcher que l'affaire ne devienne publique ou pour ralentir la résolution de l'affaire. Les pavillons de complaisance offrent également de nombreux avantages aux pêcheurs illégaux, car ils leur donnent la possibilité de diriger des navires de pêche sans vérifier leurs antécédents, leurs conditions de sécurité, leur état de naviguer et l'identité qu'ils ont déclarée. Les lacunes des règles internationales font qu'il n'est pas illicite de pêcher en haute mer, même dans une zone réglementée par une ORGP, de manière qu'un navire peut passer outre les accords de

²⁸ Rapport 2014 sur les progrès en Afrique.

²⁹ Adrian Tatum, *World Fishing and Aquaculture, Are we winning the fight against IUU fishing?* (11 avril 2013) . Disponible à l'adresse : <http://www.worldfishing.net/news101/regional-focus/are-we-winning-the-fight-against-iuu-fishing>

³⁰ Boto I et al 2012, *Fighting Against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing : Impacts and Challenges for ACP Countries*. Disponible à l'adresse : <https://brusselsbriefings.files.wordpress.com/2012/10/reader-br-10-iuu-fisheries-eng.pdf>



gestion si l'État dont il bat pavillon n'est pas partie à l'accord.

Le transbordement illicite est l'un des principaux maillons qui manquent pour comprendre comment les poissons pêchés illégalement entrent sur le marché. Le transbordement en mer permet aux pêcheurs illégaux de contourner les contrôles portuaires et de maximiser les profits, par exemple en blanchissant leurs prises en mélangeant les poissons pêchés illégalement aux poissons pêchés légalement.

Le non-respect des obligations est une pratique courante. Les sanctions pour violation des règles de pêche sont si légères que de nombreux pêcheurs illégaux les prennent en compte dans leurs frais d'exploitation.

Source: Les informations ci-dessus sont tirées du rapport du Groupe de travail de FISH-i Afrique 2016, Stop Illegal Fishing: Issues, Investigations and Impacts, <https://stopillegalfishing.com/wp-content/uploads/2016/07/FISH-i-Africa-Issues-Investigations-and-Impacts-report-WEB.pdf>

Liens entre pavillons de complaisance et pêche INN

Batte pavillon de complaisance est une pratique commerciale qui consiste à immatriculer un navire marchand dans un autre pays que celui de son propriétaire. Pour de nombreux pays, cette pratique peut constituer une source de revenus supplémentaire et faire partie d'une stratégie visant à attirer l'investissement ou à offrir d'autres services (les grands bateaux de pêche valent plusieurs millions de dollars). Les immatriculations étrangères les plus nombreuses ont lieu au Panama (plus de 5 000) et au Libéria (environ 2 500). Les Îles Marshall, Chypre, Malte, Antigua-et-Barbuda et les Bahamas ont plus de 1000 navires étrangers immatriculés dans leurs registres nationaux. La majorité des obligations internationales relatives à la gestion des ressources halieutiques retombent sur les États de pavillon. L'État de pavillon d'un bateau procède régulièrement à des contrôles réglementaires et des inspections du navire et délivre les certificats de conformité aux prescriptions relatives à l'équipement et à l'équipage, les titres de sécurité et les certificats de prévention de la pollution. Un navire opère conformément à la législation de l'État de pavillon, qui sera utilisée si le navire est impliqué dans une affaire de droit maritime.³¹

Parmi les raisons pouvant pousser le propriétaire d'un navire à immatriculer son bateau sous pavillon de complaisance, il y a la réduction des frais d'exploitation, le contournement des réglementations de son pays d'origine ou l'attrait d'une fiscalité plus avantageuse.

Les critiques les plus courantes contre les pavillons de complaisance sont liées à la pêche illicite. Pour ses détracteurs, de nombreux États de pavillon de complaisance n'ont pas les moyens ou la volonté de surveiller et de contrôler convenablement les navires. En réalité, beaucoup, si ce n'est la plupart, de ces exploitants immatriculent leurs navires sous pavillon de complaisance pour éviter les réglementations de conservation et de gestion applicables aux pêcheries en haute mer.

Le PAI-INDNR établit des liens étroits entre les procédures d'immatriculation des navires de pêche et la pêche INN. Il énonce notamment que :

- Les États devraient s'assurer que les navires de pêche autorisés à battre leur pavillon ne s'adonnent à aucune activité de pêche INN et ne favorisent pas ce type d'activité (par. 34).
- L'État du pavillon devrait s'assurer, avant d'immatriculer un navire de pêche, qu'il peut s'acquitter de son obligation de veiller à ce que le navire ne soit pas utilisé pour la pêche INN (par. 35).
- Les États devraient éviter d'accorder leur pavillon à des navires qui, dans le passé, sont contrevenus aux dispositions en matière de conservation et de gestion (par. 36).

³¹ B.A. Hamzah, United Nations Institute for Training and Research, *Ports and Sustainable Development: Initial Thoughts*, 7 juillet 2004.



- Les États du pavillon devraient contrecarrer le changement de pavillon visant à contrevenir aux mesures de conservation et de gestion (par. 38).
- Les États devraient prendre toutes les mesures possibles, y compris refuser à un navire l'autorisation de pêcher et de battre leur pavillon, pour prévenir les changements successifs de pavillon, pratique consistant à changer un navire de pavillon afin de contourner les mesures de conservation et de gestion (par. 39).

La communauté internationale doit résolument trouver une solution aux problèmes posés par les pavillons de complaisance. La Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires exigerait qu'il existe un lien entre le navire et l'État du pavillon soit au moyen d'un intérêt économique dans la propriété du navire, soit par la présence de nationaux dans l'équipage du navire. Cependant, les signataires sont peu nombreux et la Convention n'est pas encore entrée en vigueur.³²

Pour s'attaquer aux problèmes posés par les pavillons de complaisance dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il serait notamment possible de prohiber les subventions aux navires de pêche battant pavillon de complaisance (c'est-à-dire battant un pavillon autre que le Membre qui accorde la subvention) ou encore de s'assurer qu'un Membre de l'OMC octroyant une subvention (d'un certain type) ne la verse qu'à des navires battant son pavillon (c'est-à-dire des navires immatriculés dans cet État Membre). Une autre solution serait d'imposer le remboursement des subventions qui ont été accordées par un Membre quand un navire change de pavillon.

Si cette mesure avait pour effet de réduire le nombre d'immatriculations, elle induirait une perte de revenus pour des pays développés (par exemple, Chypre et Malte) et des pays en développement (par exemple, le Libéria et le Panama). Cela étant, il serait, entre autres, possible de donner une définition plus stricte du pavillon de complaisance ou de prévoir une exception à la règle s'appliquant aux navires déjà immatriculés sous un pavillon de complaisance d'un pays en développement.

Petits pêcheurs et pêche INN

Si les définitions des activités de pêche INN figurant au paragraphe 3 du PAI-INDNR s'appliquaient strictement, elles concerneraient de nombreux petits pêcheurs des pays en développement. Ceux-ci pourraient être considérés comme des pêcheurs pratiquant des activités INN, et plus particulièrement des activités de pêche non réglementée. Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) affirme que les activités de pêche INN dans les eaux des pays en développement comprennent également les activités de pêche artisanale et de subsistance à petite échelle, auxquelles se livrent généralement les pêcheurs locaux pour qui la pêche est une tradition et qui pêchent en petites quantités. Ils mènent souvent leurs activités faute de réglementation ou de capacité de faire respecter la réglementation. Parfois, leurs activités sont tolérées par les autorités qui savent que les communautés de pêcheurs n'ont guère d'autres moyens de subsistance ou qui n'ont aucun autre filet de protection sociale à offrir pour faciliter l'ajustement.³³

L'alinéa 4) du paragraphe 3) du PAI-INDNR aborde partiellement ce sujet en prévoyant que « [n]onobstant le paragraphe 3.3, il peut arriver que des activités de pêche non réglementée se déroulent sans contrevenir au droit international applicable et qu'il ne soit pas nécessaire, par

³² Collection des traités des Nations Unies, Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires. Disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XII-7&chapter=12&clang=_fr

³³ Document de travail de l'OCDE, TAD/FI(2014)9 du 20 mars 2014, The challenge of combatting IUU Fishing. Disponible à l'adresse : <https://www.oecd.org/tad/events/Fishing-for-development-2014-Session-4-IUU.pdf>



conséquent, de prendre à leur encontre les mesures envisagées dans le Plan d'action international (PAI). » Cela étant, ce libellé n'exclut pas expressément les petits pêcheurs de la définition des activités de pêche non réglementée.

Dans le cadre des négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche, il est, par conséquent, impératif que toute interdiction de subvention aux activités de pêche INN soit conçue de manière à prendre en compte le fait que de nombreux petits pêcheurs risqueraient d'être visés par les aspects techniques de la définition et le fait que les capacités des pays en développement et des pays les moins avancés (PMA) en général sont limitées.



B. GOUVERNANCE DE LA PÊCHE DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Ces 20 dernières années, des actions ont été entreprises en faveur de la durabilité de la pêche, comme le montrent plusieurs instruments multilatéraux, dont :

- La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM, 1982).³⁴ La CNUDM fixe notamment des règles sur l'instauration de ZEE dans lesquelles un État détient des droits spéciaux aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources marines. Au titre de la CNUDM, c'est aux États de pavillon qu'il incombe principalement de contrôler les activités de pêche menées par leurs navires dans la ZEE et en haute mer. Les États côtiers et de pavillon ont l'obligation de coopérer pour garantir la durabilité des pêches et la conservation des stocks. L'article 118 de la CNUDM prévoit qu'« [à] cette fin, les États coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêches sous-régionales ou régionales ». ³⁵ La CNUDM a été ratifiée par 167 États parties, dont l'UE.³⁶ L'Assemblée générale des Nations Unies réaffirme tous les ans que la CNUDM constitue le cadre juridique qui régit toutes les activités menées dans les océans et les mers et qu'elle est comparable à la *Constitution des mers et des océans*.
- L'Accord sur les stocks de poissons (ANUSP, 1995)³⁷, fixe des normes internationales minimales plus détaillées aux fins de la conservation et de la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs. L'ANUSP renforce le rôle des organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous-régionaux ou régionaux, également appelés ORGP ou ARGP (bien que l'obligation juridique de constituer ces organisations ou arrangements régionaux n'ait pas été modifiée³⁸).

Les ORGP ont pour fonction de veiller à la gestion des stocks de poissons dans diverses zones et servent de cadre aux États pour décider des mesures de conservation et de gestion à prendre, notamment de la répartition des captures. Elles ont également pour tâche d'adopter et de faire appliquer des mesures de lutte contre la pêche INN³⁹ Les ORGP ont un pouvoir de réglementation et peuvent adopter des mesures de conservation et de gestion de nature contraignante pour leurs

³⁴ Voir, par exemple, le document de l'AGNU A/RES/71/123, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 7 décembre 2016 au sujet de la pêche durable. Disponible à l'adresse : <http://undocs.org/fr/A/RES/71/123>

³⁵ https://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr10_forum_f/wtr10_22june10_f.htm

³⁶ Parmi les États qui ne sont pas parties à la Convention, il y a les États-Unis, la Turquie et plusieurs États d'Asie centrale et d'Amérique latine (Pérou, Colombie, Venezuela). Parmi les pays africains, la Libye n'est pas partie à la Convention

³⁷ Officiellement, l'ANUSP s'intitule *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*.

³⁸ L'alinéa 1 de l'article 8 de l'ANUSP énonce : « Les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer, agissant conformément à la Convention [CNUDM], coopèrent en ce qui concerne les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, soit directement soit par l'intermédiaire des organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous-régionaux ou régionaux compétents, en tenant compte des caractéristiques particulières de la région ou sous-région, afin d'assurer efficacement la conservation et la gestion de ces stocks. »

³⁹ Reprise de la Conférence d'examen de l'Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, New York, 24-28 mai 2010. Disponible à l'adresse : http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_FR_F.pdf



Membres. Un ARGP est une forme quelconque d'arrangement par lequel des États adoptent des mesures de conservation et de gestion qui ne prévoit pas la création d'une organisation.⁴⁰

Parmi les importantes ORGP d'Afrique, il y a la Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'Océan Atlantique (COMHAFAT), siégeant au Maroc⁴¹, la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) en Afrique de l'Ouest, qui siège au Sénégal⁴² et la Commission régionale des pêches du Golf de Guinée (COREP), qui siège au Gabon⁴³. Les ORGP sont moins nombreuses en Afrique de l'Est (du Sud-Est). La plus grande zone océanique est régie par la Commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'Océan Indien (CPSOOI), aidée par le Bureau sous-régional de la FAO de l'Afrique du Sud au Zimbabwe. Toutefois, il s'agit d'une organisation consultative qui n'a pas de pouvoir de réglementation.⁴⁴

En juin 2017, l'ANUSP comptait 86 États parties, lesquels sont de plus en plus nombreux. En 2017, le Ghana et la Thaïlande faisaient partie des pays ayant ratifié l'Accord.

- Le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable (1995) et quatre autres plans d'actions internationaux : 1) sur la pêche INN 2) sur la réduction des captures accidentelles d'oiseaux de mer, 3) sur la conservation et la gestion des requins et 4) sur la gestion de la capacité de pêche. Dans le Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche, deux dispositions concernent les subventions :

Encadré – Ce que prévoit le PAI-Capacités en matière de subvention et d'incitations économiques

Subventions et incitations économiques

25. Avant d'élaborer leur plan national de gestion de la capacité de pêche, les États devraient évaluer l'impact éventuel de tous les facteurs, y compris les subventions, contribuant à la surcapacité sur la gestion durable de leurs pêches, en distinguant entre les facteurs, y compris les subventions, qui contribuent à la surcapacité et compromettent la durabilité des pêches et ceux qui ont un effet positif ou neutre.

26. Les États devraient réduire et supprimer progressivement tous les facteurs, y compris les subventions et incitations économiques, qui contribuent directement ou indirectement à l'accumulation d'une capacité de pêche excessive menaçant la durabilité des ressources marines vivantes, en tenant dûment compte des besoins des pêches artisanales.

- L'Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (ci-après l'Accord sur le respect des mesures internationales) a été adopté en 1993 et est entré en vigueur le 24 avril 2003. Les Parties à l'Accord doivent veiller à maintenir un système d'autorisation et d'enregistrement des navires de pêche en haute mer et s'assurer que ceux-ci ne compromettent pas l'efficacité des mesures internationales de conservation et de gestion. Le but est de décourager le changement de pavillon des navires en faveur d'un État qui n'a pas la capacité ou la volonté de faire appliquer ces mesures. Des dispositions prévoient les échanges d'informations contenues dans les fichiers de navires de pêche, notamment par l'intermédiaire de la FAO.⁴⁵ Une partie peut exempter de l'application de

⁴⁰ 'Regional bodies involved in the management of deep-sea fisheries'. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/background/regional-fishery-bodies/en/>

⁴¹ <http://www.comhafat.org/en/presentation.php>

⁴² <http://www.spcsrp.org/en>

⁴³ <http://www.corep-se.org/historique/>

⁴⁴ <http://www.fao.org/fishery/rfb/swiofc/en>. D'après le dernier examen de résultats, les membres du personnel et le financement de la CPSOOI ne sont pas suffisants pour qu'elle puisse remplir sa mission actuelle, voir (en anglais) : ftp://ftp.fao.org/fi/DOCUMENT/SWIOFC/PerformanceReview_Report.pdf

⁴⁵ Voir également (en anglais) : <http://www.agriculture.gov.au/fisheries/legal-arrangements/fao>



L'Accord les navires de pêche autorisés à battre son pavillon d'une longueur inférieure à 24 mètres, à moins qu'elle ne détermine qu'une telle exemption compromettrait le but et l'objet de l'Accord (paragraphe 2 de l'article II de l'Accord sur le respect des mesures internationales). Les différends touchant l'application de l'Accord sur le respect des mesures internationales peuvent être portés devant la Cour internationale de justice, le Tribunal international du droit de la mer, ou soumis à arbitrage (Article IX - Règlement des différends).

- L'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, adopté en 2009 et entré en vigueur le 5 juin 2016. Il s'agit du premier instrument international contraignant spécifiquement axé sur la pêche INN. Il est en partie fondé sur le Dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche INN, adopté en 2005.

Parmi les mesures spécifiques, il y a la demande préalable d'entrée au port, la conduite régulière d'inspections par les États accueillant les navires, le refus d'un État de laisser un navire contrevenant utiliser ses ports ainsi que d'autres services portuaires, tenir une liste des navires s'étant livrés à la pêche INN et la création de réseaux de partage des informations.⁴⁶

Plusieurs autres accords, qui ne sont pas directement liés à la pêche, ont leur place dans la gouvernance mondiale de la pêche, comme la Convention de 1992 sur la diversité biologique (CDB) et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Par exemple, la CITES a pour objectif de réglementer/ d'interdire le commerce des végétaux et des animaux sauvages (dont les poissons, les requins et les mollusques) et de garantir que le commerce ne menace pas la survie des espèces listées.

À l'échelle mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) et le Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer abordent, entre autres, des questions liées aux pêcheries mondiales et le Tribunal international du droit de la mer a le pouvoir de régler des différends entre États. La FAO est l'agence spécialisée des Nations Unies chargée des politiques mondiales liées aux pêcheries par l'intermédiaire de son Comité des pêches.

En vertu du droit international, les États côtiers et de pavillon ont l'obligation de coopérer pour garantir la durabilité des pêches et la conservation des stocks. Les organes régionaux des pêches, également appelés organisations régionales ou arrangements régionaux de gestion des pêches (respectivement, ORGP et ARGP), constituent le mécanisme principal chargé de coordonner cette gestion concertée. De même, la CNUDM, ainsi que plusieurs résolutions annuelles de l'AGNU invitent les États à créer de tels organes quand ils sont inexistants. Par conséquent, les États ont créé de nouveaux organes régionaux des pêches ou renforcé ceux déjà en place. Le nombre d'organes régionaux des pêches est passé de 37 en 2001 (au début du Cycle de Doha) à 48 en 2015.⁴⁷

Cette vue d'ensemble montre que la gouvernance de la pêche à l'ONU s'est fortement développée. Les négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche ne devraient pas créer de doublons ou fragiliser les instruments juridiques, arrangements, processus, mécanismes ou entités existants. C'est notamment ce que des dirigeants ont souligné pendant la Conférence des Nations Unies sur les océans, en juin 2017.⁴⁸

⁴⁶ Voir également : <http://www.fao.org/fishery/psm/fr>

⁴⁷ *International Regulatory Framework for Fisheries Management and Implementation*, Piero Mannini, Senior Liaison Officer, Département des pêches et de l'aquaculture, FAO, Technical Briefing for Negotiating Group on Rules - Fisheries Subsidies, OMC, 27 mars 2017

⁴⁸ Document A/CONF.230/11, Conférence des Nations Unies visant à appuyer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources



C. PANORAMA DES SUBVENTIONS À LA PÊCHE

Des arguments ont été avancés pour dire que les subventions sont un facteur majeur de la surcapacité et de la surpêche.

Des données précises relatives aux subventions à la pêche (quantités, types ou tendances) font défaut. Le concept de *subventions à la pêche* n'est pas défini à l'OMC. Il n'existe pas non plus de définitions homogènes dans les autres organisations intergouvernementales, telles que la FAO et l'OCDE. Selon un rapport technique de la FAO sur les subventions à la pêche, « chaque pays membre [de la FAO ou de l'OCDE] peut en avoir sa propre définition » et « les études concernant les subventions réalisées sous l'égide de ces organismes, [...] comporte[nt] un défaut de cohérence des définitions utilisées par les différents pays, de telle sorte que les comparaisons en sont d'autant plus délicates. »⁴⁹

Cela étant, quelques observations d'ordre général peuvent être faites à partir de la littérature existante.

Quel est le montant des subventions octroyées ?

À l'échelle mondiale, les subventions à la pêche sont considérables. Les subventions publiques à la pêche s'élèvent à près de 35 milliards de dollars des États-Unis environ par an, soit entre 30% et 40% de la valeur au débarquement des produits de la pêche sauvage dans le monde. Saumaila fait remarquer que les subventions qui visent à accroître les capacités contribuent généralement à la surcapacité et à la surpêche et représentent la part la plus importante de toutes les subventions à la pêche, pour un montant de près de 20 milliards de dollars É.U.⁵⁰

Quels sont les divers types de subventions ?

Les subventions peuvent être classées de diverses façons, notamment la suivante :

| Type de subvention | Bien ou service fourni |
|---|--|
| Subventions/prêts/garanties | <ul style="list-style-type: none"> • Construction de navires de pêche • Achat d'engins de pêche • Réparation d'engins de pêche • Programmes de déclassement de navires de pêche • Centres de pêche ruraux |
| Versements directs | <ul style="list-style-type: none"> • Soutien/garantie des prix • Soutien des salaires des pêcheurs • Droits de pêche dans des eaux étrangères • Programmes de reconversion professionnelle |
| Fourniture de marchandises en dessous du prix du marché | <ul style="list-style-type: none"> • Assurances • Engins de pêche • Équipement de sécurité (feux de détresse et gilets de sauvetage) • Glace |
| Exonération fiscale ou réduction des droits à l'importation | <ul style="list-style-type: none"> • Carburant • Engins de pêche • Appâts |

Source: ICTSD (2006) Fisheries, International Trade and Sustainable Development: Policy Discussion Paper.

marines aux fins du développement durable, New York, 5-9 juin 2017, Point 11 de l'ordre du jour provisoire, Document final de la Conférence. Disponible à l'adresse : <https://undocs.org/fr/A/CONF.230/11>

⁴⁹ FAO Document technique sur les pêches 437, *Introduction à la question des subventions aux pêches*, p. 3. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/docrep/006/y4647f/y4647f00.htm>

⁵⁰ Sumaila R., 2016, *Trade Policy Options for Sustainable Oceans and Fisheries*, the E15 Initiative. Disponible à l'adresse : <http://e15initiative.org/publications/trade-policy-options-sustainable-oceans-fisheries/>



Sumaila et al. procèdent à une autre classification. Ils présentent trois façons de classer les subventions en fonction de leurs effets en matière de durabilité : la catégorie bénéfique, la catégorie néfaste et la catégorie ambivalente.⁵¹

- Les subventions bénéfiques. Comme leur nom l'indique, elles peuvent être bénéfiques pour la durabilité des pêches, par exemple les subventions destinées aux services et programmes de gestion des pêches et les activités de recherche-développement dans le secteur de la pêche. Parmi cette catégorie, il y a notamment les soutiens destinés à la sécurité de l'équipage, les soutiens à la transformation de produits par les populations locales, le fait de faciliter la création de valeur ajoutée et la création de systèmes de gestion des stocks de poissons, le financement de méthodes de pêche moins nuisibles et l'adoption de technologies plus durables ; en somme des mesures adoptées pour assurer la restauration et la remise en état des écosystèmes.⁵²
- Les subventions néfastes. Elles peuvent donner lieu à la surcapacité et la surpêche et sont des subventions qui visent à accroître les capacités et les efforts de pêche. Les subventions qui visent à accroître les capacités englobent toutes formes d'apports de capital et d'investissements dans les infrastructures provenant de sources publiques qui ont pour effet de réduire les coûts ou d'accroître les revenus⁵³, ainsi que les programmes de construction, de rénovation et de modernisation des navires, les programmes de construction et de rénovation des ports de pêche, les projets de développement de la pêche et de services de soutien et les programmes d'exonération fiscale.⁵⁴ Les subventions qui visent à accroître l'effort de pêche contribuent à réduire les frais d'exploitation ou frais variables et comprennent les subventions pour le carburant, pour les appâts et pour les installations frigorifiques à bord des navires, etc.
- Les subventions ambivalentes. Il s'agit des subventions dont les effets sur la durabilité de la pêche sont ambigus, car elles comprennent des subventions aux effets positifs, comme les programmes de renforcement des ressources, et des subventions qui produisent des effets négatifs tels la surexploitation des ressources. Elles incluent les programmes d'aide aux pêcheurs, les programmes de rachat de navires et les programmes de développement des communautés rurales des pêcheurs, ainsi que les programmes de déclassement des navires de pêche et les aides à la reconversion professionnelle des pêcheurs dans d'autres activités économiques.⁵⁵

Dans leur majorité, les experts s'accordent pour dire que la délimitation entre les subventions bénéfiques et néfastes (et ambivalentes) n'est pas toujours claire. Par exemple, les subventions octroyées aux flottes de pêche qui opèrent dans des eaux sous-exploitées ou qui respectent toutes les réglementations appliquées par les organes régionaux des pêches ne sont pas nécessairement nuisibles. Les subventions destinées à la construction, à la rénovation ou à la réparation des navires ne sont en soi pas néfastes non plus. Un nouveau moteur plus puissant peut être moins polluant et moins énergivore. À l'inverse, si les subventions accordées pour le déclassement des navires de pêche semblent à première vue inoffensives, elles peuvent avoir des effets négatifs sur la hausse de la capacité de pêche : les exploitants, qui anticipent le rachat, continuent d'opérer avec un équipement

⁵¹ Pour de plus amples explications sur l'élaboration de la classification des subventions en trois catégories, à savoir bénéfique, qui accroît les capacités et ambiguë, voir Sumaila, Lam, Le Manach, Swartz et Pauly (2013), *infra*.

⁵² CNUCED, 2015, *Sustainable Fisheries: International Trade, Trade Policy and Regulatory Issues*, p. 19.

⁵³ Sumaila, Lam, Le Manach, Swartz et Pauly (2013) (*infra*) p.24

⁵⁴ À propos des subventions aux coûts variables et d'exploitation, voir PNUE (en anglais) : *Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach* (2004) p. 10. Disponible à l'adresse : <https://www.cbd.int/financial/fiscalenviron/g-subsidyfisheries-unep.pdf>

⁵⁵ CNUCED, 2015.



obsolète et intensifient leurs activités en vue de tirer le meilleur parti possible du programme de déclassement.

