

Aides à la pêche : quel montant ? Etat des lieux des évaluations disponibles

Résumé :

Lors de la dernière conférence ministérielle, les ministres ont acté l'objectif d'un accord sur les aides à la pêche. Cet accord doit interdire certaines formes de subventions qui contribuent à la surcapacité surpêche et supprimer les subventions contribuant à la pêche INN. Les négociations, conclusion et mise en œuvre d'un tel accord rendent cruciale la connaissance du montant des aides au secteur de la pêche. Or une analyse des notifications des membres de l'OMC au titre de l'accord sur les subventions et mesures compensatoires montre leur caractère inadapté, parcellaire et difficilement exploitable pour une évaluation exhaustive et homogène des soutiens à la pêche.

Afin de pallier le manque de données, les informations fournies par différentes études et bases de données ont été analysées. Cependant en raison de leur différence de définition, de méthodologie et de portée, les montants qu'elles fournissent sont difficilement comparables. Les plus exhaustives sont celles réalisées par l'OCDE et Sumaila et allii¹. Les montants fournis par l'étude de Sumaila sont sensiblement plus élevés et jugés excessifs par certains membres. Mais seule cette base de données fournit une évaluation des aides au niveau mondial (alors que les données de l'OCDE restent limitées à 37 pays). Elle est donc souvent citée comme référence sur ce dernier point : environ 35 milliards de dollars d'aides à la pêche au niveau mondial dont 22 milliards de \$ contribuant à l'augmentation de capacités.

Concernant les comparaisons entre membres, la plupart des études disponibles s'accordent sur le fait que la Chine fournit les montants d'aides les plus élevés. Viennent ensuite, avec des ordres différents suivant les études, l'Union Européenne, les Etats-Unis, le Japon et la Corée.

Cette absence de clarté et de lisibilité des données relatives aux aides à la pêche renforce la complexité des négociations en ajoutant de la confusion, ne motive pas la prise de décision politique et complexifiera l'évaluation des disciplines une fois un accord signé

L'inclusion des subventions à la pêche dans les négociations du cycle de Doha de l'OMC a marqué le **premier effort de l'Organisation pour aborder les questions environnementales** dans un secteur clé des ressources naturelles. Les subventions à la pêche mélangent de façon unique des **implications économiques, environnementales et sociales** qui en font un **enjeu politique particulièrement complexe**.

Cette note a pour objectif de dresser **un état des lieux de la connaissance sur les niveaux des aides à la pêche des membres de l'OMC**. Une bonne connaissance de ces aides apparaît en effet comme un préalable indispensable y Dans ce cadre, nous analyserons différentes sources d'information disponible (OMC, OCDE...) et passerons en revue la littérature existante sur le sujet. Enfin nous présenterons les montants dont nous disposons à ce jour.

Les notifications à l'OMC fournissent des données très parcellaires et difficilement exploitables.