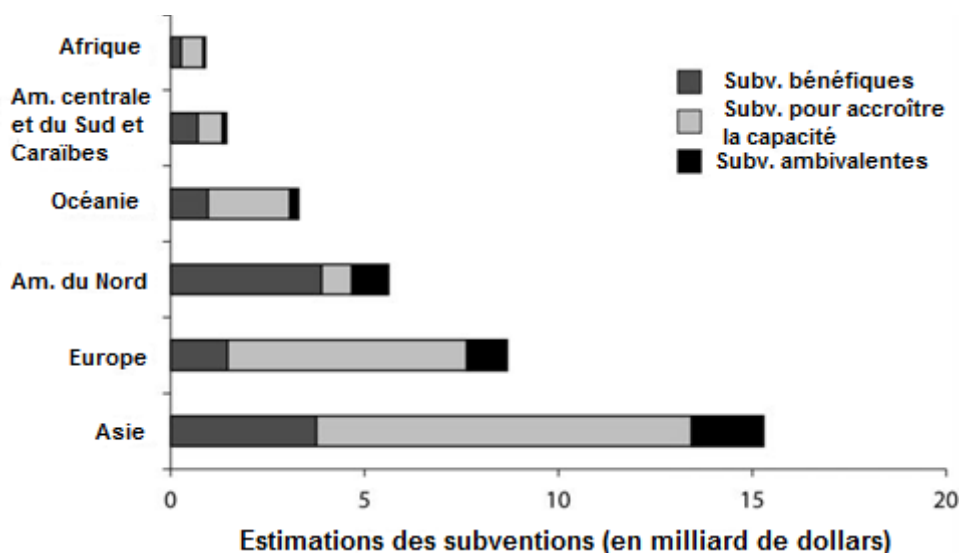
De même, les programmes d'aide aux pêcheurs peuvent avoir pour effet d'accroître les capacités, notamment si l'aide prend la forme de subventions ou de prêts accordés à des conditions favorables visant à aider les (jeunes) pêcheurs à entrer dans le secteur. Dans ce cas de figure, ces ressources, probablement mises en commun avec d'autres pêcheurs, risquent d'être utilisées pour acheter ou louer un navire à plusieurs afin d'accroître les capacités. Les subventions jugées *bénéfiques* comme l'aide à l'achat de nouveaux engins de pêche qui réduisent les prises d'espèces non ciblées pourraient accroître les capacités de pêche.

Le fait d'accroître la capacité (par exemple, un moteur plus grand) n'implique pas nécessairement que la capacité sera utilisée ou qu'elle a été utilisée pour des pratiques de pêche (moins) durables. Bien qu'il y ait un lien entre la (sur)capacité et la surpêche, il ne s'agit pas d'un lien absolu. Cependant, les subventions octroyées pour accroître la capacité de flottes de pêche pratiquant déjà la surpêche devraient, par définition, être classées parmi les subventions néfastes.

Comment sont réparties les subventions par zone géographique ?

Les estimations, par grandes régions géographiques, montrent que l'Asie est de loin la région qui octroie le plus de subventions (43 % de la totalité des subventions), suivie de l'Europe (25 %) puis de l'Amérique du Nord (16 %). Toutes régions confondues, les subventions (néfastes) pour accroître la capacité et l'effort de pêche sont plus conséquentes que les subventions des autres catégories, sauf dans les régions de l'Amérique du Nord et du Sud, de l'Amérique centrale et des Caraïbes, qui versent majoritairement des subventions classées comme bénéfiques.⁵⁶

Graphique - Estimations des subventions accordées par grandes régions géographiques



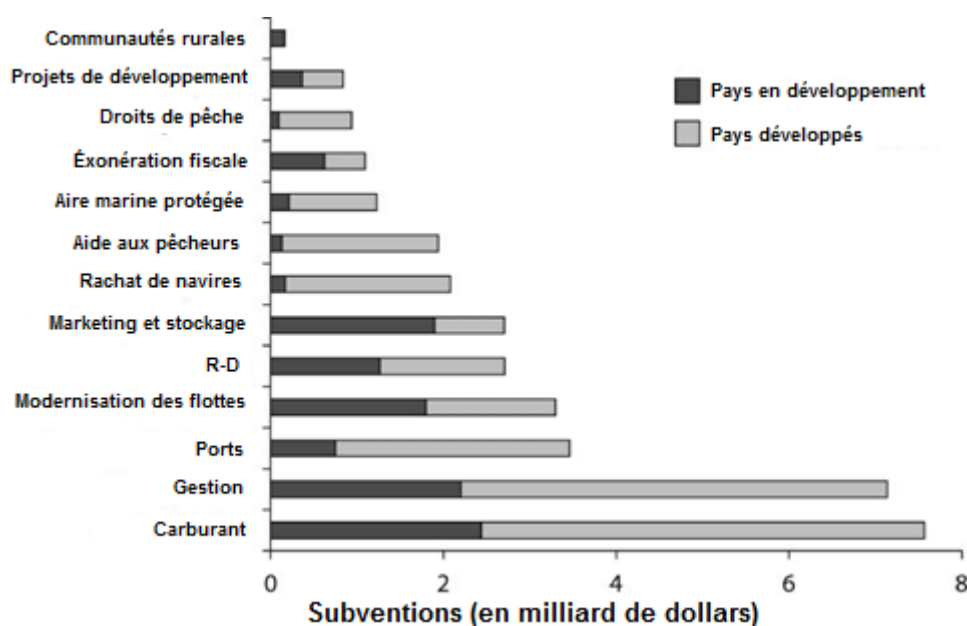
Source: Sumaila, Lam, Le Manach, Swartz et Pauly (2013)

⁵⁶ *Global Fisheries Subsidies*, Rapport pour le Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique B : politiques structurelles et de cohésion, 2013. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513978/IPOL-PECH_NT\(2013\)513978_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513978/IPOL-PECH_NT(2013)513978_EN.pdf).

Quels types de subventions sont accordées selon les pays ?

Les subventions pour le carburant représentent la plus grande part des subventions totales (22 %), suivies des programmes de gestion des pêches (20 %), des subventions destinées aux ports (10 %) et des programmes de modernisation des navires (près de 10 %). La proportion de subventions provenant des pays développés est bien plus grande (65 %) que celle provenant des pays en développement (35 %).⁵⁷ Ces chiffres sont basés sur la classification utilisée par Sumaila et al. dans laquelle la Chine est catégorisée comme un pays développé.

Graphique - Composition des subventions à la pêche dans le monde par type



Source: Sumaila, Lam, Le Manach, Swartz et Pauly (2013)

Pourquoi les subventions à la pêche posent problème ? Le cas de l'UE

L'UE soutient le secteur de la pêche à l'aide de plusieurs outils :

- Des subventions accordées au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), pour la période 2014-2020.⁵⁸ Le FEAMP soutient la mise en œuvre de la politique commune de la pêche⁵⁹ et succède au Fonds européen pour la pêche (FEP) qui a fonctionné de 2007 à 2013. Le montant des subventions allouées au titre du FEAMP est 6,4 milliards d'euros entre 2014 et 2020, ce qui représente une somme de 800 millions d'euros par an.⁶⁰ La plus grande

⁵⁷ Sumaila et al. 2013, *ibid.*

⁵⁸ Règlement (UE) N° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) . Disponible à l'adresse :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0508&from=FR>

⁵⁹ Règlement (UE) N° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1380&from=FR>

⁶⁰ https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-funding_fr.pdf



part de ce soutien est gérée et mis en œuvre par les États membres de l'UE (89 % de la totalité). Quatre États membres de l'UE gèrent la moitié du soutien : l'Espagne (20,2 %), la France (10,2 %), l'Italie (9,3 %) et la Pologne (9,2 %).⁶¹

- Horizon 2020, qui est le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation (2014-2020), doté d'un total de 80 milliards d'euros. L'un des sujets du programme de travail d'Horizon 2020 pour 2016-2017 est intitulé *Blue Growth - Demonstrating an ocean of opportunities* (Croissance bleue – faire apparaître un océan d'opportunités), dont le but est d'accélérer la création d'emplois et la croissance dans le secteur de la pêche de l'UE. Pour 2016-2017, le programme relatif à la croissance bleue dans le cadre d'Horizon 2020 bénéficie d'un budget total de 130,4 millions d'euros (82 millions d'euros pour 2016 et 42,4 millions d'euros pour 2017).⁶²
- Les subventions pour le carburant. En vertu de l'article 14 de la Directive 2003/96/CE du Conseil, « les États membres exonèrent les produits suivants de la taxation, selon les conditions qu'ils fixent en vue d'assurer l'application correcte et claire de ces exonérations et d'empêcher la fraude, l'évasion ou les abus: [...] les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation, comme carburant ou combustible pour la navigation dans des eaux communautaires (y compris la pêche), autre qu'à bord de bateaux de plaisance privés, et l'électricité produite à bord des bateaux. »⁶³ Par conséquent, les subventions pour le carburant accordées aux pêcheurs de l'UE consistent principalement en des exonérations fiscales sur le carburant décidées à l'échelle nationale en ce qui concerne les droits d'accise appliqués à des carburants spécifiques. D'après une étude réalisée pour le Parlement européen, le manque à gagner fiscal total dû aux réductions et exonérations fiscales pour le carburant octroyées aux pêcheurs entre 2002 et 2011 est estimé entre 1,05 et 1,3 milliard d'euros.⁶⁴
- Dans l'UE, l'aide publique est régie par les règles de l'UE en matière de concurrence. Les États membres de l'UE disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour octroyer une aide publique aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture, sous forme de subventions, de bonifications de taux d'intérêt, de prêts, d'injections de capitaux, de mesures ou de garanties de financement des risques. Les États membres n'ont pas l'obligation d'informer l'UE qu'ils allouent une aide publique si celle-ci est inférieure aux niveaux *de minimis*. Le montant cumulé maximal de l'aide *de minimis* qui peut être accordée à la pêche et à l'aquaculture par les États membres de l'UE dans leur ensemble pour la période 2014-2020 est 271 millions d'euros par an (cette somme peut être allouée par les États membres sans en informer la Commission européenne).⁶⁵

⁶¹ Somme allouée par État membre,

<https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/overall-table-2014-2020.xls>

⁶² *Small-scale fisheries and "Blue Growth" in the EU*, étude réalisée par la Commission de la pêche du Parlement européen, Section 2.3 – Support provided for Blue Growth, avril 2017. Disponible à l'adresse :

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/573450/IPOL_STU\(2017\)573450_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/573450/IPOL_STU(2017)573450_EN.pdf)

⁶³ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0096&from=FR>

⁶⁴ *Fuel subsidies in the EU fisheries sector*, étude réalisée par la Commission de la pêche du Parlement européen, Juillet 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513963/IPOL-PECH_NT\(2013\)513963_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513963/IPOL-PECH_NT(2013)513963_EN.pdf). Dans sa version non définitive, il était estimé que le manque à gagner fiscal s'élevait à 1,3 milliard d'euros.

⁶⁵ Règlement (UE) N° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0717&from=FR>. Ce règlement fixe des plafonds nationaux (limites de minimis) pour une période de trois ans. Les plafonds nationaux cumulent un total de 813,5 millions d'euros, sachant que l'Espagne (20 %), la France (14 %) et le Royaume-Uni (14 %) en détiennent les plus grosses parts.



Jusqu'à présent, il y a eu peu d'objections contre les subventions à la pêche qui ont été notifiées à la Commission européenne. Dans les rares cas où la Commission européenne a fait un examen plus poussé, elle a adopté une décision négative sans recouvrement (en d'autres termes, l'État membre de l'UE n'est pas tenu de récupérer l'aide publique fournie auprès du bénéficiaire).⁶⁶ Autrement dit, il n'y a pas eu un seul cas où une aide publique allouée au secteur de la pêche ayant été notifiée a fait l'objet de sanctions. Entre 2008 et 2010, l'aide publique au secteur de la pêche n'était pas soumise aux règles de l'UE en matière de concurrence, et était considérée comme une mesure temporaire spécifique visant à stimuler la restructuration des flottes de pêche de l'UE ayant été affectées par la crise économique.⁶⁷

L'organisation internationale Oceana estime qu'en 2009 les subventions de l'UE au secteur de la pêche s'élevaient à 3,3 milliards d'euros. Dans les 13 États membres de l'UE, le montant des subventions était supérieur à la valeur totale de leurs débarquements de poissons.⁶⁸ Le secteur de la pêche finlandais a bénéficié de subventions trois fois supérieures à la valeur des débarquements et le secteur allemand une fois et demie supérieure.

« Le secteur de la pêche (en Europe), qui a de plus en plus de mal à générer des profits, ne survit que grâce aux généreux programmes de subvention [...] La dépendance de l'industrie de la pêche aux subventions financées par les contribuables européens a abouti à la surpêche et à la surcapitalisation des flottes, a réduit l'efficacité économique du secteur et est une raison pour laquelle les avantages économiques attendus n'ont pas été tirés. »⁶⁹

Oceana ajoute que la surpêche dans les eaux européennes, la demande croissante dans l'UE pour les produits de la pêche et une imposante industrie de transformation des produits de la pêche sont à l'origine de l'expansion des flottes européennes, en termes d'ampleur et de diversité. Toutes ces raisons, combinées aux subventions publiques ont créé une surcapacité considérable des flottes de pêche européennes. Dans les faits, les quantités pêchées sont 2 à 3 fois supérieures aux quantités qui devraient être pêchées dans des conditions durables. Les flottes de l'UE mènent leurs activités dans les océans Atlantique, Pacifique et Indien.⁷⁰

Au titre de la politique commune de la pêche, les États membres devraient tendre à trouver un équilibre entre la capacité des flottes de pêche (en termes de tonnage brut et de capacité des moteurs) et les possibilités de pêche disponibles. L'UE donne des lignes directrices aux États membres pour évaluer cet équilibre. L'idée qui les sous-tend est que leur utilisation contribuera à rendre les subventions à la pêche octroyées par les États membres plus durables. Cela étant, ces lignes directrices encouragent la surcapacité, de diverses manières. D'abord, l'inactivité des navires de pêche peut entraîner la perte des subventions. Cette directive est donc une incitation à la pêche. Ensuite, les résultats économiques de référence semblent être relativement bas, ce qui permettrait aux États

⁶⁶ Base de données de l'UE sur les affaires relatives à la concurrence, <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

⁶⁷ Règlement (CE) N° 744/2008 du Conseil du 24 juillet 2008 instituant une action spécifique temporaire destinée à encourager la restructuration des flottes de pêche de la Communauté européenne touchées par la crise économique. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008R0744m=FR>.

⁶⁸ Oceana, 2011, 'New Oceana report reveals true amount of EU fishing sector subsidies to be 3.3 billion Euros : 13 Member States Receive More in Taxpayer Funded Subsidies than Total Value of Fish Landings', Communiqué de presse, 13 septembre 2011, <http://eu.oceana.org/en/press-center/press-releases/new-oceana-report-reveals-true-amount-eu-fishing-sector-subsidies-be>

⁶⁹ Oceana, 2011, *ibid.*

⁷⁰ 'New Oceana report reveals true amount of EU fishing sector subsidies to be €3.3 billion', 13 septembre 2011, <http://eu.oceana.org/en/press-center/press-releases/new-oceana-report-reveals-true-amount-eu-fishing-sector-subsidies-be>



membres de continuer à allouer des subventions malgré les piètres résultats économiques de leurs flottes de pêche.

Malgré la souplesse des règles qui favorise la surcapacité, la capacité totale de pêche de l'UE a baissé entre 2001 et 2014, d'après les statistiques disponibles de l'OCDE, en termes de nombre de navires (baisse de 25 %) et de tonnage brut (baisse de 28 %).⁷¹ Si ce constat pourrait être vu comme un résultat positif des divers plans multiannuels en matière de pêche, il suscite plusieurs remarques :

- Des évaluations plus précises de la surcapacité pourraient être faites. L'OCDE ne dispose pas de statistiques sur d'autres mesures de capacité, comme la capacité des moteurs, la capacité de la cale du navire et la présence de matériel d'entreposage frigorifique et de transformation à bord ; des critères qui mesureraient mieux la capacité réelle de pêche que le nombre de navires ou le tonnage brut.
- La capacité de flotte de l'UE devrait réduire fortement pour assurer la durabilité des pêcheries de l'UE. D'après les estimations de l'organisation Oceana, la capacité de pêche de l'UE devrait être réduite entre 50 % et 66 %. En d'autres termes, la flotte de pêche de l'UE est toujours en très forte surcapacité.
- Le nombre de navires de pêche gigantesques (des monstres marins) a augmenté dans l'UE. D'après les chiffres d'Eurostat, l'UE possédait 84 navires de pêche dotés d'un moteur de puissance égale ou supérieure à 3000 kW en 2004 et 93 en 2015. L'un d'entre eux est le navire portant le nom d'*Annelies Ilena* (actuellement immatriculé aux Pays Bas)⁷², qui s'appelait auparavant *Atlantic Dawn*, et qui mesure 145 mètres de long. L'énorme chalutier a été construit par l'homme d'affaire irlandais Kevin McHugh, en 2000. Quand il était immatriculé en Irlande, il a, à un moment donné, représenté le tiers de la capacité de pêche du pays. Il a été surnommé le *monstre des mers* à cause des préoccupations que sa capacité suscitait chez les pêcheurs et les experts environnementaux. C'est pourquoi, le navire n'a été autorisé à naviguer dans les eaux irlandaises que pendant une très courte période de l'année.⁷³ À l'heure actuelle, le navire mène ses activités principalement hors Europe, notamment au large des côtes de Mauritanie et du Chili.
- La plupart des subventions à la pêche accordées par l'UE sont destinées à des pêcheries non durables. Le Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC, pour son sigle en anglais) a constaté qu'en 2013 pour 70% des segments des flottes de pêche aucune donnée ou aucune donnée significative sur la durabilité des captures n'était disponible ; autrement dit, il n'est pas possible de savoir si ces flottes dépassent ou non le rendement maximal durable. Les données sont particulièrement rares pour de grands pays européens qui pratiquent la pêche que sont la France, l'Espagne et le Portugal.⁷⁴

⁷¹ OECD Stats, Flotte de pêche, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=925417c5-ea31-4e4f-8b7e-6287860b5f06&themetreeid=1>

⁷² La dernière position de l'*Annelies Ilena* peut être retrouvée sur marinetraffic.com : https://www.marinetraffic.com/en/ais/details/ships/shipid:231002/mmsi:244563000/imo:9204556/vessel:ANNELIES_ILENA

⁷³ 'The world's largest AND second largest supertrawlers are in Irish waters', [Thejournal.ie](http://www.thejournal.ie/annelies-ilena-atlantic-dawn-ireland-coast-1886452-Jan2015/), 17 janvier 2015, <http://www.thejournal.ie/annelies-ilena-atlantic-dawn-ireland-coast-1886452-Jan2015/>

⁷⁴ 'Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities (STECF-15-15)', Joint Research Commission (JRC) Scientific and Policy Reports, Scientific and Economic Committee for Fisheries (STECF), https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/1166222/2015-10_STECF+15-15+-+Balance+capacity_JRC97991.pdf



Or, pour les 30% des segments de flotte pour lesquels des renseignements sont fiables, les trois-quarts (73 %) dépendent de stocks surexploités⁷⁵ (voir l'annexe I pour de plus amples informations). Si ce chiffre était représentatif de l'ensemble des flottes de pêche de l'UE, cela voudrait dire que la majorité des subventions à la pêche versées par l'UE soutiennent des pêcheries dépassant le rendement maximal durable, qui aggravent (davantage) l'épuisement des ressources halieutiques mondiales.

- En mai 2017, la Cour des comptes européenne a relevé plusieurs faiblesses du régime des pêches de l'UE pour ce qui est de garantir la viabilité à long terme des stocks halieutiques et du secteur de la pêche. Elle a, entre autres, constaté des faiblesses concernant la vérification de la capacité exacte des flottes de l'UE et la fiabilité des données communiquées sur les captures. Qui plus est, elle a fait ressortir que tous les États membres ne réalisaient pas encore tous les contrôles requis.⁷⁶ Face à ce constat, la Cour des comptes européenne a fait des recommandations en vue d'améliorer la fiabilité des informations relatives aux flottes de pêche, le suivi des mesures de gestion de la pêche, la fiabilité des données relatives aux pêches, ainsi que les inspections et les sanctions.

⁷⁵ Calculs réalisés par l'auteur à partir des données présentées dans le rapport du JRC

⁷⁶ Rapport spécial N° 08/2017 : Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires, Cour des comptes européenne. Disponible à l'adresse : http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_8/SR_FISHERIES_CONTROL_FR.pdf



D. NÉGOCIATIONS DE L'OMC ET AUTRES NÉGOCIATIONS AVANT 2016

L'OMC

L'OMC n'est pas le cadre le plus propice pour examiner les questions de pêche. Depuis qu'elles ont été ouvertes, les négociations relatives aux subventions à la pêche étaient portées principalement par la coalition des *Amis du poisson*, à savoir l'Argentine, l'Australie, le Chili, la Colombie, les États-Unis, l'Islande, la Norvège, la Nouvelle Zélande, le Pakistan et le Pérou. Dans ce groupe, la Nouvelle Zélande était sur le devant la scène, soutenue de près par les États-Unis et le Canada.

Qu'y a-t-il derrière cette initiative visant à inclure les subventions à la pêche dans les travaux de l'OMC ? Alors que la raison officielle est environnementale (l'épuisement des stocks halieutiques), il n'est pas faux de dire que d'importants intérêts économiques ont toujours été le moteur de ces négociations chez ses principaux acteurs, dont l'UE à l'heure actuelle. De même, quelques autres pays dont la capacité de pêche est importante veulent eux-aussi protéger leurs intérêts commerciaux divergents, et ne sont pas favorables à ces disciplines.

La majorité des pays en développement dont la pêche est artisanale ou à petite échelle et dont les capacités sont insuffisantes sont pris comme dans un étau.

Le mandat de Doha

Le mandat de Doha de 2001 (contenu dans la Déclaration ministérielle de Doha) prévoit que :

*28. Au vu de l'expérience et de l'application croissante de ces instruments par les Membres, nous convenons de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les Accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés. Dans la phase initiale des négociations, les participants indiqueront les dispositions, y compris les disciplines concernant les pratiques ayant des effets de distorsion des échanges, qu'ils cherchent à clarifier et à améliorer dans la phase ultérieure. **Dans le contexte de ces négociations, les participants viseront aussi à clarifier et à améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement.** Nous notons que les subventions aux pêcheries sont également mentionnées au paragraphe 31. » (emphase ajoutée).⁷⁷*

L'ambiguïté du libellé qui ne précise pas la nature des clarifications et des améliorations des disciplines en vigueur à l'OMC (c'est-à-dire l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires) a fait qu'au cours des premières années après le début du Cycle de Doha les négociations ont porté sur l'interprétation du mandat.

En outre, dans le cadre du Cycle de Doha, les négociations sur les subventions à la pêche ont toujours fait partie des *négociations sur les règles* qui englobent d'autres domaines, notamment la clarification et l'amélioration des disciplines relatives aux pratiques antidumping (Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994, ou Accord antidumping), ainsi que la clarification et l'amélioration des disciplines et des procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux (par. 29 de la Déclaration ministérielle de Doha de 2001). C'est au cours des premières années du cycle de négociations que ces questions se sont vues attribuer plus d'intérêt.

⁷⁷ WT/MIN(01)/DEC/1, 14 novembre 2001



Selon l'avis de la coalition les Amis du poisson qui souhaite une vaste interdiction des subventions à la pêche, le mandat consiste à soumettre à des disciplines les subventions ayant des effets de distorsion des échanges et des subventions ayant pour effet d'encourager la surcapacité et la surpêche. D'autres, comme l'UE, le Japon, la République de Corée et la Province chinoise de Taïwan défendent que le mandat de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires devrait se limiter au renforcement des accords en vigueur relatifs aux effets de distorsion des échanges créés par les subventions à la pêche.

Dès 2003, une fois que la politique commune de la pêche de l'UE a été réformée, les négociations de l'OMC ont commencé à avancer. Voir l'encadré ci-après.

Évolution de la politique commune de la pêche de l'UE

Sur son site Internet, le Parlement européen indique que « [l]es mesures introduites par le règlement (CEE) n° 3760/92 n'étaient pas suffisamment efficaces pour mettre un terme à la surpêche, et l'épuisement de nombreux stocks halieutiques s'est même encore accéléré. Cette situation critique a mené à une réforme consistant en trois règlements adoptés par le Conseil en décembre 2002 et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2003:

- le règlement-cadre (CE) n° 2371/2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques [lequel abroge les règlements (CEE) n° 3760/92 et (CEE) n° 101/76] ;
- le règlement (CE) n° 2369/2002 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche [lequel modifie le règlement (CE) n° 2792/1999];
- le règlement (CE) n° 2370/2002 relatif à l'établissement d'une mesure communautaire d'urgence pour la démolition des navires de pêche.

La réforme de 2002 s'était donné comme objectif principal d'assurer durablement l'avenir du secteur de la pêche, en garantissant des revenus et des emplois stables pour les pêcheurs, tout en préservant l'équilibre fragile des écosystèmes marins et l'approvisionnement des consommateurs. Elle a introduit une approche à long terme pour la gestion de la pêche, y compris l'élaboration de mesures d'urgence, impliquant des plans de reconstitution pluriannuels pour les stocks se trouvant en deçà du seuil biologique de sécurité et des plans de gestion pluriannuels pour les autres stocks. »

Source: Parlement européen, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.3.1.html

Conférence ministérielle de Hong Kong de 2005, texte présenté par le président en 2007 et textes de Pâques de 2011

La réforme interne de l'UE a ouvert la voie à une large entente à l'occasion de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong (2005) pour interdire certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche.

Le paragraphe 9 de l'annexe D (Règles) de la Déclaration ministérielle de Hong Kong indique :
« [Nous] *rappelons* notre engagement pris à Doha en faveur du renforcement du soutien mutuel du commerce et de l'environnement, *notons qu'il est largement admis que le Groupe devrait renforcer les disciplines sur les subventions dans le secteur des pêcheries, y compris par la prohibition de certaines formes de subventions aux pêcheries qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, et demandons* aux participants d'entreprendre rapidement d'autres travaux détaillés, entre autres choses pour établir la nature et la portée de ces disciplines, y compris la transparence et la possibilité de les faire respecter. Un traitement spécial et différencié approprié et effectif pour les Membres en développement et les moins avancés devrait faire partie intégrante des négociations sur les subventions dans le secteur des pêcheries, compte tenu de l'importance de ce secteur pour les priorités de développement, la



réduction de la pauvreté et les préoccupations en matière de garantie des moyens d'existence et de sécurité alimentaire. »⁷⁸ (note : le « Groupe » désigne le Groupe de négociations sur les règles).

Le mandat de Hong Kong a profondément altéré la dynamique des négociations sur les subventions à la pêche. Les débats ne se concentraient plus sur le mandat de négociation, mais sur la définition des types de subventions devant être interdites et la question du traitement spécial et différencié s'appliquant aux pays en développement.

Au milieu de ces discussions, le président a présenté son texte en 2007, qui n'a pas recueilli le consensus des Membres. Comme l'écrivait plus tard le président du Groupe de négociations sur les règles (TN/RL/W/254, 21 avril 2011), « [b]ien que de nombreuses délégations aient appuyé certains éléments de ce texte, il s'est avéré controversé et n'a pas obtenu une convergence suffisante même en ce qui concerne son approche et ses concepts fondamentaux pour que le Président puisse, à la fin de 2008 [...] présenter également un texte révisé sur les subventions à la pêche. »

Le texte du président présenté en 2007 prévoyait, dans son ensemble, ce qui suit :

Subventions prohibées :

- Subventions accordées pour les navires : pour l'acquisition, la construction, la réparation, etc. de navires de pêche ou de navires de servitude.
- Subventions accordées pour le transfert de navires de pêche ou de servitude à des pays tiers.
- Subventions accordées pour les frais d'exploitation des navires de pêche ou de servitude : carburant, glace, appâts, personnel, cotisations sociales, activités de débarquement, de manutention ou de transformation dans les ports ou à proximité des ports, etc.
- Subventions accordées pour des infrastructures portuaires ou autres installations portuaires (installations de débarquement du poisson, installations d'entreposage du poisson, et installations de transformation du poisson dans les ports ou à proximité des ports).
- Soutien des revenus pour les personnes physiques ou morales exerçant des activités de pêche.
- Soutien des prix pour les produits de la pêche de capture marine.
- Subventions découlant du transfert ultérieur, par un gouvernement Membre payeur, des droits d'accès qu'il aura acquis auprès d'un autre gouvernement Membre.
- Subventions accordées à des navires pratiquant la pêche INN.

Des exceptions générales aux prohibitions (soumises à la mise en œuvre de la gestion des pêches) sont prévues :

- Les subventions destinées à améliorer la sécurité des navires de pêche et des équipages.
- Les subventions destinées à l'adoption de matériel pour des techniques de pêche sélectives.
- Les subventions pour couvrir les dépenses de personnel destinées au recyclage, à la reconversion ou au redéploiement des travailleurs de la pêche.
- Les subventions pour des programmes de désarmement des navires ou de réduction des capacités.

Traitement spécial et différencié

Pour les pêcheurs de la catégorie inférieure les subventions citées ne seront pas prohibées si :

- La pêche est pratiquée avec des systèmes non mécanisés de relevage des filets.
- Les activités sont menées pour leur propre compte par les travailleurs de la pêche, éventuellement avec des membres de leurs familles, ou organisés en associations.
- La prise est consommée principalement par les travailleurs de la pêche et leurs familles.
- Les activités ne vont pas au-delà d'un commerce lucratif à petite échelle.

Les dispositions relatives à la gestion de la pêche étaient de nature indicative, non contraignante et

⁷⁸ Déclaration ministérielle : Annexes adoptées le 18 décembre 2005. Disponible à l'adresse : https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_annex_f.htm#annexd



pouvaient s'inspirer des institutions et mesures autochtones.

Catégorie 1. Les pêcheurs peuvent bénéficier des subventions suivantes : subventions pour les infrastructures portuaires et autres installations portuaires, soutien des revenus et soutien des prix. Une série de strictes prescriptions en matière de gestion de la pêche s'appliquerait. Ces règles s'appliqueraient à tous les pêcheurs des pays en développement, indépendamment de la taille du bateau de pêche.

Catégorie 2. Les pêcheurs peuvent bénéficier des subventions suivantes : subventions pour les infrastructures portuaires et autres installations portuaires, soutien des revenus, soutien des prix, subventions accordées pour les navires de pêche et les frais d'exploitation. Une série de strictes prescriptions en matière de gestion de la pêche s'appliquerait. Les navires ne doivent pas mesurer plus de 10 mètres de long, ou ne doivent pas disposer de pont.

Catégorie 3. Les pêcheurs peuvent bénéficier des subventions suivantes : subventions pour les infrastructures portuaires et autres installations portuaires, soutien des revenus, soutien des prix, subventions accordées pour les navires de pêche et les frais d'exploitation (y compris les subventions pour le carburant). Une série de strictes prescriptions en matière de gestion de la pêche s'appliquerait. La zone de pêche devra se situer à l'intérieur de la ZEE, une évaluation scientifique préalable de l'état des stocks devra être faite et cette évaluation devra avoir fait l'objet d'un examen par des pairs dans le cadre de la FAO.

Les PMA sont exemptés de toutes disciplines en matière de subventions à la pêche.

Les dispositions en matière de **gestion de la pêche** s'appliqueraient à tous les pêcheurs, à l'exception des pêcheurs *de subsistance*.

Les mesures les plus onéreuses sont les suivantes :

- La gestion de la pêche devrait être fondée sur les meilleures pratiques reconnues sur le plan international pour la gestion et la conservation de la pêche.
- Elle devrait être conforme aux dispositions pertinentes des instruments internationaux visant à assurer l'utilisation durable et la conservation des espèces marines.
- Elle devrait inclure une évaluation scientifique régulière des stocks.
- Les membres devraient adopter et mettre en œuvre la législation et les mécanismes d'exécution administratifs ou judiciaires nationaux pertinents.
- Des renseignements quant à la nature et au fonctionnement de ces systèmes, y compris les résultats des évaluations des stocks effectuées, devraient être notifiés à l'organe pertinent de la FAO, où ils feraient l'objet d'un examen par des pairs avant l'octroi de la subvention.
- Les Membres devraient maintenir un point d'information chargé de répondre à toutes les demandes raisonnables de renseignements concernant son système de gestion de la pêche.

Source: TN/RL/W/213, https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/rules_chair_text_nov07_f.htm

De manière générale, les Membres ont eu de nombreux avis divergents sur les disciplines et les flexibilités s'appliquant aux pays en développement :

- La catégorie des pêcheurs (pêcheurs de subsistance) n'étant pas tenus d'appliquer des prescriptions élevées en matière de gestion de la pêche était trop restreinte. Certains pays préféraient une catégorie plus vaste de pêcheurs *artisanaux* ou *à petite échelle* (voir, par exemple, la proposition du Brésil, de la Chine, de l'Inde et du Mexique, TN/RL/GEN/163 et la proposition de l'Équateur et du Pérou, TN/RL/GEN/179).



- Les petites économies vulnérables (PEV) « avaient le sentiment que le texte restreignait indûment les petits Membres qui avaient une très faible incidence sur la surpêche et la surcapacité ». Ils ont souligné l'importance des subventions pour les frais d'exploitation (subventions pour le carburant) et ont demandé qu'une flexibilité en la matière soit accordée aux Membres dont la part du commerce mondial AMNA n'excède pas 0,1 % (TN/RL/W/242).
- En outre, les pays en développement souhaitent pouvoir exploiter les ressources auxquelles ils pensent avoir droit d'accéder. Ils ne souhaitent pas rester des pêcheurs à petite échelle. Or, pour eux, les disciplines relatives aux subventions se mettaient en travers de leur chemin. En 2011, le président du Comité des négociations commerciales a résumé cette idée :

« [t]ous les pays ont droit à une part des ressources halieutiques se trouvant dans les eaux internationales, mais [...] les avantages, au niveau des coûts, des flottes de pêche des Membres développés sont trop importants pour qu'eux-mêmes [les pays en développement] puissent surmonter ce handicap sans subventions. Ils estiment que, y compris par le recours au subventionnement, les pays développés sont responsables de la surpêche des stocks de haute mer et refusent maintenant que les pays en développement aient recours aux subventions, tentant ainsi d'imposer un moratoire sur la pêche hauturière, ce qui ne serait pas équitable pour les pays en développement. » (TN/RL/W/254, para 76)

Depuis 2011, plusieurs tentatives pour faire avancer les discussions sont restées vaines.

Dixième Conférence ministérielle de l'OMC (2015)

La Dixième Conférence ministérielle (MC10) n'a produit aucun résultat en ce qui concerne les subventions à la pêche, car trois propositions ont posé problème⁷⁹ :

- Une proposition pour terminer les négociations sur la prohibition des subventions à la pêche INN et sur le contrôle des stocks surexploités selon un calendrier précis.
- Une disposition qui aurait obligé les Membres à s'engager à appliquer une clause d'effort maximal concernant les nouvelles subventions dans des zones interdites, malgré l'introduction d'une clause de *statu quo* dans les objectifs de développement durable (ODD) et le Partenariat transpacifique (TPP).
- Des engagements spécifiques en matière de notification des programmes de subvention à la pêche au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, incluant des détails sur la forme des subventions, et absorbant les ressources et les capacités techniques des Membres.⁸⁰

Toutefois, 28 Membres de l'OMC ont fait une déclaration ministérielle, dans laquelle ils conviennent qu'ils s'efforceront « de redynamiser les travaux de l'OMC visant à élaborer des disciplines ambitieuses et efficaces sur les subventions à la pêche qui devraient inclure, mais pas exclusivement, l'interdiction : a) des subventions à la pêche qui ont des incidences négatives sur des stocks de poisson surexploités, et b) des subventions accordées pour les navires ou les exploitants se livrant à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée ». ⁸¹

⁷⁹ Voir aussi 'WTO Members clinch Agriculture Export Competition Deal, Weigh Next Steps for Negotiating Future. Bridges daily update no. 5, 19 December'. Disponible à l'adresse : <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/bridges-daily-update-5-overview-of-outcomes-of-wto%E2%80%99s-10th-ministerial-in>

⁸⁰ CNUCED, Trade and Environment Review 2016: Fish Trade, UNCTAD/DITC/TED2016/3. Disponible à l'adresse : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2016d3_en.pdf

⁸¹ « Subventions à la pêche », Déclaration ministérielle au nom de l'Argentine, de l'Australie, du Brunei Darussalam, du Canada, de la Colombie, du Costa Rica, des États-Unis, des Fidji, d'Haïti, des Îles Salomon, de l'Islande, du Mexique, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, du Pakistan, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, du Paraguay, du Pérou, du Sénégal, de la Suisse, de l'Uruguay, du Vanuatu et des Membres de l'OMC également



À l'occasion de l'édition 2016 de la Conférence « Our Oceans », 12 Membres de l'OMC ont réitéré l'appel pour la tenue de négociations à l'OMC sur les subventions à la pêche et se sont engagés à ouvrir des négociations pour un accord international dans le cadre de l'OMC visant à interdire les subventions à la pêche aux effets néfastes qui contribuent à la surpêche et à la surcapacité et les subventions liées à la pêche INN.⁸² Parmi les proposants, il n'y avait aucun pays africains alors que plusieurs d'entre eux étaient représentés à la Conférence.⁸³

Objectif de développement durable n° 14

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par les chefs d'État et de gouvernement en 2015 comprend 17 ODD. L'ODD n° 14 concerne les océans, les mers et les ressources marines et s'intitule « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». Les cibles sont listées dans l'encadré ci-après. La plus importante d'entre elles, qui se rapporte aux négociations de l'OMC, est la cible 14:6 ; elle vise à interdire les subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche. La cible 14.b qui consiste à garantir aux petits pêcheurs l'accès aux ressources marines et aux marchés et la cible 14.4 visant à mettre un terme à la surpêche et à la pêche INN sont importantes aussi.

Encadré - Objectif de développement durable n° 14 (simplifié)

- 14.1 D'ici à 2025, prévenir et réduire nettement la pollution marine de tous types
- 14.2 D'ici à 2020, gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers, notamment en renforçant leur résilience, afin de prendre des mesures en faveur de leur restauration
- 14.3 Réduire au maximum l'acidification des océans et lutter contre ses effets, notamment en renforçant la coopération scientifique à tous les niveaux
- 14.4 D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible
- 14.5 D'ici à 2020, préserver au moins 10 % des zones marines et côtières, conformément au droit national et international
- 14.6 D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche et s'abstenir d'en accorder de nouvelles
- 14.7 Faire mieux bénéficier les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés des retombées économiques de l'exploitation durable des ressources marines
- 14.a Approfondir les connaissances scientifiques, renforcer les capacités de recherche et transférer les techniques marines pour améliorer la santé des océans
- 14.b Garantir aux petits pêcheurs l'accès aux ressources marines et aux marchés
- 14.c Améliorer la conservation des océans et de leurs ressources et les exploiter de manière plus durable en application des dispositions du droit international, énoncées dans la CNUDM.

Note : Seule la cible 14.6 se rapporte expressément à l'OMC.

À la Conférence des Nations Unies sur les océans consacrée à l'ODD n° 14 qui a eu lieu en juin 2017, les États membres de l'Organisation des Nations Unies ont convenu de « prendre des mesures

Membres de l'Union économique de l'OECS (Antigua-et-Barbuda, Dominique, Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et Sain-Vincent-et-les Grenadines).

⁸² https://ustr.gov/sites/default/files/09142016_STATEMENT_joint_statement_fisheries_partners_FINAL.pdf

⁸³ La Conférence « Our Oceans » est une réunion politique de haut niveau qui a lieu tous les ans et qui est organisée par le Département d'État des États-Unis. Elle a eu lieu aux États-Unis (2014, 2016) et au Chili (2017). Les prochaines auront lieu aux États-Unis (2017) et en Indonésie (2018). Voir (en anglais) : <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/ourocean/index.htm>



décisives pour interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, notamment en accélérant les négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante de ces négociations ». ⁸⁴

Résultats du PTP sur les subventions à la pêche (Chapitre sur l'environnement)

Même si le PTP a été enterré depuis quelque temps par la nouvelle administration Trump, le texte de l'accord n'en reste pas moins un point de référence important. Il donne une idée de ce que les pays qui l'ont négocié peuvent accomplir.

Les dispositions contenues dans le chapitre sur l'environnement du PTP sur les subventions à la pêche pourraient être utilisées par certains pays comme un modèle de résultat à obtenir dans les négociations de l'OMC. Il s'agissait d'un résultat convenable pour les États-Unis, ainsi que pour d'autres parties au PTP comme la Nouvelle Zélande, le Chili et le Viet Nam. ⁸⁵ Il est très probable que les négociations de l'OMC sur la pêche débouchent sur un résultat similaire.

Les principales dispositions relatives aux subventions à la pêche contenues dans le PTP sont les suivantes :

- Prohibition des subventions liées à la surpêche. « [U]ne Partie n'accorde pas ou ne maintient pas [...] les subventions à la pêche ayant une incidence négative sur les stocks de poissons surexploités » (article 20.16.5 a) du PTP).
- Prohibition des subventions accordées aux navires pratiquant la pêche INN. « Une Partie n'accorde pas ou ne maintient pas [...] les subventions accordées à tout navire de pêche répertorié par l'État du pavillon ou par une organisation ou un arrangement régional de gestion des pêches pour la pêche INN pertinent, conformément aux règles et aux procédures de cette organisation ou de cet arrangement et au droit international. » (article 20.16.5 b) du PTP).
- Clause d'effort maximal concernant les subventions non prohibées. En ce qui concerne les subventions qui ne sont pas interdites suivant le paragraphe 5a) ou 5b), et compte tenu de leurs priorités sociales et des enjeux du développement d'une Partie, y compris les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire, *chacune des Parties fait tout en son pouvoir pour éviter d'adopter de nouvelles subventions, ou pour éviter de reconduire ou de bonifier des subventions existantes*, au sens de l'article 1.1 de l'Accord SMC, dans la mesure où elles sont spécifiques, au sens de l'article 2 de l'Accord SMC, *qui contribuent à la surpêche ou à la surcapacité* » (article 20.16.7 du PTP).
- Systèmes de gestion des pêches. « [c]hacune des Parties cherche à appliquer un système de gestion des pêches qui réglemente la pêche en mer de poissons sauvages et qui est conçu de manière à : a) prévenir la surpêche et la surcapacité; b) réduire les prises accessoires d'espèces non visées et de juvéniles [...]; et c) promouvoir le rétablissement des stocks surexploités pour toutes les pêcheries en mer dans lesquelles les personnes de cette Partie exercent des activités de pêche. » « Ce système

⁸⁴ Document A/CONF.230/11, Conférence des Nations Unies visant à appuyer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable, New York, 5-9 juin 2017, Par. 13 p) . Disponible à l'adresse : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/312&Lang=F

⁸⁵ Article 20.16 du PTP, « Pêches de capture en mer », <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/text-texte/20.aspx?lang=fra>



de gestion est fondé sur les meilleures données scientifiques disponibles et sur les pratiques exemplaires internationalement reconnues de gestion et de conservation des pêches, selon ce qui est indiqué dans les dispositions pertinentes des instruments internationaux visant à garantir l'utilisation durable et la conservation des espèces marines » qui comprennent la CNUDM, l'ANUSP, l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion et le PAI-INDNR de 2001 de la FAO » (article 20.16.3 du PTP).

- Obligations en matière de transparence. Chacune des Parties notifie aux autres Parties toute « subvention spécifique » que la Partie accorde à des personnes pratiquant la pêche ou des activités se rapportant à la pêche ou maintient à l'égard de ces personnes. Ces notifications font état, « dans la mesure du possible », des renseignements suivants : a) nom du programme; b) fondement juridique du programme; c) données sur les prises par espèce dans la pêcherie pour laquelle la subvention est accordée; d) l'état des stocks de poissons dans la pêcherie pour laquelle la subvention est accordée (par exemple stock surexploité, épuisé, pleinement exploité, en voie de reconstitution ou sous exploité); e) capacité de la flotte dans la pêcherie pour laquelle la subvention est accordée; f) mesures de conservation et de gestion en place pour les stocks de poissons concernés; g) importations et exportations totales par espèce. (Articles 20.16.9 et 10 du PTP). Chacune des Parties fournit également, dans la mesure du possible, des renseignements sur les autres subventions à la pêche qui ne sont pas interdites au titre du PTP, « en particulier les subventions aux combustibles » (article 20.16.11 du PTP).



E. ANALYSE DES RÉCENTES PROPOSITIONS FAITES À L'OMC EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS À LA PÊCHE

Récentes communications présentée à l'OMC

Depuis fin 2016, plusieurs propositions de texte et révisions de propositions sur les subventions à la pêche ont été soumises au Groupe de négociation de l'OMC sur les règles. Elles comprennent :⁸⁶

Propositions de texte présentées à l'OMC sur les disciplines relatives aux subventions à la pêche

| Proposants | Titre de la proposition | Référence de l'OMC et date de diffusion (dernière révision) |
|--|--|---|
| Islande, Nouvelle Zélande, Pakistan (Nouvelle Zélande et al.) | Disciplines relatives aux subventions à la pêche proposées pour la onzième Conférence ministérielle : mise en œuvre de la cible 14.6 des ODD | TN/RL/GEN/186 du 27 avril 2017 |
| Indonésie | Disciplines proposées concernant les prohibitions et le traitement spécial et différencié pour les subventions à la pêche | TN/RL/GEN/189 du 6 avril 2017 |
| Norvège | Disciplines et prohibitions concernant les subventions à la pêche INN | TN/RL/GEN/191 du 26 juin 2017 |
| Union européenne | Progresser vers un résultat multilatéral sur les subventions à la pêche dans le cadre de l'OMC ⁸⁷ | TN/RL/GEN/181/Rev.1 du 6 juillet 2017 |
| Groupe ACP | Proposition de texte présenté par le Groupe ACP - Disciplines relatives aux subventions à la pêche | TN/RL/GEN/192 du 14 juillet 2017 |
| Argentine, Colombie, Costa Rica, Panama, Pérou et Uruguay (Argentine et al.) | Proposition de disciplines relatives aux subventions à la pêche | TN/RL/GEN/187/Rev.1 du 17 juillet 2017 |
| Groupe des PMA | Proposition de texte du Groupe des PMA sur les subventions à la pêche | TN/RL/GEN/193 du 17 juillet 2017 |

Plusieurs communications ne constituent pas de véritables propositions de texte, mais contiennent des éléments utiles à l'élaboration de disciplines. Ces communications ont été remplacées par des versions révisées avec des propositions de texte de négociation :

⁸⁶ Il s'agit des communications présentées depuis mi-juillet 2017.

⁸⁷ L'UE a présenté une communication intitulée « Considérations additionnelles sur les subventions à la pêche à la lumière des discussions récentes sur la proposition de l'UE » (document de l'OMC JOB/RL/7 du 20 janvier 2017) après sa proposition initiale (Document TN/RL/GEN/181 du 20 octobre 2016).



Communications contenant des propositions d'éléments utiles à l'élaboration de disciplines relatives aux subventions à la pêche

| Proposants | Titre de la proposition | Référence de l'OMC et date de diffusion (dernière révision) |
|--|---|--|
| Groupe des PMA | Éléments pour des disciplines encadrant les subventions à la pêche à l'OMC | TN/RL/GEN/184 du 22 décembre 2016 |
| Argentine, Colombie, Costa Rica, Panama, Pérou et Uruguay (Argentine et al.) | Cadre destiné à guider les négociations multilatérales visant à éliminer les subventions à la pêche préjudiciables | TN/RL/GEN/183 du 29 novembre 2016 |
| Groupe ACP | Principes et éléments pour conclure les négociations sur les règles relatives aux subventions à la pêche dans le cadre de l'OMC | TN/RL/GEN/182 du 16 novembre 2016 et Rev.1 du 20 juin 2017 |

En outre, plusieurs proposants ont présenté des communications sur des sujets spécifiques⁸⁸ ou des propositions de sujets de discussion, par exemple pour les réunions sur les subventions à la pêche qui ont eu lieu en mai et juin 2017.⁸⁹

Est présentée ci-dessous une analyse de quelques éléments essentiels contenus dans plusieurs communications :

Portée

Subventions spécifiques

Toutes les propositions de texte laissent à penser que seules les subventions spécifiques seraient concernées par les disciplines relatives aux subventions à la pêche. En vertu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (paragraphe 1 de l'article 1), une *subvention* peut être définie comme telle si elle implique 1) une contribution financière par 2) des pouvoirs publics ou tout organisme public du ressort territorial d'un Membre qui 3) confère un avantage. L'article 2 de l'Accord énonce les éléments qui déterminent si une subvention est spécifique à un secteur.

La pêche de poissons sauvages au centre des préoccupations

Dans l'ensemble, les propositions de disciplines ne s'appliqueraient pas à la pêche continentale et à l'aquaculture. La pêche marine représenterait environ 48 % de la production halieutique annuelle en poids (selon les chiffres de 2014 de la FAO). L'aquaculture marine est un marché porteur qui représente à l'heure actuelle environ 25 % des captures en mer.

⁸⁸ Par exemple, la communication JOB/RL/9 du 7 avril 2017 (Colombie, Islande, Norvège, Nouvelle Zélande, Panama, Pérou, Singapour et Suisse) intitulée « Rôle des systèmes de gestion de la pêche dans les éventuelles disciplines sur les subventions à la pêche », et la communication JOB/RL/8 du 28 février 2017 (Japon) intitulée « Rôles des ORGP et des autorités nationales de gestion des pêches dans le maintien des ressources halieutiques et incidences pour l'élaboration de disciplines dans le cadre de l'OMC ».

⁸⁹ RD/TN/RL/10: *Suggested issues for topical discussions* (Argentine, Colombie, Costa Rica, Panama, Pérou et Uruguay) RD/TN/RL/11: *Discussion questions on fisheries subsidies for the meeting*, 15-17 mai 2017 (Groupe des PMA); RD/TN/RL/12: *List of questions proposed by the EU with regard to scope, special and differential treatment/flexibilities, technical assistance and capacity building*; RD/TN/RL/13: *Discussion questions on scope, special and differential treatment/flexibilities, and technical assistance and capacity building* (Groupe ACP).



Tableau : Production halieutique en millions de tonnes (2014)

| | Continentale | Marine | Total |
|-------------|--------------|-------------|--------------|
| Pêche | 11,9 | 81,5 | 93,4 |
| Aquaculture | 47,1 | 26,7 | 73,8 |
| Total | 59 | 108,2 | 167,2 |

Source: FAO, 2016 « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016 », p. 4.

Bien que l'aquaculture présente des avantages, elle est aussi liée à des problèmes de durabilité. Le Groupe des PMA (TN/RL/GEN/193) pense que les disciplines relatives aux subventions à la pêche devraient s'appliquer à l'aquaculture si les poissons sauvages sont utilisés comme nourriture.

La farine de poisson (du poisson de fond séché) n'est pas seulement utilisée dans l'aquaculture. L'Organisation internationale de la farine et de l'huile de poisson (IFFO), qui défend et promeut la farine de poisson, l'huile de poisson et, plus largement, l'industrie des ingrédients d'origine marine dans le monde, estime qu'en Chine environ 60 % des farines de poisson sont utilisées par l'aquaculture et que 40 % sont utilisées pour le bétail.⁹⁰

Le Groupe ACP exclut la *pêche de loisir* des disciplines relatives aux subventions à la pêche, considérant qu'il s'agit d'un sous-secteur qui contribue au développement économique de plusieurs pays en développement, en particulier les PEV. Par exemple, une étude récente montre que la pêche de loisir et sportive pèse plus de 500 millions de dollars par an dans l'économie des Bahamas, grâce aux dépenses réalisées par les touristes dans ce domaine, et emploie environ 18 000 personnes.⁹¹

Définition de la pêche/ d'un navire de pêche

La définition de la pêche et d'un navire de pêche pourrait, en partie, déterminer le champ d'application des disciplines, selon la manière dont les prohibitions sont formulées. Dans la proposition de l'UE, la *pêche* est définie au sens très large et inclut les activités consistant à « rechercher », « traiter le poisson à bord », « transborder », « transférer » ou « débarquer le poisson », des activités qui ne sont pas définies comme telles par l'Argentine et al. ou la Nouvelle Zélande (la Nouvelle Zélande et al. considèrent qu'il s'agit d'« activités liées à la pêche »). Ainsi, selon la proposition de l'UE, les subventions aux navires utilisés pour le transbordement (qui ne sont pas utilisés pour pêcher), par exemple, seraient prohibées.

Tableau - Définition de la pêche et d'un navire de pêche

| Proposition | Définition de la pêche (des activités liées à la pêche) | Définition d'un navire (de pêche) |
|--------------------|--|--|
| (Argentine et al.) | Le terme « pêche » s'entend de l'activité consistant à rechercher, attirer, localiser, capturer, prendre ou récolter des poissons ou de toute activité qui peut raisonnablement amener à attirer, localiser, capturer, prendre ou récolter des poissons. | Le terme « navire » s'entend de tout navire, bateau ou autre type d'embarcation qui est utilisé ou équipé pour la pêche ou des activités de pêche connexes ou qu'il est prévu d'utiliser à ces fins. |
| Groupe des PMA | Aucune définition | L'expression « navire de pêche » s'entend de tout navire, bateau ou autre type d'embarcation qui est utilisé ou |

⁹⁰ « IFFO response to the recent paper on China's aquaculture and the world's wild fisheries », 20 janvier 2015. Disponible à l'adresse : <http://www.ifo.net/node/720>

⁹¹ *Improving the recognition of Caribbean recreational fisheries for data provision*, La FAO en Amérique latine et aux Caraïbes, 22 juin 2017. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/americas/informations/ver/fr/c/897436/>



| | | |
|-------------------------|--|--|
| | | équipé pour la pêche <u>commerciale</u> ou des activités de pêche <u>commerciale</u> ou qu'il est prévu d'utiliser à ces fins. |
| Groupe ACP | L'expression « pêche ou activité de pêche » s'entend de l'activité consistant à rechercher, attirer, localiser, capturer, prendre ou récolter des poissons ou de toute activité qui peut raisonnablement amener à attirer, localiser, capturer, prendre ou récolter des poissons, y compris le transbordement et le traitement du poisson <u>en mer</u> . | L'expression « navire de pêche » s'entend de tout navire, bateau ou autre type d'embarcation qui est utilisé ou équipé pour la pêche commerciale ou des <u>activités de pêche commerciale</u> ou qu'il est prévu d'utiliser à ces fins <u>et/ou la définition de « navire de pêche » appliquée dans la législation nationale d'un Membre</u> |
| UE | Le terme « pêcher » s'entend de l'activité consistant à <u>rechercher, attirer, localiser, capturer, prendre et traiter le poisson à bord, transborder, transférer ou débarquer le poisson</u> ou toute activité raisonnablement susceptible de découler de ces activités. | L'expression « navire de pêche » s'entend de tout navire, bateau ou autre type d'embarcation qui est utilisé ou équipé pour la <u>pêche commerciale</u> ou des <u>activités de pêche connexes</u> ou qu'il est prévu d'utiliser à ces fins. |
| Nouvelle Zélande et al. | Le terme « pêche » s'entend de l'activité consistant à rechercher, attirer, localiser, capturer, prendre ou récolter des poissons ou de toute activité qui peut raisonnablement amener à attirer, localiser, capturer, prendre ou récolter des poissons. L'expression « activités liées à la pêche » s'entend de toute opération destinée à soutenir ou préparer des activités de pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, le traitement, le transbordement ou le transport de poissons ainsi que la fourniture de personnel, de carburant, d'engins et d'autres fournitures. | Aucune définition |

Définition de la « pêche » dans les instruments internationaux

La CNUDM, l'ANUSP et la Directive de la FAO d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises ne donnent pas de définition du terme *pêche*. Cela étant, dans la Directive de la FAO d'application (volontaire), un « navire de pêche » désigne « tout navire, de quelque taille qu'il soit, utilisé, équipé pour être utilisé ou destiné à être utilisé pour la pêche ou des activités liées à la pêche; [et englobe] les navires auxiliaires, les navires de transformation, les navires intervenant dans les transbordements et les navires de transport équipés pour les produits de la pêche, à l'exclusion des navires porte-conteneurs ». ⁹² Ceci semble être une définition implicite de la pêche.

Parmi les instruments de la FAO qui donnent une définition de la pêche, des divergences existent. L'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN fait une distinction entre la « pêche » et les « activités liées à la pêche ». En vertu de l'Accord, le terme « pêche » s'entend de « la recherche, l'attraction, la localisation, la capture, la prise ou le prélèvement de poisson ou toute activité dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle aboutisse à l'attraction, la localisation, la capture, la prise ou le prélèvement de poisson ». ⁹³

⁹² Document de la FAO C2017/LIM/14, *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises*. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/a-mt442f.pdf>

⁹³ Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/a-i5469t.pdf>.



L'expression « activités liées à la pêche » s'entend de « toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer. »

La Directive de 1998 de la FAO pour la collecte régulière de données sur les pêches de capture donne une définition plus stricte de la « pêche » ; elle la définit comme étant « [t]oute activité, autre que la recherche scientifique conduite par un navire de recherche scientifique, impliquant la capture, la prise ou la récolte de poissons, ou toute tentative en ce sens; ou toute activité dont on peut raisonnablement penser qu'elle se traduit par la capture, la prise ou la récolte de poissons et toute opération en mer à l'appui de cette activité ». ⁹⁴

Définition de la « pêche » dans les législations nationales

Les législations nationales offrent diverses définitions. Dans le droit américain, la définition de la « pêche » est proche de celle contenue dans la directive de 1998 de la FAO, à la différence qu'elle l'élargit à « toute opération en mer à l'appui des activités dont on peut raisonnablement penser qu'elle se traduit par la capture, la prise ou la récolte de poissons ou toute tentative en ce sens ». « *La pêche* ou *l'activité de pêche* s'entend de toute activité, autre que la recherche scientifique conduite par un navire de recherche scientifique, qui implique : 1) la capture, la prise ou la récolte de poissons, 2) la tentative de capture, de prise ou de récolte de poissons, 3) toute autre activité dont on peut raisonnablement penser qu'elle se traduit par la capture, la prise ou la récolte de poissons ou 4) toute opération en mer à l'appui, ou de préparation, aux fins de toute activité décrite aux paragraphes 1), 2) ou 3) de cette définition ». ⁹⁵

Dans la loi gambienne de 2007 sur la pêche, le terme « pêche » est également un concept défini au sens relativement large du terme comme l'activité consistant à « pêcher, rechercher, capturer, prendre ou récolter des poissons de quelle que ce soit la méthode employée et inclut la transformation, l'entreposage, le transbordement, le ravitaillement ou l'approvisionnement d'autres navires de pêche ou toute autre activité à l'appui des opérations de pêche ». ⁹⁶

En revanche, la loi mauricienne de 2007 relative aux ressources marines et halieutiques définit la pêche comme « i) la capture, ii) la collecte, iii) l'abattage ou iv) la destruction de tout poisson quelle que soit la méthode employée et inclut i) la recherche de poissons aux fins de capture, de collecte, d'abattage ou de destruction, ii) en plaçant, recherchant ou récupérant un dispositif de concentration du poisson ». ⁹⁷

⁹⁴ FAO, *Directive pour la collecte régulière de données sur les pêches de capture*, Annexe 5 - Glossaire, Document technique sur les pêches 382. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/docrep/004/X2465F/x2465f0g.htm#bm16>

[Traduction non officielle] Voir 'Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act' (loi américaine dite « Magnuson-Stevens » relative à la gestion et la conservation des pêcheries), Département du commerce des États-Unis 2007, http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/laws_policies/msa/documents/msa_amended_2007.pdf et recueil des règlements fédéraux, titre 50, section 600.10 - *Definitions*, <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/50/600.10>

⁹⁶ [Traduction non officielle] Gambia Fisheries Act 2007 (loi gambienne de 2007 relative à la pêche). Disponible à l'adresse : <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gam77403.pdf>

⁹⁷ [Traduction non officielle] The Fisheries and Marine Resources Act 2007, Act No. 27 of 2007, Mauritius (loi mauricienne n°27 de 2007 relative aux ressources marines et halieutiques). Disponible à l'adresse : https://www.ofdc.org.tw/components/Editor/webs/files/Mauritius_Fisheries_and_Marine_Resources_Act_2007.pdf



Distinction des zones maritimes

Plusieurs propositions suggèrent d'appliquer différemment l'interdiction d'octroyer des subventions en fonction des zones maritimes ; une distinction étant particulièrement faite entre les zones maritimes sous le contrôle national des Membres (c'est-à-dire les ZEE) et les eaux internationales. Dans certaines propositions, cette disposition est présentée comme un élément du principe de traitement spécial et différencié (par exemple, la non application des disciplines dans certaines zones maritimes pour les pays en développement uniquement, dans ce cas, les pays en développement devraient pouvoir continuer d'accorder des subventions à la pêche qui a lieu dans leurs ZEE). Dans d'autres propositions, cette disposition est présentée comme un élément d'ordre général.

Le Groupe ACP (TN/RL/GEN/182/Rev.1) prévoit que « [c]es prohibitions devraient viser en priorité les subventions accordées à la pêche commerciale ou industrielle à grande échelle et celles accordées aux activités de pêche qui ont lieu en dehors de la juridiction maritime des Membres (c'est-à-dire la haute mer ou la ZEE d'un autre Membre) ». Par conséquent, selon la proposition de texte du Groupe ACP (TN/RL/GEN/192), l'interdiction d'octroyer des subventions aux navires de pêche et à la pêche ou à l'activité de pêche pour les frais d'exploitation et les dépenses en capital s'appliquerait aux activités de pêche et à la pêche industrielle à grande échelle menées par un pays en développement Membre en dehors de sa ZEE. L'interdiction s'appliquerait, en revanche, aux activités de pêche pratiquées par les pays développés à l'extérieur comme à l'intérieur de leur ZEE.

La proposition de l'Argentine et al. (TN/RL/GEN/187) suggère que les disciplines relatives à la surcapacité soient « limitées aux zones situées en dehors de la juridiction nationale ». Dans la proposition du Groupe des PMA (TN/RL/GEN/193), rien n'empêchera un pays en développement Membre de maintenir ou d'accorder des subventions pour « les activités de pêche qui exploitent exclusivement les stocks de poissons à l'intérieur de la zone économique exclusive (ZEE) du Membre accordant la subvention ».

Cette position est celle reflétée à l'alinéa a) du paragraphe 1) de l'article 56) de l'ANUSP qui prévoit que « dans la zone économique d'un pays » un État côtier a « des droits souverains aux fins d'exploration, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques ». L'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN se fonde sur le même principe. Le paragraphe 2 de son article 3 prévoit qu'« en sa qualité d'État du port, une Partie peut décider de ne pas appliquer le présent Accord aux navires affrétés par ses ressortissants pour pêcher exclusivement dans des zones placées sous sa juridiction nationale et exerçant leurs activités sous son autorité. Ces navires sont soumis de la part de l'État partie à des mesures aussi efficaces que celles qu'il applique aux navires autorisés à battre son pavillon ».

Pour certains Membres, le fait d'attacher le principe de traitement spécial et différencié à une vaste exemption territoriale annihilerait les disciplines et les pays en développement ne seraient pas totalement libres dans leurs choix d'accorder des subventions.⁹⁸ Dans ce raisonnement, il est souvent question du fait que la plupart des activités de pêche ont lieu dans les ZEE (environ 85 %, voir la Section A). Cependant, la proposition du groupe ACP ne prévoit pas d'exemption pour la pêche pratiquée dans les ZEE, mais dans la ZEE d'un Membre.

À l'Université de British Columbia, l'Institute for the Oceans and Fisheries a lancé un projet de recherche intitulé *Sea Around Us* et a créé la base de données la plus complète sur les prises de poissons dans le monde mise à la disposition du public, à partir des données de la FAO et d'autres

⁹⁸ Déclaration de l'UE dans le Groupe de négociation sur les règles relatives aux subventions à la pêche (15-18 mai 2017).



sources.⁹⁹ Ces données permettent d'évaluer les quantités de poissons capturés par des navires étrangers dans les ZEE africaines.

Tableau - Prises dans les ZEE africaines (2014) : environ 41 % des poissons sont capturés par des navires étrangers¹⁰⁰

| | |
|--|------------|
| Toutes les ZEE africaines - total des prises de poissons (en tonnes) | 12 878 180 |
| Prises de poissons par des navires battant leur pavillon (en tonnes) | 7 660 533 |
| Prises de poissons par d'autres pays (en tonnes) | 5 217 647 |
| % de prises de poissons par des navires battant leur pavillon | 59,5% |
| % de prises de poissons par des navires étrangers | 40,5% |
| Prises de poissons par des navires africains (en tonnes) | 8 595 434 |
| Prises de poissons par des navires autres qu'africains (en tonnes) | 4 282 747 |
| % des prises de poissons par des navires autres qu'africains | 33,3% |
| % des prises de poissons par des navires africains | 7,3% |

Dans toutes les ZEE africaines confondues, en 2014, 40,5 % des prises de poissons revenaient à des navires ne battant pas leur pavillon. C'est le pourcentage de poissons capturés par des navires étrangers dans les ZEE africaines. Les pays où plus de la moitié des prises (recensées) sont attribuées à des navires étrangers comprennent les pays d'Afrique de l'Ouest (Guinée-Bissau, Guinée, Libéria, la Côte d'Ivoire, Togo, Mauritanie, Sao-Tomé-et-Principes, Gambie), les pays d'Afrique centrale (Guinée équatoriale, Gabon, République du Congo), le Sud du Maroc, l'Érythrée, la Somalie et les Seychelles (voir l'annexe II pour de plus amples informations).

Si les disciplines relatives à la pêche ne s'appliquaient pas à la pêche pratiquée par les pays en développement dans leur ZEE respective, elles s'appliqueraient tout de même, dans le cas de l'Afrique, à plus de 40 % des prises de poissons, une proportion non négligeable.

En outre, dans toutes les propositions prévoyant de différencier les obligations en fonction du lieu où la pêche est pratiquée (c'est-à-dire si elle est pratiquée à l'intérieur ou à l'extérieur de la ZEE du Membre qui octroie la subvention), la distinction ne s'applique pas à la proposition de dispositions visant à prohiber les subventions à la pêche INN ou les subventions liées à la pêche de stocks surexploités.

Dans les négociations, l'Inde a pris une position intermédiaire en proposant que les pays en développement puissent accorder tout type de subvention aux activités de pêche dans leurs eaux territoriales, c'est-à-dire aux activités de pêche ayant lieu à moins de 12 milles nautiques (22,2 kilomètres) de la ligne de référence de l'État côtier. Dans la version révisée de sa proposition, l'UE suggère également de faire cette différenciation, bien que seulement pour les subventions à la pêche de stocks surexploités.

⁹⁹ <http://www.seaaroundus.org/data/#/search>

¹⁰⁰ Source: Sea Around Us. Les données par pays se trouvent dans l'Annexe II.



Exclusion de certaines subventions (une catégorie verte ?)

Dans leurs communications, d'aucuns suggèrent d'exclure certaines subventions (même si celles-ci peuvent contribuer à maintenir ou à accroître la capacité, par exemple). Cela reviendrait à créer une « catégorie verte » telle que prévue dans l'Accord sur l'Agriculture pour certains types de subventions agricoles. Il serait possible que ces exceptions englobent des subventions utilisées en grande quantité par de grands acteurs (par exemple, des subventions pour le carburant ou à des fins de protection de l'environnement) ou de rendre difficile la possibilité de recourir aux exceptions dans ce sens où seuls les pays qui ont les moyens peuvent les utiliser (comme cela est le cas, par exemple, des versements découplés dans le domaine agricole).

Le tableau ci-après présente certaines propositions de Membres de l'OMC. Certaines exceptions sont semblables à celles listées dans le texte de 2007 présenté par le président (voir section D).

En plus des exemptions aux programmes d'exonération des taxes sur les carburants et des subventions de dédommagement au titre des catastrophes naturelles, l'UE a proposé une « liste exemplative des subventions qui n'ont pas d'incidence négative sur les stocks de poissons visés pour lesquels il y a surpêche » (Annexe I du document TN/RL/GEN/181/Rev.1). En pratique, une telle liste ressemble à une exclusion.

L'exemption autorisant l'octroi de subventions de dédommagement au titre des catastrophes naturelles telle que formulée par l'Argentine et al. (voir tableau ci-après) serait très chère à mettre en place pour les pays en développement, en particulier pour les petites économies insulaires qui sont régulièrement frappées par des catastrophes naturelles, comme les cyclones. Dans les faits, les efforts de reconstruction doivent commencer immédiatement et ne peuvent pas attendre une évaluation scientifique de l'état des stocks de poissons après une catastrophe naturelle.

Quelques exceptions proposées par l'UE pourraient constituer des échappatoires ou créer des problèmes. L'UE suggère notamment que les subventions visant à améliorer la capacité de la Partie concernée à lutter contre la pêche INN ne devrait pas être remise en question. Pourtant, des mesures liées au commerce prises dans l'objectif déclaré de combattre la pêche INN pourraient comporter des éléments constituant des obstacles commerciaux déguisés à la pêche.¹⁰¹ Par exemple, si un membre de l'OMC subventionnait ses pêcheurs nationaux pour les aider à mettre en place un programme très difficile à mettre en œuvre, cela pourrait freiner les importations de poissons. Ainsi, si cette mesure entrait dans le cadre d'une exception, les inégalités entre les pêcheurs nationaux et les pêcheurs étrangers pourraient s'installer (ou s'accroître).

¹⁰¹ Voir, par exemple, 'WTO-consistent trade-related measures to address IUU fishing - developing country issues', Ruangrai Tokrisna, Faculty of Economics, Kasetsart University, Bangkok, Thaïlande, <http://www.fao.org/docrep/005/Y3274E/y3274e0j.htm>



Tableau - Exclusion de certaines subventions des propositions de disciplines relatives aux subventions à la pêche

| | |
|--------------------|---|
| Indonésie | <ul style="list-style-type: none"> • Subventions pour l'installation d'équipements pour les besoins de la sécurité ou à des fins de contrôle et d'application des règles. • Subventions pour les équipements installés pour réduire les émissions nuisibles à l'environnement. |
| (Argentine et al.) | <ul style="list-style-type: none"> • Exception faite des disciplines relatives à la pêche INN, les subventions ne seront pas prohibées lorsqu'elles se limiteront à une aide relative à une catastrophe naturelle donnée, à condition qu'elles soient directement liées aux effets de cette catastrophe, soient limitées à la zone géographique affectée, soient limitées dans le temps et, dans le cas des subventions à la reconstruction, ne rétablissent en l'état où elle était avant la catastrophe que la zone affectée, la pêcherie affectée et/ou la flotte affectée, jusqu'à un niveau durable de capacité de pêche établi dans le cadre d'une évaluation scientifique de l'état de la pêcherie après la catastrophe |
| UE | <ul style="list-style-type: none"> • Subventions aux programmes d'exonération des taxes sur les carburants • Subventions de dédommagement au titre des catastrophes naturelles <p>Liste exemplative des subventions « qui n'ont pas d'incidence négative sur les stocks de poissons visés pour lesquels il y a surpêche » :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subventions qui améliorent les systèmes de gestion de la pêche et encouragent ainsi la pêche durable, y compris les subventions aux activités de recherche-développement • Subventions qui améliorent l'hygiène, la santé, la sécurité et les conditions de travail des pêcheurs • subventions qui visent à améliorer la capacité de la Partie concernée de lutter contre la pêche INN • Subventions en faveur de la cessation permanente des activités de pêche à condition que les pêcheurs concernés cessent effectivement toutes les activités de pêche dans un délai raisonnable après avoir reçu la subvention en question |
| Groupe ACP | <ul style="list-style-type: none"> • Subventions pour les secours en cas de catastrophe ou la sécurité • Subventions pour la recherche-développement • Subventions pour la viabilité des stocks • Subventions pour l'acquisition et l'installation de matériel pour la sécurité des navires et de leurs équipages • Subventions pour l'adoption de techniques ou de technologies destinées à réduire l'incidence de la capture marine sauvage sur l'environnement (par exemple, la réduction des captures accessoires ou les dispositifs d'exclusion des tortues) ou à améliorer la mise en conformité avec des régimes de gestion de la pêche visant à assurer l'utilisation durable et la conservation (par exemple, les dispositifs pour les systèmes de surveillance des navires); et destinées à accroître la résilience ou à réduire la vulnérabilité aux changements climatiques |
| Groupe des PMA | <ul style="list-style-type: none"> • Subventions pour l'acquisition et l'installation de matériel pour la sécurité des navires et de leurs équipages • Subventions pour l'adoption de techniques destinées à assurer l'utilisation durable et la conservation, par exemple les dispositifs pour les systèmes de surveillance des navires. |

Source: Propositions présentées à l'OMC (voir le tableau récapitulatif au début de la Section)

Quels types de subventions prohiber ?

De la Déclaration ministérielle de 2005 de Hong Kong à l'ODD 14.6, le but des négociations de l'OMC sur la pêche a été d' « interdire certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la



surcapacité et à la surpêche ». Il a été extrêmement difficile que les parties trouvent un accord sur le type de subventions à prohiber. Plus récemment, la pêche INN est devenue une question centrale.

Comme évoqué dans la section C, les subventions pour le carburant, la gestion de la pêche, les ports, la modernisation des navires, la recherche-développement et la commercialisation/ l'entreposage, le rachat de navires et l'aide aux pêcheurs sont les plus grandes catégories de subvention (par ordre d'importance dans le monde).

Les subventions qui sont destinées à promouvoir la conservation et la gestion des ressources halieutiques, aux ports, à la recherche-développement, à la commercialisation/ l'entreposage n'ont pas (toujours) l'air d'être des subventions à la pêche (voir l'analyse sur la définition de la *pêche*). Certaines de ces subventions peuvent toutefois être considérées comme des subventions liées aux activités de pêche (Nouvelle Zélande et al.).¹⁰²

Vu leur importance relative et la définition de la *pêche*, il ressort que les subventions pour le carburant, la modernisation des navires, le rachat de navires et l'aide aux pêcheurs sont les plus importantes subventions à la pêche qu'il faut examiner à l'échelle internationale.

Les membres de l'OMC examinent désormais trois groupes de subvention à prohiber, à savoir les subventions liées i) à la surcapacité, ii) à la surpêche et iii) à la pêche INN. Elles sont analysées ci-après.

Subventions liées à la surcapacité

Des membres (par exemple, le groupe ACP et le groupe des PMA) sont favorables à une prohibition vaste et générale des « subventions au capital et aux coûts d'exploitation contribuant à la surcapacité et à la surpêche ». Dans sa communication de juillet 2017 (TN/RL/GEN/192), le Groupe ACP a précisé que les *subventions pour le capital* « peuvent inclure les versements pour la construction et la modernisation de navires, l'achat de machines et de matériel pour les navires de pêche (y compris les engins de pêche et le moteur, les machines de transformation du poisson, les technologies de détection du poisson, les réfrigérateurs ou les machines pour le tri et le nettoyage du poisson), et les exonérations fiscales » et les *subventions pour les coûts d'exploitation* « peuvent inclure les subventions pour le carburant, la glace, les appâts, le personnel, les cotisations sociales, l'assurance, le matériel et le soutien en mer; ou les pertes d'exploitation de ces navires ou activités ».

L'UE prévoit la prohibition la moins vaste, tandis que l'Indonésie et le Groupe des PMA proposent les interdictions les plus vastes. Les prohibitions proposées par le Groupe ACP aussi sont relativement vastes, même si, pour être prohibées, les subventions doivent « contribuer à la surpêche et à la surcapacité ».

¹⁰² Vu l'absence de définition du terme *pêche* dans les communications du groupe des PMA, du groupe ACP et de l'Indonésie, certaines des subventions dont il est question dans l'expression *subventions au capital et aux coûts d'exploitation contribuant à la surcapacité et à la surpêche* peuvent être considérées comme des subventions à la pêche (par exemple, subventions aux ports).

**Tableau - Propositions en matière de prohibition de subventions liées (pour la plupart) à la surcapacité**

| Proposition en matière de prohibition des subventions | Proposants |
|--|-------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions qui augmentent la capacité de pêche en mer d'un navire de pêche ou qui facilitent l'achat de matériel qui augmente la capacité d'un navire de pêche <u>de trouver du poisson</u> ; | UE |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions qui soutiennent la construction de navires de pêche ou l'importation de navires de pêche | |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions en faveur du transfert de navires de pêche vers d'autres pays, y compris par la création de coentreprises avec des partenaires de ces pays | |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions qui augmentent <u>ou autorisent le maintien</u> de la capacité de pêche en mer d'un navire de pêche ou <u>d'une flotte de navires de pêche</u> ou qui facilitent l'achat de matériel qui augmente la capacité d'un navire de pêche <u>ou maintient</u> la capacité d'un navire de pêche <u>ou d'une flotte de navires de pêche</u> de trouver du poisson | Argentine et al. |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions qui soutiennent la construction, <u>l'importation ou le transfert</u> de navires de pêche ou <u>toute autre forme d'accroissement d'une flotte de navires de pêche</u> | |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions aux navires de pêche et à la pêche ou aux activités de pêche pour le capital et les coûts d'exploitation, au sens des instruments élaborés au titre de l'article 1.1 de l'Accord SMC, qui contribuent à la surpêche et à la surcapacité | Groupe ACP |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions accordées pour la modernisation, la rénovation, la réparation ou l'amélioration de navires de pêche existants [...] et tous autres investissements importants dans la pêche | Indonésie |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions accordées aux fins des coûts d'exploitation fixes ou variables des navires de pêche et des activités de pêche, y compris la transformation à bord | |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions accordées pour tout matériel qui accroît la capacité d'un navire de pêche <u>de pêcher et de trouver du poisson</u> | Groupe des PMA |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions pour l'acquisition, la construction, la réparation, le remplacement, la rénovation ou la modernisation de navires de pêche | |
| <ul style="list-style-type: none"> Les subventions pour les frais d'exploitation, y compris les redevances de licences ou impositions semblables, le carburant, la glace, les appâts, le personnel, les cotisations sociales, l'assurance et le soutien en mer; ou les pertes d'exploitation de ces navires ou activités | |

Source: Propositions présentées à l'OMC (voir le tableau récapitulatif au début de la section)

Quelle serait l'ampleur de la prohibition proposée par l'UE ? Les subventions qui seraient interdites selon la proposition de l'UE correspondent en grande partie aux subventions à la pêche qualifiées par l'OCDE comme des « transferts basés sur la formation de capital fixe ». Cette catégorie de subvention est répartie en trois sous-catégories : 1) soutien à la construction/ l'achat de navires 2) soutien à la modernisation et 3) soutien à d'autres coûts fixes. Selon les statistiques de l'OCDE, les transferts effectués au titre de la formation de capital fixe représentent entre 1,4 % (en 2014) et 1,8 % (en 2015) des subventions totales recensées par l'OCDE. En d'autres termes, environ 98 % à 99 % des subventions accordées par les Membres de l'OCDE au secteur de la pêche seraient, en principe, tolérées.



Tableau- Les transferts effectués au titre de la formation de capital fixe représentent une faible part de la totalité des subventions à la pêche utilisées par les Membres de l'OCDE

| Type de subvention recensée par l'OCDE | Montant (en millions de dollars) | | Part dans la totalité des subventions à la pêche (%) | |
|--|----------------------------------|-------|--|--------|
| | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 |
| Soutien à la construction/ l'achat de navire | 3 | 2 | 0,05% | 0,04% |
| Soutien à la modernisation | 70 | 44 | 1,35% | 0,84% |
| Soutien à d'autres coûts fixes | 22 | 27 | 0,42% | 0,52% |
| Sous-total : Transferts au titre de la formation de capital fixe | 95 | 73 | 1,83% | 1,40% |
| Autres subventions | 5 101 | 4 788 | 98,17% | 98,60% |
| Totalité des subventions (à partir de la base de données de l'OCDE sur les subventions à la pêche) | 5 196 | 4 861 | 100% | 100% |

Source: Calculs réalisés à partir des statistiques des pêches et de l'aquaculture de l'OCDE (Estimation du soutien aux pêcheries),

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FSE#. L'Annexe III présente une liste des catégories entrant dans le cadre de l'« estimation du soutien à la pêche » de l'OCDE.

L'Argentine et al. proposent de renforcer deux prohibitions proposées par l'UE, ce qui aurait pour conséquence d'élargir les subventions prohibées selon la proposition de l'UE. Par exemple, au titre du FEAMP, les aides pour la création d'entreprises par les jeunes pêcheurs peuvent représenter 25 % des coûts d'acquisition d'un navire de pêche, dans la limite de 75 000 euros par pêcheur.¹⁰³ Cette subvention pourrait être considérée comme ayant pour effet de maintenir la capacité et/ou d'impliquer le transfert d'un navire de pêche. Elle ne serait pas visée par les disciplines proposées par l'UE, mais elle entrerait dans le champ d'application des disciplines proposées par l'Argentine et al.

Une autre différence importante concernerait les subventions pour le carburant. Dans la proposition de l'UE, ce type de subvention est expressément exclu des disciplines dans une note de bas de page. Dans la proposition de l'Argentine et al., il peut être interprété que les subventions pour le carburant font partie des subventions qui seraient prohibées. Les subventions pour le carburant permettent aux navires de pêche d'opérer dans des zones plus larges, et donc d'accroître leur potentiel de production (c'est-à-dire leur capacité). Or, dans leur proposition, l'Argentine et al. envisageraient de demander aux membres de l'OMC de communiquer les informations concernant la quantité de subventions pour le carburant qu'ils octroient au secteur de la pêche (voir la section sur la transparence) ; cela veut donc dire que les subventions seraient, en principe, autorisées. Il ne serait en effet pas cohérent d'imposer une obligation de notification pour des subventions interdites.

Les propositions du Groupe des PMA et de l'Indonésie prévoient les prohibitions les plus strictes en ce qui concerne la surcapacité. Par exemple, toutes les subventions qui réduisent les coûts d'exploitation variables des navires de pêche, y compris les subventions pour le carburant, seraient interdites.

¹⁰³ Règlement (UE) N° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), Article 31. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0508&from=FR>. Les programmes d'aide aux pêcheurs pourraient être considérés comme une subvention à la pêche si l'aide en question est raisonnablement susceptible d'aboutir à la pêche (par exemple, une subvention destinée à des jeunes pêcheurs pour acheter un navire). L'aide aux pêcheurs sous forme de revenu qui encourage les pêcheurs à réduire le nombre de jours de pêche, c'est-à-dire qui les encourage à rester plus souvent à quai, ne sera probablement pas considérée comme une subvention à la pêche.



La proposition de l'UE concorde avec sa politique commune de la pêche pour la période 2014-2020.

Le FEAMP est le principal instrument de subvention de la politique commune de la pêche pour la période 2014-2020 (voir la section C ci-avant). Les opérations suivantes ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une aide au titre du FEAMP :¹⁰⁴

- les opérations qui augmentent la capacité de pêche d'un navire ou les équipements qui augmentent la capacité d'un navire à trouver du poisson ;
- la construction de nouveaux navires de pêche ou l'importation de navires de pêche ;
- l'arrêt temporaire ou définitif des activités de pêche, sauf disposition contraire du présent règlement ;
- la pêche expérimentale ;
- le transfert de propriété d'une entreprise ;
- le repeuplement direct, sauf si un acte juridique de l'Union le prévoit explicitement en tant que mesure de conservation ou en cas de repeuplement à titre expérimental.

Les subventions accordées pour les types d'opération soulignées figurent également dans la proposition de l'UE. Étant donné la surcapacité des flottes de pêche de l'UE (voir section C ci-avant), l'UE a déjà prohibé unilatéralement certaines subventions, et voudraient que d'autres fassent de même. Le cas échéant, ce serait bien plus difficile pour les pays en développement de développer leurs flottes de pêche commerciale. Dans le même temps, l'UE soumet les pays en développement à des disciplines sévères de gestion de la pêche s'ils souhaitent accorder des subventions visant à accroître la capacité des flottes (voir la section ci-après relatives au traitement spécial et différencié).

Parallèlement, l'UE se ménage une marge de manœuvre lui permettant d'accorder beaucoup d'autres types de subvention à la pêche SANS être soumise à des disciplines de gestion de la pêche. Elles incluent des subventions pour accroître la capacité des cales, la cessation temporaire des activités de pêche, le remplacement ou la modernisation des moteurs principaux ou auxiliaires, les engins de pêche, l'aide pour la création d'entreprises par les jeunes pêcheurs ou les navires de pêche réaménagés pour devenir des navires venant soutenir d'autres navires de pêche (par exemple, les navires de transbordement ou de ravitaillement).

L'inégalité de cette situation pose problème. Les types de subvention que l'UE accorde (en grandes quantités) peuvent également avoir pour effet d'accroître la capacité de pêche ; il n'en reste pas moins que selon la proposition de texte de l'UE, ces subventions seraient autorisées. Les subventions octroyées par d'autres membres de l'OMC, en particulier des pays en développement désireux d'accroître leur capacité de pêche, pourraient pourtant contrevenir aux règles proposées par l'UE ou être soumises à des règles de gestion de la pêche très strictes.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Article 11



Subventions liées à la surpêche

Toutes les propositions, sauf celle de l'Indonésie, prévoient des interdictions spécifiques concernant les subventions liées à la surpêche.¹⁰⁵

Le PTP interdit les subventions « à la pêche ayant une incidence négative sur les stocks de poissons surexploités » (alinéa a) du paragraphe 5) de l'article 20.16). Les propositions présentées à l'OMC sont proches de ce libellé, malgré quelques variations :

| Proposition | Énoncé de la prohibition des subventions liées à la surpêche |
|-------------------------|--|
| Groupe des PMA | Les subventions aux navires de pêche ou à la pêche visant des stocks de poissons surexploités |
| Groupe ACP | Les subventions aux navires de pêche, à la pêche ou aux activités de pêche visant des stocks de poissons en situation de surpêche |
| Argentine et al. | Les subventions à la pêche qui ont des incidences négatives sur des stocks de poissons surexploités « Ont des incidences négatives » : l'effet négatif de ces subventions sera déterminé en se fondant sur les meilleures preuves scientifiques dont dispose ce Membre |
| UE | Les subventions pour la pêche en dehors des eaux territoriales qui a une incidence négative sur les stocks de poissons visés pour lesquels il y a surpêche « Surexploités » : reconnus comme surexploités par les autorités nationales de la Partie ou par l'organisation ou l'arrangement régional de gestion de la pêche pertinent. En l'absence de données suffisantes pour établir une telle détermination, il sera présumé que le stock est surexploité. |
| Nouvelle Zélande et al. | Les subventions en rapport avec la pêche ou des activités liées à la pêche concernant des stocks de poissons qui n'ont pas été évalués ou qui ont été évalués comme étant surexploités |

Les différences de libellé suscitent plusieurs questions importantes.

Des questions concernant l'évaluation des stocks de poissons surexploités

Tous les proposant s'accordent pour dire que la détermination de la surexploitation des stocks relève de la compétence de l'État où a lieu la surexploitation ou de l'ORGP compétente, à partir de preuves scientifiques à disposition (voir, par exemple, la proposition du Groupe des PMA).

Toutefois, le problème consiste à savoir si un Membre peut faire une évaluation des stocks de poissons sur laquelle devraient se fonder d'autres Membres et/ou qui pourrait être utilisée à l'encontre d'autres Membres dans une procédure de règlement des différends à l'OMC. Par exemple, au titre des propositions actuelles, un Membre pourrait évaluer les stocks de poissons en haute mer. Si l'évaluation était publique, elle constituerait une preuve à la disposition de tout Membre. L'Argentine et al. précisent que, dans le cas des stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs que les Membres ont en commun, l'évaluation des stocks devraient être réalisée en coopération.

Des questions relatives aux stocks non évalués

Les propositions de l'UE et de la Nouvelle Zélande et al. prévoient d'inverser la charge de la preuve : en d'autres termes, si l'état d'un stock de poissons est inconnu, c'est-à-dire s'il n'a pas été évalué, il ne sera pas autorisé d'accorder une subvention. Dans les faits, seuls les pays ayant la capacité ou les

¹⁰⁵ La proposition de l'Indonésie (TN/RL/GEN/189) prévoit une prohibition générale des « subventions au capital et aux coûts d'exploitation contribuant à la surcapacité et à la surpêche ».



moyens de réaliser des évaluations régulières des stocks de poissons auraient la possibilité d'octroyer des subventions à la pêche. Cette proposition nuirait aux intérêts de développement des pays en développement. Cela étant, elle peut aussi présenter des intérêts si elle inclut des dispositions appropriées en matière de traitement spécial et différencié (TSD), notamment si les pêcheries actives dans leurs ZEE étaient exemptées de cette discipline. La distinction fondée sur les ZEE n'a cependant pas (encore) été appliquée aux subventions relatives à la surpêche (voir également la section sur la distinction des zones maritimes).

Des questions relatives aux « incidences négatives »

Pour des proposants, la prohibition vise les subventions à la pêche ayant « des incidences négatives » sur un stock surexploité. En d'autres termes, la pêche de stocks de poissons surexploités pourrait continuer, sauf s'il est prouvé que la subvention a des effets négatifs sur les stocks surexploités. Le simple fait qu'un navire pêche des poissons issus de stocks surexploités et que l'exploitant du navire bénéficie de subventions ne seraient pas une raison suffisante pour que la prohibition s'applique. En pratique, la prohibition ne serait pas efficace, car le lien de cause à effet serait très difficile à prouver. Les subventions à la pêche ne sont généralement pas accordées en fonction des espèces de poissons ou des zones de pêche : l'octroi de subventions n'est pas fonction de la pêche d'un certain type de poissons dans une certaine zone, sauf dans des cas particuliers, comme l'achat d'un engin utilisé uniquement dans les zones surexploitées ou d'un équipement destiné à localiser très précisément les espèces surexploitées.

Des questions concernant les stocks de poissons « visés »

Les prohibitions prévues par l'UE et le Groupe ACP concernent les subventions octroyées pour les stocks de poissons « visés ». On pourrait croire que les captures accessoires ou involontaires seraient des raisons d'interdire les subventions en question. Or, la manière dont cela serait déterminé, ainsi que la charge de la preuve dans une procédure de règlement des différends sont matières à réflexion. Les pêcheries à grande échelle obtiennent en général des permis pour capturer des espèces de poissons spécifiques. Dans une procédure de règlement des différends de l'OMC, les Membres pourraient alléguer que les conditions d'octroi d'un permis prouvent que si des poissons issus d'un stock surexploité ont été pêchés ils n'étaient pas « visés » par l'activité de pêche. Les Membres de l'OMC qui délivrent des permis de pêcher plusieurs espèces de poissons ou des permis qui ne s'appliquent pas à des espèces de poissons précises ne pourraient pas utiliser le permis pour se justifier.

Des questions concernant les navires, la pêche et/ou les activités liées à la pêche

Dans certaines propositions de texte, il est proposé de prohiber les subventions aux « navires de pêche ». Un navire de pêche est un objet inanimé ; c'est un actif comme un terrain ou un ensemble d'habitations. Ils n'ont pas de compte en banque sur lesquels les autorités publiques versent des subventions.

La plupart des propositions prévoient de prohiber les subventions à la « pêche » ou aux « activités de pêche » ou aux « activités liées à la pêche ». Selon la définition des expressions « activités de pêche » et « activités liées à la pêche », la prohibition pourrait être de très large portée. Il serait nécessaire de préciser quels sont les acteurs qui ne devraient pas recevoir les subventions, éventuellement faire référence aux « exploitants ». Dans l'Accord sur l'agriculture, le « soutien [...] accordé en faveur des producteurs agricoles » est soumis à des disciplines. Par conséquent, en ce qui concerne les subventions à la pêche, il serait possible d'utiliser une formulation faisant référence au soutien accordé en faveur des exploitants qui pêchent des poissons issus d'un stock surexploité. Cette question est liée à la portée des disciplines relatives aux subventions à la pêche, notamment la définition du terme « pêche » (voir ci-avant).



Des questions concernant les obligations et l'application des prohibitions de subventions

Comment les prohibitions de subventions liées à la surpêche peuvent être mises en application ? Par exemple, dans le cas d'un exploitant possédant 20 navires et bénéficiant de subventions dont seul un navire pêche des poissons issus d'un stock surexploité, faut-il couper toutes les subventions qu'il reçoit du Membre qui accorde la subvention ? Ou faut-il réduire les subventions qu'il reçoit au *pro rata* du nombre de navires qu'il possède (c'est-à-dire appliquer une baisse de 5 %) ? Et pendant combien de temps faut-il appliquer la suppression ou la baisse de subventions ?

Subventions liées à la pêche INN

Dans les négociations, la prohibition des subventions liées aux activités de pêche INN fait plus ou moins consensus. Toutefois, la mise en place concrète de cette interdiction déterminera son efficacité et peut être dangereuse à certains égards pour les pays en développement.

Définition de la pêche INN

La majorité des propositions se réfèrent à la définition de la pêche INN qui est donnée au paragraphe 3 du PAI-INDNR de la FAO (voir la section A). Cela ne veut pas pour autant dire que la pêche INN est définie de la même manière dans tous les droits nationaux ; ce qui est illicite dans un pays peut ne pas l'être dans un autre pays. En outre, tous les Membres de l'OMC ne sont pas nécessairement liés aux mêmes obligations internationales, car ils ne sont pas tous parties aux traités internationaux pertinents. Qui plus est, les traités en vigueur prévoient une certaine marge de manœuvre dans l'application nationale des obligations concernées.

Prohibition des subventions (accordées) aux navires ou aux exploitants pratiquant la pêche INN

La plupart des propositions prévoient d'interdire les subventions accordées aux navires ou aux exploitants pratiquant la pêche INN (Groupe ACP, Argentine et al., Groupe des PMA, Indonésie, Nouvelle Zélande et al.).

La prohibition proposée par l'UE ne s'appliquerait qu'aux exploitants (pas aux navires) se livrant à la pêche INN. Selon la définition, un exploitant « inclut toute personne impliquée dans l'exploitation, la gestion ou la propriété d'un navire de pêche ». Une « personne » peut être une personne morale ou physique, ou les deux. Toutefois, l'UE prévoit également que « [s]i un opérateur a plus d'un navire de pêche, cette disposition ne s'appliquera qu'au navire de pêche qui pratique la pêche illicite, non déclarée ou non réglementée ». Par conséquent, les sanctions qui viseraient un exploitant dont seul un navire se livre à la pêche INN ne concerneraient que les subventions qu'il reçoit pour ce navire. Autrement dit, dans les faits, cette mesure est une prohibition de subvention à un navire, plutôt qu'à un exploitant. Par conséquent, plusieurs questions se posent quant à la mise en application concrète de cette prohibition (voir aussi la page précédente).

Opposition des expressions « subventions accordées aux navires » et « bénéficiaire de subventions »

Le texte de 2007 du président prohibe, entre autres, les « subventions dont les avantages sont conférés pour tout navire pratiquant la pêche illicite, non déclarée ou non réglementée ».¹⁰⁶ Les interdictions prévues dans la plupart des propositions actuelles s'appliquent aux subventions « accordées aux » navires de pêche pratiquant la pêche INN. L'expression « subventions accordées aux » est plus

¹⁰⁶ TN/RL/W/213 du 30 novembre 2007, 'Projets de textes récapitulatifs des Accords antidumping et SMC présentés par le Président', Annexe VIII, Art. I.1h)



restrictive que l'expression « bénéficiant de subventions ». Même si un navire particulier bénéficie d'une subvention qui n'a pas été octroyée spécifiquement pour un navire (mais, par exemple, pour un programme d'aide aux dépenses en équipage ou en installations terrestres), il pourrait échapper aux disciplines proposées. À l'inverse, la proposition de l'Indonésie en matière de pêche INN a une portée beaucoup plus vaste que le texte de 2007 présenté par le président, puisqu'elle concerne les « subventions accordées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, en relation avec la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ».

Listes des navires pratiquant la pêche INN

En pratique, quels navires ou exploitants seraient visés par l'interdiction de subvention à la pêche INN ? Pour interdire le subventionnement, il faudrait prouver suffisamment qu'un navire spécifique pratique la pêche INN. Toutes les propositions, sauf celle de l'Indonésie, prévoient que les Membres interdiront les subventions aux navires figurant sur une liste spécifique de navires pratiquant la pêche INN (ci-après navires INN). Toutes les propositions prévoient que les Membres devraient se baser, au moins, sur les listes de navires INN qui sont dressées par les ORGP.

D'après des renseignements publics, à l'heure actuelle, neuf ORGP dressent ou partagent des listes de navires qui pratiquent ou qui appuient la pêche INN. Une liste récapitulative est publiée sur Internet.¹⁰⁷ En juin 2017, la liste combinée des neufs ORGP regroupaient 265 navires INN, dont 136 étaient actifs. (Les autres ont été sabordés (coulés), abandonnés ou passés dans la catégorie des navires ne pratiquant pas la pêche INN). Les ORGP comptant des pays africains parmi les membres et qui tiennent des listes de navires INN sont l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (OPASE)¹⁰⁸ et la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI)¹⁰⁹. À l'heure actuelle, aucune ORGP d'Afrique de l'Ouest et centrale ne dresse de listes de navires INN.¹¹⁰

La plupart des navires INN figurent dans la liste de la CTOI. Sa liste de 2017 inclut 69 navires (c'est-à-dire environ la moitié des navires INN connus)¹¹¹. Pour 17 des 69 navires, les exploitants sont connus (soit environ 25 % des navires INN listés par la CTOI). Neuf navires sont (ou étaient) exploités par des exploitants basés dans la Province chinoise de Taïwan et huit en Inde (pratiquant dans le territoire britannique de l'Océan indien). Si l'on part du principe que les navires figurant dans la liste de la CTOI sont représentatifs des navires figurant sur les listes de toutes les ORGP, une discipline fondée sur les listes des ORGP concernerait seulement 30 à 40 navires dont l'exploitant est basé dans un Membre de l'OMC.

¹⁰⁷ Voir <http://iuu-vessels.org/iuu/iuu/search>

¹⁰⁸ Parmi les membres africains de l'OPASE, il y a l'Afrique du Sud, l'Angola et la Namibie. Les autres membres sont l'UE, la Corée et la Norvège. Voir : <http://www.seafo.org/About/Contracting-Parties>

¹⁰⁹ Les membres africains de la CTOI sont l'Afrique du Sud, la Guinée, le Kenya, Madagascar, le Mozambique, la Sierra Leone, la République-Unie de Tanzanie, les Seychelles, la Somalie et le Soudan. Voir : <http://www.iotc.org/about-iotc/structure-commission>

¹¹⁰ En 2012, les 7 États membres de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) (Cabo Verde, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mauritanie, Sénégal, Sierra Léone) ont conclu une Convention relative à la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des États membres de la CSRP (Convention CMA). Dans cette Convention, les membres s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, notamment en organisant des opérations conjointes de surveillance, en allouant une proportion convenable du produit des amendes au renforcement de la gestion de la pêche et en immobilisant tout navire ayant commis une infraction dans la zone maritime sous juridiction d'un autre État membre.

¹¹¹ <http://www.iotc.org/fr/navires>



Le nombre de navires INN identifiés par les ORGP est très faible par rapport au nombre de navires actifs. À titre de comparaison, en 2015 l'UE comptait 85 000 navires de pêche au total.¹¹² En 2014, les pays membres de l'OCDE et les États membres de l'UE ne faisant pas partie de l'OCDE possédaient plus de 560 000 navires de pêche.¹¹³ Il ne serait donc pas efficace de s'en remettre uniquement aux listes de navires INN dressées par les ORGP. Ainsi, la plupart des propositions ne s'arrêtent pas aux seules listes de navires INN dressées par les ORGP.

Étendue de la prohibition des activités de pêche INN : qui définit ce qu'est un navire INN ?

| | |
|-------------------------|---|
| UE | Membre qui octroie la subvention ou ORGP ou ARGP |
| Argentine et al. | <ul style="list-style-type: none"> • Une ORGP à laquelle le Membre est partie, ainsi que le prévoient les règles et procédures de l'organisation en question et conformément au droit international et à la législation nationale du Membre concerné. • Chaque Membre conformément à sa législation nationale. |
| Nouvelle Zélande et al. | L'État du pavillon, le Membre accordant la subvention, une organisation ou un arrangement régional de gestion des pêches ou une organisation internationale compétente |
| Groupe ACP | Les listes d'activités de pêche INN établies par les pays et les ORGP conformément aux mécanismes garantissant la régularité de la procédure peuvent être prises en compte. |
| Groupe des PMA | [Navires ou opérateurs] inclus dans la liste des navires INN d'une organisation ou d'un arrangement régional de gestion de la pêche ou d'une organisation internationale compétente, conformément aux règles et procédures de ladite organisation et en conformité avec les principes de régularité de la procédure. ii. [Navires ou opérateurs] identifiés par l'État du pavillon, le Membre accordant la subvention ou l'État côtier conformément aux réglementations, lois et pratiques nationales. |
| PTP | L'État du pavillon ou une organisation ou un arrangement régional de gestion des pêches pour la pêche INN pertinent, conformément aux règles et aux procédures de cette organisation ou de cet arrangement et au droit international |

Note : Le PTP a été inclus dans le seul but d'apporter un élément de comparaison. Il ne s'agit pas d'une proposition présentée à l'OMC.

Listes des navires INN dressées par les ARGP

Dans leurs communications, l'UE et la Nouvelle Zélande et al. proposent que les Membres de l'OMC se basent également sur les listes de navires INN dressées par les ARGP. Or, la distinction entre une ORGP et un ARGP n'est pas claire ; il n'existe d'ailleurs pas de définition juridique précise. Par exemple, d'aucuns considèrent que la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) en Afrique de l'Ouest est une ORGP¹¹⁴, d'autres considèrent qu'il s'agit d'un ARGP.

¹¹² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/fisheries/data/main-tables>

¹¹³ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=1c52dea8-52b0-4a0e-987d-788a369c3820&themetreeid=1>

¹¹⁴ Regional fisheries management organizations (RFMOs) –région d'Afrique de l'Ouest, réunion d'un groupe d'experts intitulée « Oceans, Seas and Sustainable Development: Implementation and follow-up to Rio+20 » présentation de Camille Jean Pierre MANEL, Sénégal. . Disponible à l'adresse : [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1758Regional%20fisheries%20management%20organizations%20\(RFMOs\)_cjpMANEL_Senegal.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1758Regional%20fisheries%20management%20organizations%20(RFMOs)_cjpMANEL_Senegal.pdf)



Pour certains, seules les ORGP sont compétentes pour adopter des mesures de conservation et de gestion qui aient un caractère contraignant pour les Membres.¹¹⁵

Les ARGP relèvent d'un concept très large. D'après une définition, un ARGP est « une forme quelconque d'arrangement par lequel des États adoptent des mesures de conservation et de gestion qui ne prévoit pas la création d'une organisation ». ¹¹⁶

Par ailleurs, l'UE est un Membre de l'OMC, mais aussi un regroupement d'États. Par conséquent, toute (future) réglementation unilatérale de l'UE qui ficherait des navires appartenant à d'autres membres de l'OMC n'étant pas membres de l'UE parce qu'ils seraient suspectés de se livrer à la pêche INN serait visée par la proposition d'interdiction de subvention.

Les Membres de l'OMC devraient envisager de définir ce qu'est une ORGP et un ARGP, et se demander s'il convient de s'appuyer sur les listes de navires INN dressées par les ARGP et/ou s'il est nécessaire de prévoir des garanties procédurales dans le cas où les ARGP intervenaient dans les disciplines relatives à la pêche INN.

Listes dressées par les pays

L'Argentine et al. et le Groupe ACP proposent que les Membres de l'OMC puissent s'appuyer aussi sur les listes des navires INN dressées par les pays. À première vue, l'idée semble bonne.

Un exemple, rapporté par la CSRP, illustre pourquoi¹¹⁷ :

- En 2009, la Guinée Bissau a arraisonné dans sa ZEE le pétrolier *Virginia G*, sous pavillon du Panama, pour avoir ravitaillé en combustible les chalutiers *Amabal I* et *Amabal II* sans autorisation délivrée par les autorités nationales. Le *Virginia G* était la propriété de la société espagnole Penn Lila Trading.

Amabal I et *Amabal II* ont donc été identifiés par la Guinée Bissau comme des navires se livrant à la pêche INN. Or ces navires n'ont pas été identifiés comme tels ni par les ORGP, ni par l'UE (le Membre octroyant la subvention) ni par le Panama (l'État du pavillon) ou, tout du moins, ce renseignement n'a pas été mis en ligne. Par exemple, *Amabal I* et *Amabal II* ne figuraient pas sur la liste des navires INN dressée par l'UE en 2010¹¹⁸ et en 2016¹¹⁹, sa plus récente liste. Le Panama, quant à lui, ne dresse pas de liste de navires INN.

¹¹⁵ Document de la FAO n° COFI/2014/Inf.11, *Organes régionaux des pêches établis dans le cadre de la FAO*, Comité des pêches, Trente et unième session, Rome, 9-13 juin 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/a-mk346f.pdf>

¹¹⁶ 'Regional bodies involved in the management of deep-sea fisheries'. . Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/background/regional-fishery-bodies/en/>

¹¹⁷ Demande d'avis consultatif au Tribunal international du droit de la mer - TIDM. Exposé écrit, version 2. Disponible à l'adresse : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round2/21_II-6_CSRP2_fr.pdf

¹¹⁸ Règlement (UE) n° 468/2010 de la Commission du 28 mai 2010 établissant la liste de l'UE des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R0468-20150805>

¹¹⁹ Règlement d'exécution (UE) n° 2016/1852 de la Commission du 19 octobre 2016 modifiant le règlement (UE) n° 468/2010 établissant la liste de l'UE des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1852&from=FR>



Toutefois, les listes nationales pourraient aussi être problématiques si un Membre ajoutait à sa liste le navire d'un autre pays sans respecter les procédures ou sans disposer de preuves suffisantes puisque, dès lors, le navire ou l'exploitant en question ne pourrait plus bénéficier de subventions (qui seraient interdites).

D'après le paragraphe 4 de l'article 9 de l'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN, pour interdire à un navire d'entrer dans ses ports, une Partie doit disposer « de preuves suffisantes pour établir que le navire [...] s'est livré à la pêche [INN] ou à des activités liées à la pêche en soutien à la pêche [INN] ». Des dispositions similaires devraient figurer dans les disciplines relatives à la pêche INN, afin de résoudre ces aspects problématiques et d'améliorer l'efficacité desdites disciplines.

Élargir la portée des disciplines relatives aux subventions à la pêche INN

Plusieurs Membres proposent d'élargir la portée des disciplines aux activités qu'ils considèrent être des activités de pêche INN ou des activités liées à la pêche INN.

- a) Prohibition des subventions accordées pour la pêche dans les stocks de poissons gérés par une ORGP/ un ARGP quand le Membre qui accorde la subvention n'est pas membre de l'ORGP/ de l'ARGP

Dans le cadre de la prohibition des subventions à la pêche INN, la Nouvelle Zélande et al. proposent également d'interdire plus largement les subventions accordées pour « la pêche dans des stocks de poissons gérés par une organisation ou un arrangement régional de gestion des pêches lorsque le Membre qui accorde la subvention ou l'État du pavillon du navire n'est pas membre de l'organisation ou de l'arrangement ».

Les activités de pêche qui sont menées dans des zones ou visent des stocks gérés par une ORGP sans en être membre et d'une façon non conforme aux mesures de conservation et de gestion de cette ORGP sont déjà considérés comme des « activités de pêche non réglementées », au titre du paragraphe 3 du PAI-INDNR. La Nouvelle Zélande et al. proposent d'autres éléments qui consisteraient à 1) inclure les arrangements régionaux de gestion des pêches (ARGP) et 2) interdire les subventions accordées par des États qui ne sont pas membres d'une ORGP/d'un ARGP pour des activités de pêche menées dans la zone gérée par cette ORGP/ cet ARGP, même si cet État NE contrevenait PAS aux mesures applicables de conservation et de gestion de l'ORGP/ARGP compétent. La Nouvelle Zélande et al. semblent donc partir du principe qu'il y a présomption de pêche INN si un État qui n'est pas membre d'une ORGP/ d'un ARGP pêche dans la zone gérée par une ORGP/ un ARGP, alors que la pêche INN n'est pas définie comme telle dans le paragraphe 3 du PAI-INDNR.

Cette manière de voir soulève des questions intéressantes si ces dispositions s'appliquaient aux ZEE, notamment dans le cas des accords d'accès. À titre d'exemple, l'accord entre l'UE et la Mauritanie expose les conditions dans lesquelles l'UE est autorisée à pêcher dans la ZEE sous la juridiction de la Mauritanie, qui comprennent des mesures de conservation et de gestion. Or, l'UE n'est pas membre de la CSRP, qui gère 7 ZEE d'Afrique de l'Ouest dont celle de la Mauritanie. La proposition de la Nouvelle Zélande et al. aurait pour effet d'interdire TOUTES les subventions à la pêche pratiquée par l'UE en Mauritanie, sauf si l'UE devenait membre de la CSRP ; une situation qui inciterait donc l'UE à rejoindre la CSRP. Le cas échéant, le pouvoir de négociation pourrait être renforcé (la CSRP pourrait fixer les conditions d'adhésion, comprenant le type de subvention que l'UE serait ou ne serait pas autorisée à accorder et, en définitive, les États d'Afrique de l'Ouest pourraient négocier les accords d'accès en tant que groupe régional). Toutefois, ce cas de figure serait également susceptible de créer des tensions autour des questions de souveraineté et obligerait les pays d'Afrique de l'Ouest à régler leurs ZEE.



Si l'interdiction de subvention s'appliquait aux zones de haute mer seulement, les conséquences seraient fonction de la composition des membres d'une ORGP et des conditions d'adhésion des derniers membres, notamment ceux dont la ZEE est limitrophe à la zone de haute mer gérée par l'ORGP. À titre d'exemple, il y a l'Accord relatif aux Pêches dans le Sud de l'Océan indien (APSOI)¹²⁰ qui est entré en vigueur en juin 2012, qui couvre la zone de haute mer entre le triangle formé par le Mozambique, la Somalie et l'Australie, une zone qui présente de grands intérêts pour l'Afrique méridionale et de l'Est. Parmi les parties à l'APSOI figurent l'Australie, la France, les Îles Cook, le Japon, la Mauritanie, la République de Corée, les Seychelles et l'UE. Les Comores, le Kenya, Madagascar, le Mozambique et la Nouvelle Zélande en sont également signataires, mais ne l'ont pas ratifié. Dans les faits, la proposition de la Nouvelle Zélande et al. impliquerait que la capacité des parties à l'APSOI d'accorder des subventions tel que prévu à l'APSOI est garantie (y compris les pays qui pratiquent la pêche en eaux lointaines tels que le Japon, la République de Corée ainsi que la Nouvelle Zélande après ratification) tandis que les pays qui ne sont pas parties à l'APSOI n'auraient pas le droit d'accorder des subventions aux activités de pêche menées dans ces zones de haute mer, notamment la République-Unie de Tanzanie et la Somalie qui jouxtent la zone gérée par l'APSOI (sauf si elles devenaient parties à l'accord).

b) Transbordements

Le transbordement est le transfert de cargaison, de carburant, d'approvisionnement, d'équipage, d'équipement ou de poissons d'un navire à un autre, qui peut avoir lieu au port ou en mer. Même si le transbordement est une pratique mondiale commune, souvent licite (selon la ZEE, l'État de pavillon ou la région), il peut aussi dissimuler des activités de pêche INN. Le transbordement a souvent lieu entre un navire de pêche et un navire de transport frigorifique. Un navire de transport frigorifique peut s'arrêter auprès de multiples navires de pêche pour récupérer les prises de chaque navire, les stocker dans de grandes cales frigorifiques, puis les débarquer au port. Cette pratique peut faciliter le blanchiment de poissons pêchés illégalement, qui sont mélangés aux poissons capturés légalement et vendus comme tels. Qui plus est, les prises stockées dans les conteneurs de marchandises ne font pas nécessairement l'objet d'une inspection aussi poussée que les prises conservées dans les cales frigorifiques des navires de pêche, une situation propice à la pêche non réglementée.¹²¹

C'est pourquoi, les PMA ont proposé d'interdire aussi les subventions au transbordement illicite. En d'autres termes, cette interdiction inclurait les subventions aux navires de transport frigorifique qui ne mènent pas d'activité de pêche INN mais qui viennent en soutien de navires qui pratiquent la pêche INN. De même, les subventions aux navires de ravitaillement pourraient être prohibées, car elles sont susceptibles de soutenir la pêche INN également (voir, par exemple, le cas de la Guinée Bissau cité précédemment).

Le transbordement *illicite* pourrait, en principe, être visé par une interdiction de subvention à la pêche INN. L'UE a proposé que le *transbordement* fasse partie intégrante de la définition de la *pêche*. Le cas échéant, les subventions accordées aux navires de transbordement seraient, en principe, considérées comme des subventions à la pêche. Toutefois, l'interdiction de subvention n'aurait lieu que si ces navires étaient ajoutés à la liste des navires INN. Par conséquent, le Groupe des PMA a proposé un type d'interdiction particulier et indépendant des subventions octroyées aux navires ou opérateurs pratiquant le transbordement illicite de poissons en mer.

¹²⁰ <http://www.siofa.org/>

¹²¹ 'No More Hiding at Sea: Transshipping Exposed', Oceana, 22 février 2017. Disponible à l'adresse : https://usa.oceana.org/sites/default/files/oceana_transshipping_exposed_report_final_0.pdf



c) Pavillons de complaisance

L'Indonésie propose d'interdire les subventions accordées aux navires battant pavillon de complaisance, c'est-à-dire les navires ne battant pas le pavillon du Membre qui octroie la subvention. Les pavillons de complaisance sont étroitement liés à la pêche INN (voir section A ci-avant).

Si cette mesure avait pour effet de réduire le nombre d'immatriculations, elle représenterait une perte de revenus pour certains pays en développement (par exemple, le Libéria et le Panama). Cela étant, il serait, entre autres, possible de donner une définition plus stricte du pavillon de complaisance ou de prévoir une exception à la règle s'appliquant aux navires déjà immatriculés sous un pavillon de complaisance d'un pays en développement.

d) Autres questions

Aucune discipline sur les subventions déjà octroyées aux navires INN

Aucune proposition ne prévoit de dispositions relatives aux subventions déjà octroyées à des exploitants ou des navires avant que leur implication dans des activités de pêche INN n'ait été mise au jour. Une subvention, non permanente, peut avoir été accordée dans le passé, par exemple pour la construction d'un navire. Si le bateau en question mène des activités de pêche INN, les propositions de disciplines relatives à la pêche INN n'auraient aucun effet. Une obligation de rembourser la subvention dissuaderait, en premier lieu, les exploitants et les navires de pratiquer la pêche INN.

Pratiques de pêche destructrices

À la Conférence des Nations Unies sur les océans, un appel a été lancé pour mettre un terme « à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices » (par. 13 d) du document final). Alors que la pêche INN a fait l'objet de discussions, jusqu'à présent il a rarement été question des « pratiques de pêche destructrices » dans les négociations de l'OMC sur la pêche, bien qu'il existe des liens évidents entre ces pratiques et la surpêche et la pêche INN. Par exemple, le chalutage de fond (le fait de laisser traîner un filet au fond de la mer) est une pratique destructrice. Les scientifiques et les ONG demandent l'interdiction de cette méthode de pêche.¹²² Il serait nécessaire d'envisager d'élaborer des disciplines relatives aux subventions accordées aux navires utilisant cette méthode de pêche, car elle contribue à la surpêche et à la pêche INN.

Parmi les mesures supplémentaires pour augmenter l'efficacité des disciplines relatives aux subventions à la pêche INN, il serait possible de prévoir l'obligation de publier régulièrement les listes de navires INN afin que les États et les commerçants soient à même d'en prendre connaissance et que les Membres de l'OMC restent informés quand les listes sont publiées. Une autre possibilité serait d'inclure les navires identifiés par d'autres Membres de l'OMC comme des navires INN dans les listes des navires INN dressées par l'État du pavillon (Panama dans l'exemple de la Guinée-Bissau), ainsi que par le Membre où l'exploitant réside (l'Espagne ou l'UE dans l'exemple de la Guinée-Bissau), sur la base de preuves suffisantes.

¹²² 'Scientists call for destructive seabed trawling to be banned', *Independent*, 21 janvier 2015. Disponible à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/environment/scientists-call-for-destructive-seabed-trawling-to-be-banned-9993788.html>. 'Trawling: destructive fishing method is turning seafloors to 'deserts'', *Mongabay*, 28 May 2014. Disponible à l'adresse : <https://news.mongabay.com/2014/05/trawling-destructive-fishing-method-is-turning-seafloors-to-deserts/>



Traitement spécial et différencié (TSD)

Raison d'être du TSD

La raison d'être du TSD est de protéger les activités des pêches artisanales qui sont une importante source d'emplois, de revenus et de denrées alimentaires dans de nombreux pays en développement (voir également la section A ci-avant), ainsi que de ménager une marge d'action pour le développement futur du secteur de la pêche dans les pays en développement.

Les diverses manières d'appliquer le principe de TSD

Le principe de TSD peut s'appliquer de plusieurs manières :

- Exclusion de disciplines, sans conditions ou dans certaines conditions,
- Assistance technique et renforcement des capacités,
- Mesures de transition, par exemple une période de transition pour la mise en application,
- Clause de paix protégeant les pays contre toute procédure de règlement des différends.

L'exclusion, partielle ou totale, de certaines disciplines est la manière la plus efficace d'accorder un TSD.

Le TSD appliqué à la pêche artisanale/ à petite échelle dans les pays en développement

Plusieurs propositions prévoient d'exempter la pêche artisanale ou à petite échelle ou de subsistance des disciplines. Le problème réside dans la définition des expressions *pêche artisanale* et *pêche à petite échelle*. Le tableau ci-après fait un récapitulatif :

Propositions de définition de la *pêche artisanale* ou de la *pêche à petite échelle*

| Membre(s) | Définition |
|------------------|--|
| Indonésie | <ul style="list-style-type: none"> • Navires de pêche dont la longueur est inférieure à 24 mètres • Navires qui opèrent dans la ZEE du Membre • (le TSD est soumis à d'autres conditions) |
| Argentine et al. | <ul style="list-style-type: none"> • Dans les eaux relevant de la juridiction nationale d'un Membre • La notion de petits pêcheurs artisanaux devrait être interprétée et appliquée conformément aux systèmes juridiques nationaux du Membre concerné, compte étant tenu des Directives d'application volontaire visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté de la FAO (Directives sur les pêches artisanales) |
| UE | <ul style="list-style-type: none"> • Subventions accordées ou maintenues par des pays en développement et moins avancés pour des navires de pêche qui sont utilisés à des fins de pêche de subsistance <p>L'expression <i>pêche de subsistance</i> s'entend des activités de pêche menées par un ménage pour la consommation des membres de ce ménage et des parents des pêcheurs par opposition aux activités de pêche menées à des fins commerciales. Néanmoins, une partie des captures peut être vendue ou échangée contre d'autres biens ou services.</p> <p>(le TSD est soumis à d'autres conditions)</p> |



Pêche de subsistance

L'UE donne une définition très limitée du qualificatif *petite*. Elle n'envisage d'appliquer le TSD que dans les cas de pêche de subsistance. En effet, cette définition exclut presque toutes les activités de pêche, même dans les PMA. Par exemple, d'après l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) concernant la Gambie, « la pêche artisanale des poissons pélagiques (comme l'aloise, la sardinelle, l'anchois) dans les eaux côtières et dans les rivières est prospère ». La plupart des prises sont destinées aux marchés domestiques et régionaux sous forme séchée ou fumée.¹²³ En d'autres termes, en réalité, les pêcheurs de subsistance mènent leurs activités de pêche à des fins commerciales et vendent aussi leurs produits en dehors de leur cercle familial.

Longueur du navire

Pendant les négociations, la longueur du navire a été utilisée pour caractériser le secteur de la pêche à petite échelle. La proposition originale de l'UE se basait sur une longueur de navire de 10 mètres comme critère pour différencier la pêche à (plus) petite échelle (qui doit bénéficier de dispositions relatives au TSD) et la pêche à d'autres échelles. L'Indonésie se base sur une longueur de 24 mètres, la longueur de navire utilisée par la CTOI pour distinguer les différents types de pêche. C'est également la longueur de 24 mètres qui est utilisée dans l'Accord sur le respect des mesures internationales (voir la section B).

La longueur du navire semble être fixée de manière arbitraire. La puissance du moteur, le tonnage et la capacité des cales sont d'autres variables possibles. Dans tous les cas, une longueur de navire universelle ne peut pas être caractéristique de la pêche *artisanale* ou à *petite échelle*. D'abord, les navires des pêcheurs artisanaux peuvent être plus longs que 10 mètres, contrairement à ce que propose l'UE. C'est pourquoi, la proposition de l'UE consistant à fixer la longueur maximale d'un navire de pêche artisanale à 10 mètres empêchera la majorité des pêcheries à petite échelle de bénéficier de l'exception, ce qui va à l'encontre du but même de la disposition.¹²⁴

Ensuite, l'UE a elle-même utilisé diverses mesures pour faire une distinction entre la pêche *petite* et *grande*. Dans sa politique commune de la pêche, l'UE se base à la fois sur le tonnage et la puissance du moteur qui sont susceptibles d'être de meilleurs indicateurs que la seule longueur d'un navire de pêche. Toutefois, lorsque l'UE a utilisé la longueur d'un navire, elle s'est basée sur une longueur de 24 mètres. Par exemple, dans le Fonds européen pour la pêche 2007-2013, les subventions destinées au remplacement du moteur d'un navire ne pouvaient être octroyées qu'aux navires de plus de 24 mètres, à condition que le nouveau moteur soit 20 % moins puissant que l'ancien et que le navire se soumette à un plan de sauvetage et de restructuration. Les navires de plus de 24 mètres de long n'étaient pas soumis à ces conditions.¹²⁵ Par conséquent, entre 10 mètres et 24 mètres de long, la longueur de 24 mètres semble être plus appropriée pour différencier la « petite » et la « grande » pêche.

¹²³ *The Gambia - From Entrepôt to Exporter and Eco-tourism, Diagnostic Trade Integration Study for the Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance to Least Developed Countries*, Juillet, 2007, par. 55. Disponible à l'adresse : http://www.enhancedif.org/en/system/files/uploads/gambia_dtis_final_july07.pdf

¹²⁴ Compte tenu des communications antérieures comme la proposition conjointe de l'Inde, de l'Indonésie et de la Chine (TN/RL/GEN/155/Rev.1) du 19 mai 2008, il ne fait aucun doute que la plupart des navires traditionnels et de petite taille dans les pays susmentionnés mesurent jusqu'à 20 mètres de long.

¹²⁵ Règlement (CE) N° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1198>



La notion de *petite échelle* doit être définie conformément aux lois nationales

L'Argentine et al. proposent que la notion de pêche à *petite échelle* soit définie conformément à la législation nationale, compte étant tenu des Directives d'application volontaire visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté de la FAO.¹²⁶ À l'alinéa 4) du paragraphe 2, « [i] est pris acte, dans les Directives, de la riche diversité de la pêche artisanale et du fait qu'il n'existe pas de définition conventionnelle unique de ce sous-secteur. C'est pourquoi aucune définition normalisée de la notion de pêche artisanale n'est prescrite dans les Directives, qui ne donnent pas non plus d'indications quant à leur application dans un contexte national. » Le Groupe des PMA a adopté une position similaire.

Le paragraphe 2 de l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture énonce des dispositions similaires à celles prévues par la proposition de l'Argentine et al. dans le cadre des négociations relatives à la pêche. Dans le domaine de l'agriculture, les pays en développement peuvent accorder des subventions aux intrants agricoles aux « producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées », un concept qui n'est pas défini dans l'Accord sur l'agriculture mais qui a été interprété par les Membres de l'OMC.

Est-ce que le fait d'exempter la pêche à *petite échelle* des disciplines relatives aux subventions crée une marge d'action suffisante pour garantir le développement futur du secteur de la pêche ?

Même si un consensus était trouvé sur la définition du concept de pêche « à *petite échelle* », cela n'instaurerait pas la marge d'action nécessaire pour le développement futur du secteur de la pêche. Cette situation est problématique, en particulier pour les pays qui ne disposent pas de flottes commerciales ou qui disposent de stocks sous-exploités.

C'est pourquoi, dans sa proposition de 2016, le Groupe ACP appréhende le problème en fonction des pays : il prévoit l'application d'un TSD sous la forme d'une exemption des disciplines basée sur le statut des pays, à savoir les PMA ou les PEV. Cette proposition s'accorde avec la proposition de 2011 des PEV qui prévoyait une exemption à l'application des prohibitions relatives aux subventions pour les Membres de l'OMC dont la part du commerce mondial AMNA n'excède pas 0,1 % et dont la part des prises d'espèces marines sauvages n'excède pas 1 % d'appliquer les dispositions relatives.¹²⁷

Faut-il lier le TSD à la gestion de la pêche ?

L'UE et l'Indonésie ont proposé plusieurs critères donnant droit aux pays en développement d'être exemptés des interdictions de subventions (uniquement pour les activités de pêche à *petite échelle* telles que définies dans leurs propositions respectives), qui sont essentiellement liés à la gestion de la pêche.

Selon l'UE, un pays en développement doit remplir les critères suivants :

- Les navires bénéficiant de la subvention ne visent pas les stocks de poissons surexploités et, en l'absence d'évaluation de stock, il est présumé que le stock est surexploité.

¹²⁶ FAO, *Directives d'application volontaire visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté*, 2015. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/a-i4356f.pdf>

¹²⁷ TN/RL/GEN/162/Rev.1 du 20 avril 2011



- Les stocks de poissons visés sont gérés sur la base des meilleures données scientifiques dont dispose le Membre, conformément aux obligations découlant du droit international pertinent et des normes généralement acceptées.
- Tout plan de gestion de la capacité de pêche doit être appliqué à la flotte à laquelle appartiennent les navires bénéficiant de la subvention.

L'application de toutes ces conditions coûterait très cher aux pays en développement :

1) Des évaluations régulières des stocks de poissons devraient être réalisées par les autorités nationales compétentes ou par les ORGP, avant l'octroi d'une subvention. Dans la pratique, il serait quasiment impossible de remplir cette condition, car les évaluations de stocks d'espèces de poissons peuvent durer 10 ans et peuvent être freinées par des contraintes de capacité en raison de facteurs tels que le nombre d'espèces de poissons présentes dans les différentes régions géographiques (en effet, de plus nombreuses espèces peuplent les eaux tropicales).

2) Les Membres devraient se conformer au « droit international pertinent » et aux « normes généralement acceptées ». Le « droit international pertinent » comprend la CNUDM, l'ANUSP, la Directive de la FAO d'application volontaire, l'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN et le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable. Beaucoup de ces instruments ne sont pas juridiquement contraignants. Quant aux instruments contraignants, tous les pays en développement n'en sont pas partie. L'expression « normes généralement acceptées » n'est pas définie dans la proposition de l'UE. De ce fait, si ces instruments étaient utilisés dans le cadre des procédures de règlement des différends de l'OMC, les conséquences seraient imprévisibles.

La proposition de l'Indonésie impose des conditions supplémentaires aux pays en développement consistant à accorder des subventions pour la modernisation, la rénovation, la réparation ou l'amélioration de navires de pêche existants [...] et tous autres investissements importants dans la pêche. En sus de la proposition de l'UE relative au plan de gestion de la capacité de pêche qui ne contribue pas à la surpêche, les pays en développement devraient démontrer que les subventions à la pêche artisanale n'ont pas d'effets néfastes sur les ressources halieutiques d'autres Membres. Les membres seraient, en outre, tenus d'établir des « mécanismes de contrôle » (lesquels ne sont pas définis) des subventions à la pêche pour éviter la surpêche et la surcapacité. Cependant, la proposition de l'Indonésie ne mentionne ni le « droit international pertinent » ni les « pratiques généralement acceptées ».

Il semblerait que la raison pour subordonner l'octroi de subventions à la bonne gestion de la pêche soit motivée par la méfiance envers la capacité des pays en développement d'avoir une bonne gestion de pêche et qu'il leur reviendrait, par conséquent, de prouver leur *innocence* avant d'avoir le droit d'accorder des subventions à la pêche. Or, les engagements envers la pêche durable et les bonnes pratiques de gestion de la pêche devraient en premier lieu s'appliquer aux Membres qui contribuent le plus à la surcapacité et à la surpêche mondiales et/ou à ceux qui capturent le plus de poissons dans les océans.



Propositions de l'UE et de l'Indonésie en matière de prohibitions de subventions et d'exemptions aux prohibitions pour les pays en développement

UE

| Types de subvention | TSD pour les pays en développement | Conditions pour pouvoir bénéficier du TSD |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Les subventions qui augmentent la capacité de pêche en mer d'un navire de pêche ou qui facilitent l'achat de matériel qui augmente la capacité d'un navire de pêche de trouver du poisson • Les subventions qui soutiennent la construction de navires de pêche ou l'importation de navires de pêche • Les subventions en faveur du transfert de navires de pêche vers d'autres pays, y compris par la création de coentreprises avec des partenaires de ces pays. | <p>Subventions accordées pour des navires de pêche qui sont utilisés à des fins de pêche de subsistance.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Les stocks de poissons visés ne sont pas surexploités, tel que reconnu par un Membre ou par une ORGP compétente (En l'absence d'évaluation de stock, il sera présumé que le stock est surexploité) • Les stocks de poissons visés sont gérés sur la base des meilleures données scientifiques dont dispose le Membre, conformément aux obligations découlant du droit international pertinent <u>et</u> des normes généralement acceptées • Plan de gestion de capacité de la pêche |

Indonésie

| Types de subvention | TSD pour les pays en développement | Conditions pour pouvoir bénéficier du TSD |
|--|--|---|
| <p>Subventions accordées pour la construction, la réparation ou la modernisation de navires de pêche ou l'acquisition ou l'amélioration du matériel, le carburant, les appâts ou la glace.</p> | <p>Subventions pour la pêche à petite échelle (navire de pêche de moins de 24 mètres de long) menée dans la ZEE du Membre.</p> <p>Pêcheries dans la propre ZEE du Membre ou des droits détenus par le Membre pour des quotas de pêche en haute mer ou tous autres droits établis par une ORGP ou un ARGP</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Un plan de gestion de la pêche surveillé efficacement et bien respecté doit être mis en place. • Les activités de pêche ne doivent pas avoir d'effets défavorables sur les ressources régies par le plan de gestion de la pêche. • Les activités de pêche ne doivent pas avoir d'effets défavorables sur les ressources halieutiques d'autres membres. • Le Membre doit disposer de mécanismes de contrôle des subventions à la pêche pour éviter la surpêche et la surcapacité. • Des ressources doivent être sous-exploitées dans la ZEE du Membre • Le Membre doit avoir des droits pour les quotas de pêche en haute mer ou pour des quotas supplémentaires dans le cadre d'une ORGP |



Dans les faits, la plupart des flottes de pêche de l'UE tirent parti de stocks surexploités d'après les informations du JRC. En outre, la Cour des comptes européenne a relevé plusieurs faiblesses du régime des pêches de l'UE pour ce qui est de garantir la viabilité à long terme des stocks halieutiques et du secteur de la pêche (voir section C ci-avant). Ces propositions risquent de relever les normes imposées aux pays en développement alors même que le régime de subvention de la pêche de l'UE contribue à maintenir la situation actuelle.

Dans quelle mesure la gestion de la pêche devrait faire partie des disciplines de l'OMC relatives à la pêche ? Il s'agit d'une question très difficile, à laquelle les Membres n'ont pas réussi à répondre.

Il serait en effet difficile que les Membres de l'OMC se mettent d'accord sur des règles de gestion de la pêche. L'OMC n'est pas une organisation de gestion de la pêche. Les règles de gestion de la pêche sont définies dans les instruments multilatéraux des Nations Unies et mises en application régionalement par les ORGP, ainsi que bilatéralement dans des accords d'accès à la pêche.

Plusieurs observations doivent être faites :

- i) Les pays en développement ne devraient pas appuyer l'idée de conditionner le TSD à la gestion de la pêche (tel que proposé par l'UE et l'Indonésie), car seuls les pays en développement (et non pas les pays développés) seraient soumis à un contrôle de leurs pratiques de gestion de la pêche. Cette mesure serait donc injuste. Tel qu'expliqué précédemment, même l'UE ne se montre pas à la hauteur de ses objectifs en matière de gestion de la pêche.
- ii) Les pays en développement ne devraient pas être soumis à des règles de gestion de la pêche dans leurs ZEE dans le cadre de l'OMC. Les Membres de l'OMC devraient, en principe, être libres d'exploiter leurs ZEE. La mise en œuvre des plans de gestion nationaux et/ou des instruments pertinents auxquels ils sont partie est du ressort des États. Les navires étrangers peuvent être soumis à ces disciplines.

Quelles subventions seraient prohibées pour tous les Membres, y compris les pays en développement ? (en d'autres termes, dans quels cas le TSD ne s'appliquerait-il pas?)

Plusieurs communications prévoient expressément que le TSD ne s'appliquerait PAS dans certains domaines ou prévoient implicitement qu'il ne s'appliquerait pas en n'incluant pas certaines subventions prohibées de la portée de la disposition relatives au TSD.

Les dispositions prévues par la Nouvelle Zélande et al. et par le Groupe ACP sont diamétralement opposées. La Nouvelle Zélande et al. ne prévoient aucune exception aux prohibitions de subvention, tandis que le Groupe ACP souligne la nécessité de prévoir des mesures de TSD pour toutes les prohibitions, sauf pour les pays qui ne font pas partie des PMA en ce qui concerne les subventions relatives à la surpêche.



Tableau : Dispositions pour lesquelles le TSD ne s'appliquerait pas

| Communication | Aucune exception pour les disciplines suivantes : |
|-------------------------|---|
| Nouvelle Zélande et al. | Toutes les prohibitions devraient s'appliquer également à toutes les subventions de tous les Membres (sans exception). |
| Indonésie | Les subventions accordées en relation avec la pêche INN et avec les navires de pêche battant pavillon de complaisance, d'autres subventions prohibées qui ne sont pas listées dans les dispositions relatives au TSD ¹²⁸ |
| Groupe des PMA | Subventions liées à la surpêche, à la pêche INN et subventions aux navires ou opérateurs pratiquant le transbordement illicite de poissons en mer |
| UE | Subventions liées à la pêche INN, obligations en matière de transparence |
| Argentine et al. | Subventions liées à la pêche INN, obligations en matière de transparence (période de transition accordée aux pays en développement et aux PMA) |
| Groupe ACP | Pays ne faisant pas partie de la catégorie des PMA : subventions liées à la surpêche |

Même si l'Indonésie prévoit des mesures de TSD (soumises soit à de strictes disciplines de gestion de la pêche, soit à des éléments de preuve indiquant que les ressources dans la ZEE sont sous-exploitées, voir ci-avant), certaines interdictions de subventions devraient s'appliquer à tous les Membres, notamment la prohibition de subventions liées à la pêche INN ou de subventions accordées aux navires de pêche battant pavillons de complaisance. En outre, certains types de subvention n'entrent pas dans le champ d'application des propositions de dispositions en matière de TSD et entreraient dans le champ d'application des prohibitions générales, comme les subventions accordées à tout investissement important dans la pêche, les subventions accordées aux fins des coûts d'exploitation fixes ou variables des navires de pêche et des activités de pêche et les subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche. Seraient concernées, à titre d'exemple, les subventions pour les moteurs ou les subventions pour tout équipement embarqué (par exemple, les installations de transformation).

Le dénominateur commun aux propositions est l'interdiction des subventions liées à la pêche INN. Le Groupe ACP propose une période de transition supplémentaire uniquement dans le cas des prohibitions de subventions liées à la pêche INN ; ce qui n'est pas une mesure adéquate. Le droit de bénéficier d'un TSD, y compris d'exceptions, devraient s'appliquer dans tous les domaines.

Faut-il prendre l'Accord sur la facilitation des échanges comme modèle ?

En 2016, l'Argentine et al. suggéraient d'aborder les disciplines multilatérales relatives aux subventions à la pêche en différenciant différents types d'engagements par Membre, à l'instar de l'Accord sur la facilitation des échanges :

- Catégorie A : À mettre en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord
- Catégorie B : À mettre en œuvre après une période de transition suivant l'entrée en vigueur de l'Accord
- Catégorie C : Renforcement des capacités nécessaire pour permettre la mise en œuvre

Reste encore à savoir comment mettre en place cette catégorisation dans le domaine des subventions à la pêche. L'Accord sur la facilitation des échanges prévoit de nombreuses obligations positives (par exemple, la création d'un guichet unique). Si un engagement de la Catégorie C est pris, il devrait être contraignant si la capacité de mise en œuvre est atteinte (par exemple, la création d'un guichet unique) au moyen d'une assistance technique et d'un soutien au renforcement des capacités. Bien que cela ne

¹²⁸ Le TSD s'applique aux subventions accordées pour la construction, la réparation ou la modernisation de navires de pêche ou l'acquisition ou l'amélioration du matériel, le carburant, les appâts ou la glace. Les autres types de subvention seraient visés par les prohibitions générales proposées par l'Indonésie.



soit pas toujours aisé en pratique, il est possible de déterminer quand la capacité de mise en œuvre est atteinte pour certains engagements pris dans le cadre de l'Accord sur la facilitation des échanges.

Dans le cas des subventions à la pêche, en revanche, la majorité des disciplines consisteraient en des obligations négatives (par exemple, une interdiction d'accorder des subventions aux navires pratiquant la pêche INN). De nombreux aspects entrent en ligne de compte avant que cette obligation ne puisse être entièrement respectée sur le long terme. Parmi ces aspects, figurent l'évaluation régulière et fiable des stocks de poissons, de bonnes pratiques de gestion de la pêche dans les eaux nationales, de bons mécanismes de mise en application (par exemple, des navires de surveillance chargés de recueillir des preuves attestant des activités de pêche INN dans les eaux placées sous juridiction nationale) et des données fiables sur les prises, y compris celles concernant les petites pêcheries. Tous ces aspects devraient être pris en compte. Si cet engagement relevait de la catégorie C, le soutien au renforcement des capacités pourrait se prolonger indéfiniment, car il serait très difficile d'atteindre une pleine capacité de mise en œuvre (en particulier pour les pays dont les zones côtières sont vastes) et tout aussi difficile de savoir à quel moment la capacité de mise en œuvre est atteinte.

Cela étant, la proposition de l'Argentine et al. prévoit que presque tous les engagements appartiennent à la catégorie des mesures bénéficiant de périodes de transition, y compris ceux de la catégorie C : « Pour bénéficier du TSD, un Membre doit classer chaque disposition de l'Accord selon les catégories [A, B ou C] et notifier ce classement aux autres Membres de l'OMC conformément aux délais spécifiques prévus dans l'Accord ». ¹²⁹

Dans leur proposition de texte de 2017, l'Argentine et al. n'ont pas développé cette idée de catégorisation semblable à celle prévue par l'Accord sur la facilitation des échanges et ont suggéré d'appliquer un TSD aux pêcheries artisanales de petite échelle. Cela montre bien qu'ils se sont rendu compte que leur proposition basée sur l'Accord sur la facilitation des échanges n'était pas réalisable.

¹²⁹ TN/RL/GEN/183 du 29 novembre 2016, par. 2.3



Statu quo

Certaines communications prévoient une clause de *statu quo*.

Or une clause de ce type est problématique pour les pays en développement. Le concept de *statu quo* implique que les pays qui sont actuellement de grands subventionnaires pourront continuer à octroyer d'importantes subventions et les pays qui n'accordent pas de subventions à l'heure actuelle ne pourront pas le faire à l'avenir.

La proposition du Groupe des PMA (TN/RL/GEN/193) prévoit qu' « [a]ucun Membre n'élargira la portée d'un programme incompatible avec le présent accord, ni ne renouvellera un tel programme à son expiration ». Compte tenu que le Groupe des PMA propose des prohibitions relativement vastes, les incidences de cette disposition pourraient être conséquentes. En outre, les PMA risquent eux-mêmes d'en subir les conséquences, car le lien entre cette disposition et l'exemption à la prohibition permettant d'accorder certaines subventions (interdites aux pays ne faisant pas partie de la catégorie des PMA) n'est pas clair.

Transparence

La plupart des propositions traitent de transparence (à l'exception de la proposition de l'Indonésie).

Quelles subventions à la pêche doivent être notifiées ?

L'Argentine et al. n'étendent pas les types de subvention qui devraient être notifiées à l'OMC. Dans les cas où une subvention à la pêche doit être notifiée conformément aux règles en vigueur, selon la proposition de l'Argentine et al. les Membres devront fournir plus de renseignements au sujet de ces subventions (qu'au sujet des autres subventions qui doivent être notifiées).

La proposition de la Nouvelle Zélande et al. est similaire, bien qu'elle prévoie, en outre, que les Membres notifient d'autres subventions liées à la pêche, notamment les subventions pour le carburant. Selon le type de programme de subvention, les subventions pour le carburant pourraient être considérées comme des subventions qui ne sont pas spécifiques (c'est-à-dire des subventions qui ne visent pas spécifiquement le secteur de la pêche) et qui ne sont pas soumises aux règles de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

L'UE propose d'appliquer une obligation de notification pour toutes « les subventions qui soutiennent, directement ou indirectement, une activité de pêche en mer ». Toutefois, la notification devrait être conforme « aux dispositions de l'article XVI:1 du GATT de 1994 et de l'article 25 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires » ; il est difficile de savoir dans quelle mesure cette proposition constitue une obligation supplémentaire par rapport à ce que prévoit l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

Quels types de renseignement devraient être notifiés ?

En vertu des règles énoncées à l'article 25 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, les Membres doivent donner, dans leurs notifications, les renseignements suivants :¹³⁰

¹³⁰ G/SCM/6/Rev.1 du 11 novembre 2003, *Modèle de questionnaire pour les notifications concernant les subventions présentées au titre de l'article 25 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et au titre de l'article XVI du GATT de 1994 (Révision)*.



- Titre du programme de subventions, s'il y a lieu, ou brève description ou désignation de la subvention
- Période sur laquelle porte la notification
- Objectif général et/ou objet de la subvention
- Fondement et législation
- Forme de la subvention (don, prêt, avantage fiscal, etc.)
- À qui et comment la subvention est accordée (par exemple, aux producteurs, aux exportateurs ou à d'autres personnes)
- Montant unitaire de la subvention ou montant total ou montant annuel budgétisé de la subvention.
- Durée de la subvention y compris la date de son institution/de sa mise en application
- Données statistiques permettant d'évaluer les effets de la subvention sur le commerce. La nature spécifique de ces données et le cadre statistique sont laissés à l'appréciation du Membre auteur de la notification.

Tableau - Types de renseignement que les pays proposent de notifier au sujet des subventions à la pêche

| Type de renseignement (mentionné dans la proposition relative à la subvention à la pêche) | Argentine et al. | Nouvelle Zélande et al. | PTP | PMA | UE |
|--|------------------|-------------------------|-----|-----|----|
| <i>Titre du programme</i> | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| <i>Fondement juridique du programme</i> | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Forme de la subvention octroyée/ type d'activité de pêche en mer soutenue par le programme | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| <i>Montants octroyés/ niveau de soutien accordé</i> | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| <i>État des stocks de poissons dans la pêcherie pour laquelle la subvention est octroyée/ état des stocks de poissons visés par le navire qui bénéficie de la subvention</i> | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| <i>Mesures de conservation et de gestion en place pour le stock de poisson concerné</i> | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Subventions pour le carburant | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Capacité de la flotte dans la pêcherie pour laquelle la subvention est accordée | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Plan de gestion de capacité de la pêche | | | | | ✓ |
| Navires et exploitants pêchant dans des zones situées en dehors de la juridiction nationale et qui bénéficient de la subvention | ✓ | | | | |
| Données sur les prises par espèce dans la pêcherie pour laquelle la subvention est accordée | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Importations/exportations totales par espèce | | ✓ | ✓ | | |

Les renseignements additionnels proposés par l'Argentine et al. et la Nouvelle Zélande et al. sont similaires à ceux prévus au PTP. L'Argentine et al. ne proposent pas de notification obligatoire des données commerciales (un élément qui est laissé à la discrétion des Membres de l'OMC).

La proposition initiale de l'UE contenait relativement peu d'éléments et semblait s'inspirer du format de notification s'appliquant actuellement aux subventions agricoles de la catégorie verte. Or, dans la



version révisée de sa proposition (TN/RL/GEN/181/Rev.1), l'UE a ajouté que « les parties s'efforceront en outre de donner les renseignements suivants dans la notification : a) état du stock de poissons visé par le navire bénéficiant de la subvention [...], b) toute mesure de conservation et de gestion appliquée au stock de poissons visé par le navire bénéficiant de la subvention, et c) tout plan de gestion de la capacité de pêche appliqué à la flotte à laquelle appartiennent les navires bénéficiant de la subvention ».

Les conditions requises pour bénéficier de subventions à la pêche ne sont pas nécessairement liées aux espèces ou au type de navire (capacité). C'est pourquoi, demander d'inclure des renseignements sur la capacité de la flotte, les données sur les prises, l'état des stocks de poissons et les mesures de conservation et de gestion dans les notifications de programmes de subventions spécifiques est un moyen indirect d'obtenir des informations sur la capacité totale de la flotte d'un membre de l'OMC, sur ses prises totales par espèces de poissons et sur la situation de tous les stocks de poissons où le membre mène ses activités.

Or, certains renseignements devant être inclus dans les notifications présentées à l'OMC d'après les propositions doivent déjà être mis en commun avec les membres des Nations Unies conformément à l'article 61:5 de la CNUDM : « Les informations scientifiques disponibles, les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et les autres données concernant la conservation des stocks de poissons sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes [...] » La FAO est l'organisation chargée de collecter et de rassembler les renseignements à l'échelle internationale et les ORGP sont les organisations chargées de le faire à l'échelle régionale.

Les statistiques sur les captures et l'effort de pêche¹³¹ et d'autres renseignements pertinents sur la conservation des stocks de poissons comprendraient des données sur les prises, l'état des stocks de poissons, les mesures de conservation et de gestion applicables et les plans de gestion de capacité des flottes. L'OMC n'est pas la principale organisation ayant qualité pour recevoir ces renseignements.

L'échange de renseignements sur la capacité des flottes est abordé dans l'Accord de la FAO sur le respect des mesures internationales. Le paragraphe 2 de l'article VI (échange d'informations) prévoit que : *“Chaque Partie communique à la FAO, dans la mesure du possible, pour chaque navire de pêche inscrit dans le fichier qu'elle doit tenir aux termes de l'article IV, les renseignements supplémentaires ci-après : (a) nom et adresse du (ou des) exploitant(s) (le cas échéant); (b) type de la (ou des) méthode(s) de pêche; (c) creux de quille; (d) largeur; (e) tonnage de jauge brut; (f) puissance du moteur ou des moteurs principaux.”*¹³² Cette obligation s'applique principalement aux navires de 24 mètres de long ou plus.

Avec 40 États parties, l'Accord sur le respect des mesures internationales jouit d'une moins grande portée que la CNUDM.¹³³ En règle générale, les renseignements sur la capacité mondiale des flottes est moins complète que, par exemple, les renseignements sur les captures mondiales. La base de données de la FAO sur la capacité des flottes n'est pas aussi fournie que celle sur les captures mondiales.

De nombreux membres ont proposé que la capacité de flotte fasse partie des renseignements à notifier. Des raisons justifient d'accroître la transparence sur la capacité des flottes à l'appui des disciplines relatives aux subventions à la pêche liées à la surcapacité. L'article 61 de la CNUDM ne fait pas

¹³¹ L'effort de pêche représente « la quantité de matériel de pêche d'un type donné utilisé sur les lieux de pêche pendant une unité de temps donnée, par exemple heures de pêche à la traîne par jour, nombre d'hameçons posés par jour ou nombre de fois qu'une senne littorale a été traînée par jour ». Voir : <http://www.fao.org/cwp-on-fishery-statistics/handbook/fr/>

¹³² *Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion*. Disponible à l'adresse : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/012t-f.pdf

¹³³ <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028007be1a>



référence aux renseignements sur la capacité de flotte. Ce type de renseignement devrait déjà pouvoir être obtenu à l'échelle nationale (même si l'UE a des difficultés à obtenir et vérifier ces renseignements auprès de ses États membres, d'après la Cour européenne des comptes), mais, à l'échelle mondiale, il n'existe pas de système universel pour les recueillir (par exemple, la jauge ou la puissance moteur). Il serait rationnel que cela constitue une obligation pour les plus grands pays de pêche. Reste toutefois à savoir si l'OMC est l'organisation appropriée pour recueillir ces renseignements.

Qui devrait fournir des renseignements additionnels ?

Les PMA (TN/RL/GEN/184) font remarquer que « toute exigence supplémentaire de transparence et de notification devrait rester proportionnée à l'objectif global recherché, et ne pas générer plus de contraintes pour les PMA ». De même, le groupe ACP note que les prescriptions en matière de notification ne doivent pas être astreignantes pour les pays en développement dont les capacités sont limitées.

Des obligations plus larges en matière de notification et de transparence devraient, en principe, s'appliquer aux plus grands pays de pêche, car ils ont la plus grande part de responsabilité dans la surcapacité et la surpêche. Elles ne devraient pas s'appliquer aux pays en développement qui ne représentent qu'une faible part dans les captures mondiales.



F. CONCLUSIONS ET ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS LES NÉGOCIATIONS SUR LES SUBVENTIONS RELATIVES À LA PÊCHE

La pêche durable, la lutte contre la surpêche, la surexploitation et la pêche INN sont des sujets très complexes. De nombreux domaines d'action sont liés et sont réglementés dans le cadre du système des Nations Unies, et non pas de l'OMC.

Plusieurs pays plaident pour l'obtention d'un résultat sur les subventions à la pêche à la onzième conférence ministérielle (CM11) de l'OMC ; la question est de savoir si les propositions de disciplines contribueraient à résoudre le problème de la surpêche et, le cas échéant, dans quelle mesure elles y contribueraient.

Or, dans le cas où un ensemble uniforme de règles multilatérales était adopté, il risquerait à la fois de ne pas être assez consistant pour véritablement imposer des disciplines aux membres ayant des capacités de pêche industrielles et qui cherchent à maintenir le *statu quo*, et d'être trop exigeant pour les membres ayant de faibles capacités de pêche. Il faut donc faire en sorte que le résultat obtenu ne ressemble pas à celui obtenu dans le domaine des soutiens internes à l'agriculture qui permet à ceux qui versent des subventions de continuer à le faire au titre d'autres programmes (ayant pourtant des effets de distorsion des échanges) et qui fait que ceux qui ne versent pas de subventions se retrouvent dans l'impossibilité de le faire, même à très petite échelle (subvention à l'échelle des agriculteurs). Si des réglementations similaires en matière de subventions à la pêche étaient adoptées, elles devraient être bénéfiques aux pays en développement ayant de faibles capacités de pêche par rapport aux grands pays de pêche, et prévoir des dispositions efficaces en matière de TSD.

Si aucun résultat à ce sujet n'était conclu, ce ne serait pas un échec pour autant. Cela ne voudrait pas dire qu'il faut renoncer à la lutte contre l'appauvrissement des stocks halieutiques. Il existe déjà de multiples mécanismes de gouvernance de la pêche ; les ressources internationales et la volonté politique devraient être utilisées, entre autres, pour :

- améliorer les nombreux instruments de gouvernance et apporter une certaine cohérence entre eux ;
- corriger les lacunes (par exemple, créer des ORGP quand elles sont inexistantes ou consolider celles qui existent) ;
- améliorer la situation sur le plan de l'équité pour les pays en développement (par exemple, le traitement qui leur est accordé dans les ORGP, notamment en termes d'attribution des quotas) ;
- renforcer les capacités des pays en développement à faire appliquer leurs droits (par exemple, disposer de ressources pour surveiller la pêche INN pratiquée par les navires étrangers, y compris ceux ayant des droits d'accès, dans leurs ZEE).

Si un texte était adopté au terme des négociations, le texte devrait aborder les questions suivantes :

1) La portée

D'après le droit international, « dans la zone économique d'un pays » un État côtier a « des droits souverains aux fins d'exploration, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques » (article 56, paragraphe 1, alinéa a) de l'ANUSP). De même, les pays en développement devraient pouvoir accorder des subventions aux activités de pêche menées à l'intérieur des zones maritimes sous leur juridiction et les réglementations devraient s'appliquer principalement à la pêche en haute mer et dans les ZEE d'autres membres.



Si les disciplines relatives à la pêche ne s'appliquaient pas à la pêche menées par les pays en développement à l'intérieur de leurs ZEE, elles s'appliqueraient, dans le cas de l'Afrique, à plus de 40 % des captures de poissons, une part non négligeable.

2) Comment aborder la prohibition des subventions à la pêche ?

Il y a deux manières principales de prohiber les subventions à la pêche : celle basée sur des listes et celles basées sur les effets. La prohibition basée sur des listes, essentiellement défendue par l'UE, consiste à interdire des programmes de subvention donnés. La prohibition basée sur les effets consiste à interdire les subventions à la pêche qui ont des effets néfastes sur les stocks déjà surexploités ou qui causent la surcapacité ou la surpêche ou y contribuent.

Dans les deux cas, il y a des avantages et des inconvénients. La prohibition basée sur les effets est susceptible de s'appliquer à de plus amples programmes de subvention et serait plus respectueuse de l'environnement. Cependant, il serait en général plus difficile d'initier un recours dans le cas de la prohibition basée sur les effets que dans le cas de la prohibition basée sur des listes. Il serait en effet particulièrement ardu de démontrer qu'il existe un lien de cause à effet entre certaines subventions à la pêche et la surpêche et, dans une moindre mesure, entre les subventions à la pêche et la surcapacité.

Le problème qui se pose dans le cas de la prohibition basée sur des listes tient au fait que les plus grands subventionnaires auraient la possibilité de participer à la définition des critères d'interdiction et d'autorisation des subventions. À titre d'exemple, les subventions que l'UE propose d'éliminer sont celles qu'elle n'accorde pas (ou plus). Toutefois, elle continue d'accorder des milliards d'euros au titre d'autres programmes de subvention. Un parallèle peut être établi avec les négociations relatives aux subventions à l'agriculture : dans la réglementation de l'OMC, les subventions accordées par les plus grands pays subventionnaires sont autorisées (par exemple, les paiements directs au titre de la catégorie verte), et les subventions que ces mêmes subventionnaires n'accordent plus sont interdites (par exemple, les subventions à l'exportation).

Cela étant, la prohibition basée sur des listes a l'avantage d'indiquer clairement aux membres quelles subventions ils doivent interdire. Le fait de définir précisément, au préalable, quelles subventions seraient interdites améliorerait la prévisibilité et éviterait l'ambiguïté inutile au moment de la mise en œuvre. Pour que les disciplines soient efficaces, il est important que les prohibitions ne s'appliquent plus aux subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche de manière générale mais à des subventions bien précises. L'Argentine et al. définissent, dans leur proposition, des subventions liées à la surcapacité, qui ne sont pas dans la liste proposée par l'UE ; ce qui est un pas dans la bonne direction.

3) Subventions liées à la surpêche

Dans le texte adopté, il faudra se pencher sur le libellé suivant utilisé par plusieurs membres : « les subventions à la pêche (Argentine et al.)/à des navires ou activités (ACP, PMA) qui ont des incidences négatives sur des stocks de poissons surexploités/ impactant négativement les stocks de poisson en situation de surpêche ».

Le problème principal réside dans l'interprétation de l'expression « incidences négatives /impactant négativement ». Elle laisse entendre que toutes les subventions à la pêche ne sont pas interdites ; seules celles qui ont des incidences négatives sur les stocks surexploités le sont. Comment évaluer les incidences des subventions et qui devraient les évaluer ? Les subventions à la pêche ne sont généralement pas propres à une zone de pêche, en d'autres termes les conditions requises pour bénéficier d'une subvention ne sont pas liées au fait de pêcher dans une zone particulière. Les subventions ne peuvent être liées à la zone de pêche que dans des cas bien précis, par exemple, le cas



d'une subvention octroyée pour l'acquisition de matériel de pêche utilisé uniquement dans des zones de surpêche ou des équipements utilisés pour localiser des espèces faisant partie de stocks surexploités. Seul un règlement des différends permettrait de trancher la question de savoir quelles subventions sont prohibées et quelles subventions ne le sont pas.

Le risque, selon certains Membres, est que cette réglementation n'ait qu'un caractère déclaratoire et qu'elle soit, par conséquent, difficile à mettre en place.

L'Argentine et al. ont avancé l'idée de prohiber les subventions accordées aux navires ou aux exploitants pratiquant la pêche dans des zones situées en dehors de la juridiction nationale qui ne visent pas à utiliser un contingent ou à faire valoir un droit établi par une ORGP. Parmi les subventions autorisées au titre de cette disposition figurent celles accordées aux navires pratiquant la pêche dans des zones situées en dehors de la juridiction nationale s'ils regagnent la juridiction nationale dans les [x jours] suivant la date de leur départ.

Cette proposition de prohibition faite par l'Argentine et al. est relativement simple à mettre en place : elle ne dépend pas d'une analyse de surexploitation des stocks ou de l'établissement d'un lien (négatif) de cause à effet entre les subventions et l'état des stocks. La proposition est, de principe, digne d'intérêt.

4) Traitement spécial et différencié (TSD)

Quelque soit le type de prohibition qui sera adopté, les pays en développement devraient pouvoir accorder des subventions en vue de développer leur secteur de pêche artisanale. Des millions de personnes dépendent des ressources océaniques pour subsister ; c'est pourquoi, les pays en développement ne devraient pas perdre leur marge de manœuvre dans le choix de leur politique visant à garantir la sécurité alimentaire et les moyens d'existence notamment en ce qui concerne la pêche dans leurs eaux territoriales. Qui plus est, les capacités des pêcheries de la majorité des pays en développement sont insuffisantes. L'aspiration de ces pays à accroître leurs capacités et à bénéficier d'une plus grande part des ressources océaniques pour atteindre leurs objectifs de développement est tout à fait légitime.

Une longueur de navire universelle ne peut pas être caractéristique de la pêche *artisanale* ou à *petite échelle*. D'abord, la longueur des navires des pêcheurs artisanaux peut être supérieure à 10 mètres, contrairement à ce qu'indique l'UE dans sa proposition. La proposition de l'UE consistant à fixer la longueur maximale d'un navire de pêche artisanale à 10 mètres empêchera la majorité des pêcheries à petite échelle de bénéficier de l'exception, ce qui va à l'encontre du but même de la disposition.

Le lien entre le principe de TSD et la gestion de la pêche est complexe et controversé. Si un lien est établi, cela voudrait-il dire que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC contribue à évaluer si un pays en développement respecte les mesures de gestion de la pêche qui sont devenues juridiquement contraignantes par l'intermédiaire des disciplines de l'OMC relatives aux subventions à la pêche ? Cela pourrait soulever trois problèmes principaux :

- D'abord, les disciplines de l'OMC relatives aux subventions à la pêche pourraient fixer des normes plus contraignantes que celles établies à l'échelle nationale, dans des accords d'accès bilatéraux ou par les ORGP. En principe, la gestion de la pêche dans la ZEE du pays est une question souveraine. Dans le cas des espèces qui migrent dans diverses ZEE, les mesures pertinentes de gestion de la pêche doivent être convenues par les organismes régionaux de la pêche, ou ORGP.
- Ensuite, cela supposerait que des règles contraignantes seraient imposées de façon détournée. En effet, tous les membres de l'OMC ne sont pas partie à tous les instruments pertinents des Nations



Unies.¹³⁴ Certains instruments des Nations unies ne sont pas juridiquement contraignants mais pourraient le devenir soit par l'intermédiaire des disciplines de l'OMC, soit par l'instauration future d'une réglementation au sein du système des Nations Unies.

- Enfin, les Membres craignent fortement que les groupes spéciaux chargés du règlement des différends ne possèdent pas l'expertise et l'expérience nécessaires pour juger du respect par un pays de ses obligations en matière de gestion de la pêche.

Il a, évidemment, été avancé que les groupes spéciaux de l'OMC et son Organe d'appel ne seraient pas chargés de ces évaluations, car ils n'en n'ont pas les compétences. Des experts ou organes compétents en seraient chargés. Il n'en reste pas moins que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel devront garder le pouvoir de décision finale en particulier quand les circonstances ne sont pas claires.

Il est donc d'autant plus important que les subventions accordées par les pays en développement pour pratiquer la pêche dans leurs propres ZEE ne soient pas soumises à des disciplines de l'OMC, comme évoqué précédemment. Par ailleurs, s'agissant du TSD s'appliquant aux pays en développement, la réglementation des ORGP et les engagements pris par les Membres dans le cadre du régime de gouvernance de la pêche des Nations Unies devraient prévaloir contre les disciplines de l'OMC relatives aux subventions à la pêche.

5) Subventions liées à la pêche INN

L'idée de prohiber les subventions liées aux activités de pêche INN est largement soutenue. Toutefois, la mise en place concrète de cette interdiction déterminera son efficacité et peut être dangereuse à certains égards pour les pays en développement.

Il est essentiel d'accorder de l'importance à la définition de la pêche INN dans les législations et réglementations nationales, pour que les pêcheurs artisanaux ne soient pas considérés comme des pêcheurs *non réglementés* ou *non déclarés*.

Dans la mise en œuvre des disciplines relatives aux subventions liées à la pêche INN, les Membres devraient se baser sur les listes de navires INN. Se baser uniquement sur les listes de navires INN dressées par les ORGP compétentes serait inefficace, vu le peu de navires qui y sont listés. Ainsi, la plupart des propositions ne s'arrêtent pas aux seules listes de navires INN dressées par les ORGP.

L'Argentine et al. proposent que les Membres de l'OMC puissent s'appuyer aussi sur les listes des navires INN dressées par les pays. À première vue, l'idée semble bonne. Toutefois, les listes nationales pourraient être problématiques si un Membre ajoutait à sa liste le navire d'un autre pays sans respecter les procédures ou sans avoir d'éléments de preuve suffisants puisque, dès lors, le navire ou l'exploitant en question ne pourrait plus bénéficier de subventions (qui seraient interdites).

D'après le paragraphe 4 de l'article 9 de l'Accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN, pour interdire à un navire d'entrer dans ses ports, une Partie doit disposer « de preuves suffisantes pour établir que le navire [...] s'est livré à la pêche [INN] ou à des activités liées à la pêche en soutien à la pêche [INN] ». Les disciplines relatives aux subventions liées à la pêche INN devraient inclure une disposition similaire, afin de répondre à ces préoccupations tout en améliorant l'efficacité des disciplines relatives aux subventions liées à la pêche INN.

¹³⁴ Par exemple, les pays africains tels que le Burundi, la République centrafricaine et le Rwanda ne sont pas partie à la CNUDM.



Parmi les mesures supplémentaires pour augmenter l'efficacité des disciplines relatives aux subventions à la pêche INN, il serait possible de prévoir l'obligation de publier régulièrement les listes de navires INN afin que les États et les commerçants soient à même d'en prendre connaissance et que les Membres de l'OMC restent informés quand les listes sont publiées. Une autre possibilité serait d'inclure les navires identifiés par d'autres Membres de l'OMC comme des navires INN dans les listes des navires INN dressées par l'État du pavillon, ainsi que par le Membre où l'exploitant réside, sur la base de preuves suffisantes.

6) Subventions pour le carburant

Les subventions pour le carburant constituent la part la plus importante de toutes les subventions à la pêche accordées dans le monde. Dans sa proposition, l'UE prévoit d'appliquer une exception pour les subventions pour le carburant. Tant les pays développés que les pays en développement accordent des subventions pour le carburant. D'un côté, si les subventions pour le carburant étaient exemptées des futures disciplines, les pays en développement seraient libres de les accorder afin d'accroître leur capacité de pêche. D'un autre côté, si les subventions qui représentent la plus grande part des subventions à la pêche mondiales n'entraient pas dans le champ d'application des disciplines relatives à la pêche, celles-ci seraient beaucoup moins efficaces. La décision d'inclure ou d'exclure les subventions pour le carburant dépendrait essentiellement de l'inclusion ou non de dispositions appropriées et efficaces en matière de TSD.

Des propositions prévoient une obligation de transparence concernant les subventions pour le carburant (par exemple, la proposition de l'Argentine et al. TN/RL/GEN/187). Elle ne devrait pas s'appliquer aux pays en développement qui ne représentent qu'une faible part dans les captures mondiales.

7) Transparence

La plupart des propositions vont dans le sens du renforcement des prescriptions en matière de transparence et de notification relativement aux subventions à la pêche.

Les propositions du groupe ACP et du Groupe des PMA seraient les plus favorables aux pays africains, car elles exigent que les prescriptions de transparence et de notification soient proportionnelles à la capacité des pays en développement et à leur responsabilité dans la surpêche et la surcapacité afin d'éviter qu'elles soient indûment contraignantes.

La FAO est la plus compétente pour recueillir et recevoir les données sur les prises et effectuer des statistiques sur l'effort de pêche (voir l'article 61 de la CNUDM). Transmettre les mêmes informations à l'OMC reviendrait à dupliquer les processus existants. Même si l'OMC pourrait recevoir des renseignements de la part des plus grands pays de pêche sur la capacité de leurs flottes en utilisant des statistiques harmonisées (par exemple, le tonnage et la puissance du moteur), la capacité ne fait pas partie des renseignements à fournir d'après l'article 61 de la CNUDM. S'agissant des disciplines liées à la surcapacité, des raisons justifient l'imposition d'une certaine transparence sur la capacité (ce que l'UE désigne la *puissance de pêche nominale*). Ces renseignements sont déjà connus à l'échelle des pays, mais il n'existe pas de statistiques mondiales harmonisées. De nombreux membres ont proposé que la capacité de flotte fasse partie des renseignements à notifier. L'obligation de fournir des renseignements (additionnels) devrait incomber principalement aux grands pays de pêche.



8) Statu quo

Une clause de *statu quo* est problématique pour les pays en développement. Le concept de *statu quo* implique que les pays qui sont actuellement de grands subventionnaires pourront continuer à octroyer d'importantes subventions et les pays qui n'accordent pas de subventions à l'heure actuelle ne pourront pas le faire à l'avenir.



ANNEXE I : DONNÉES SUR LA SURPÊCHE PRATIQUÉE PAR L'UE TIRÉES DU CENTRE COMMUN DE RECHERCHE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (JRC)

Note : L'indicateur d'exploitation durable permet de déterminer dans quelle mesure un segment de flotte (en moyenne pour toutes les espèces pêchées) est tributaire de stocks surexploités, c'est-à-dire de stocks exploités à un niveau supérieur au taux de mortalité par pêche correspondant au rendement maximal durable.

| État membre de l'UE | Nombre de segments de flotte | Données de l'indicateur disponibles et exploitables | Écart entre la capacité et les possibilités de pêche (en chiffres) | % des segments de flotte où les données de l'indicateur ne sont pas disponibles ou sont inexploitable | % des segments de pêche dépendants de stocks surexploités (pour lesquels des données sont disponibles et exploitables) | Couverture de l'indicateur (% de la valeur des débarquements) |
|---------------------|------------------------------|---|--|---|--|---|
| | A | B | C | (A-B) / A | C / B | F |
| UE | 586 | 177 | 130 | <u>70%</u> | <u>73%</u> | |
| France | 103 | 22 | 15 | 79% | 68% | <u>30%</u> |
| Espagne | 84 | 13 | 10 | 85% | 77% | <u>14%</u> |
| Portugal | 57 | 3 | 3 | 95% | 100% | <u>15%</u> |
| Royaume-Uni | 43 | 15 | 10 | 65% | 67% | 70% |
| Croatie | 34 | 6 | 6 | 82% | 100% | 68% |
| Irlande | 32 | 11 | 4 | 66% | 36% | 86% |
| Pays-Bas | 27 | 8 | 7 | 70% | 88% | 77% |
| Suède | 25 | 22 | 10 | 12% | 45% | 94% |
| Italie | 23 | 10 | 9 | 57% | 90% | 58% |
| Malte | 23 | 1 | 1 | 96% | 100% | 19% |
| Bulgarie | 22 | 17 | 16 | 23% | 94% | 40% |
| Danemark | 19 | 15 | 13 | 21% | 87% | 73% |
| Pologne | 18 | 2 | 2 | 89% | 100% | 50% |
| Allemagne | 14 | 9 | 8 | 36% | 89% | 57% |
| Slovénie | 13 | 2 | 2 | 85% | 100% | 47% |
| Belgique | 10 | 4 | 4 | 60% | 100% | 93% |
| Chypre | 9 | 0 | N.R. | 100% | N.R. | 0% |
| Lituanie | 8 | 2 | 2 | 75% | 100% | 13% |
| Estonie | 7 | 5 | 3 | 29% | 60% | 78% |
| Roumanie | 6 | 3 | 3 | 50% | 100% | 50% |
| Finlande | 5 | 4 | 1 | 20% | 25% | 78% |
| Lettonie | 4 | 3 | 1 | 25% | 33% | 95% |

Source: Centre commun de recherche de la Commission européenne¹³⁵

¹³⁵ Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities (STECF-15-15), Joint Research Commission (JRC) Scientific and Policy Reports, Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF). Disponible à l'adresse : <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/1166222/STECF+15-15+-+Balance+capacity.pdf>(STECF-15-15)

ANNEXE II : CAPTURES DANS LES ZEE AFRICAINES¹³⁶

Note : Le tableau montre les captures effectuées par les navires étrangers par ordre décroissant

| Pays/ ZEE | Captures totales (en tonnes) | Captures des navires africains (en tonnes) | Captures des navires non-africains (en tonnes) | % des captures des navires non-africains | Captures des navires nationaux (en tonnes) | Captures des navires étrangers (en tonnes) | % des captures des navires étrangers | % des captures des autres navires africains |
|----------------------------------|------------------------------|--|--|--|--|--|--------------------------------------|---|
| Guinée-Bissau | 921 040 | 383 053 | 537 987 | 58% | 34 332 | 886 708 | 96.3% | 37.9% |
| Guinée | 894 020 | 346 106 | 547 914 | 61% | 227 490 | 666 530 | 74.6% | 13.3% |
| Libéria | 87 630 | 32 978 | 54 651 | 62% | 27 908 | 59 722 | 68.2% | 5.8% |
| Guinée équatoriale | 34 498 | 24 610 | 9 888 | 29% | 11 989 | 22 509 | 65.2% | 36.6% |
| Côte d'Ivoire | 171 285 | 60 867 | 110 418 | 64% | 60 867 | 110 418 | 64.5% | 0.0% |
| Togo | 57 934 | 29 782 | 28 152 | 49% | 20 720 | 37 214 | 64.2% | 15.6% |
| Gabon | 147 474 | 59 027 | 88 447 | 60% | 55 762 | 91 712 | 62.2% | 2.2% |
| Érythrée | 10 060 | 9 925 | 135 | 1% | 3 814 | 6 245 | 62.1% | 60.7% |
| Mauritanie | 1 600 450 | 873 304 | 727 146 | 45% | 607 079 | 993 371 | 62.1% | 16.6% |
| Seychelles | 11 587 | 4 814 | 6 773 | 58% | 4 812 | 6 775 | 58.5% | 0.0% |
| Somalie | 141 386 | 79 327 | 62 059 | 44% | 62 735 | 78 651 | 55.6% | 11.7% |
| Maroc (Sud) | 2 159 422 | 981 963 | 1 177 459 | 55% | 980 732 | 1 178 690 | 54.6% | 0.1% |
| Gambie | 226 557 | 209 091 | 17 465 | 8% | 106 544 | 120 013 | 53.0% | 45.3% |
| Sao Tomé-et-Principe | 19 776 | 9 448 | 10 329 | 52% | 9 448 | 10 329 | 52.2% | 0.0% |
| Congo, Rép. du | 96 747 | 46 507 | 50 240 | 52% | 46 297 | 50 450 | 52.1% | 0.2% |
| Congo (ex Zaïre) | 24 873 | 12 629 | 12 244 | 49% | 12 629 | 12 244 | 49.2% | 0.0% |
| Toutes ZEE africaines confondues | 12 878 180 | 8 595 434 | 4 282 747 | 33% | 7 660 533 | 5 217 647 | 40.5% | 7.3% |
| Maroc (continental) | 1 077 874 | 740 962 | 336 912 | 31% | 740 429 | 337 445 | 31.3% | 0.0% |
| Namibie | 717,226 | 512,339 | 204,886 | 29% | 512,339 | 204,886 | 28.6% | 0.0% |

¹³⁶ Données tirées de « Sea Around Us », un groupe de recherche basé à l'Université de la Colombie-Britannique. Voir : <http://www.seaaroundus.org/data/#/search>

| Pays/ ZEE | Captures totales (en tonnes) | Captures des navires africains (en tonnes) | Captures des navires non-africains (en tonnes) | % des captures des navires non-africains | Captures des navires nationaux (en tonnes) | Captures des navires étrangers (en tonnes) | % des captures des navires étrangers | % des captures des autres navires africains |
|-------------------------------|------------------------------|--|--|--|--|--|--------------------------------------|---|
| Angola | 743,874 | 539,197 | 204,677 | 28% | 539,197 | 204,677 | 27.5% | 0.0% |
| Djibouti | 4,046 | 3,333 | 713 | 18% | 2,957 | 1,089 | 26.9% | 9.3% |
| Cape Verde | 33,879 | 28,000 | 5,878 | 17% | 26,917 | 6,962 | 20.5% | 3.2% |
| Maurice | 13,198 | 10,598 | 2,601 | 20% | 10,598 | 2,601 | 19.7% | 0.0% |
| Algérie | 187,669 | 164,584 | 23,085 | 12% | 164,584 | 23,085 | 12.3% | 0.0% |
| Sénégal | 519,876 | 505,482 | 14,394 | 3% | 469,449 | 50,427 | 9.7% | 6.9% |
| Bénin | 75,380 | 70,830 | 4,549 | 6% | 68,275 | 7,104 | 9.4% | 3.4% |
| Kenya | 16,245 | 16,180 | 65 | 0% | 14,766 | 1,479 | 9.1% | 8.7% |
| Madagascar | 126,436 | 115,207 | 11,228 | 9% | 115,207 | 11,228 | 8.9% | 0.0% |
| Cameroun | 165,949 | 154,160 | 11,789 | 7% | 154,156 | 11,793 | 7.1% | 0.0% |
| Afrique du Sud (océan indien) | 9,155 | 8,844 | 311 | 3% | 8,844 | 311 | 3.4% | 0.0% |
| Sierra Leone | 355,630 | 345,875 | 9,755 | 3% | 345,332 | 10,298 | 2.9% | 0.2% |
| Maroc (Méditerranée) | 75,938 | 73,948 | 1,990 | 3% | 73,948 | 1,990 | 2.6% | 0.0% |
| Ghana | 398,787 | 391,969 | 6,818 | 2% | 390,565 | 8,222 | 2.1% | 0.4% |
| Libye | 69,895 | 69,550 | 344 | 0% | 68,869 | 1,025 | 1.5% | 1.0% |
| Égypte (Méditerranée) | 117,893 | 117,615 | 278 | 0% | 117,615 | 278 | 0.2% | 0.0% |
| Mozambique | 189,201 | 188,768 | 433 | 0% | 188,768 | 433 | 0.2% | 0.0% |
| Nigéria | 455,045 | 454,530 | 514 | 0% | 454,530 | 514 | 0.1% | 0.0% |
| Tanzanie, Rép.-Unie de | 135,413 | 135,352 | 61 | 0% | 135,352 | 61 | 0.0% | 0.0% |
| Comores | 38,070 | 38,057 | 13 | 0% | 38,057 | 13 | 0.0% | 0.0% |
| Afrique du Sud (Atl/Cap) | 650,945 | 650,800 | 144 | 0% | 650,800 | 144 | 0.0% | 0.0% |
| Égypte (mer rouge) | 93,945 | 93,945 | - | 0% | 93,945 | - | 0.0% | 0.0% |
| Soudan | 1,873 | 1,873 | | 0% | 1,873 | - | 0.0% | 0.0% |



ANNEXE III : COMPOSANTES DES ESTIMATIONS DU SOUTIEN À LA PÊCHE ACCORDÉ PAR LES PAYS DE L'OCDE

| ESTIMATION DU SOUTIEN A LA PECHE - non budgétaire | | |
|--|--|---|
| <i>Transferts aux pêcheurs</i> | Soutien des prix du marché | |
| | Avantages fiscaux sur le carburant | |
| ESTIMATION DU SOUTIEN À LA PECHE - Budgétaire | | |
| <i>Transferts aux pêcheurs</i> | Transferts au titre de l'utilisation d'intrants variables | |
| | Transferts au titre de la formation de capital fixe | |
| | -Soutien à la construction/l'acquisition de navire | |
| | -Soutien à la modernisation | |
| | -Soutien à d'autres coûts fixes | |
| Transferts au titre des revenus des pêcheurs | Soutien des revenus | |
| | Système d'assurance spécifique aux pêcheurs | |
| Transferts au titre de la réduction de la capacité de production | | |
| Autres types de transferts aux pêcheurs | | |
| <i>Estimation du soutien aux services d'intérêt général</i> | Accès aux eaux des autres pays | |
| | Fourniture d'infrastructure | |
| | Fourniture d'infrastructure | Dépenses en capital |
| | | Accès subventionné aux infrastructures |
| | Marketing et promotion | |
| | Soutien aux communautés de pêcheurs | |
| | Formation | |
| | Recherche-développement | |
| | Gestion des ressources | |
| | Gestion des ressources | Gestion des dépenses |
| | | Programmes de mise en valeur des stocks |
| Dépenses de mise en œuvre | | |
| Autres types de transferts aux services d'intérêt général | | |
| <i>Recouvrement des coûts (subventions négatives)</i> | Recouvrement des coûts liés aux droits d'accès aux ressources | |
| | Recouvrement des coûts liés à la gestion, la recherche et la mise en œuvre | |
| | Recouvrement des coûts, autres | |

Source: OCDE, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FSE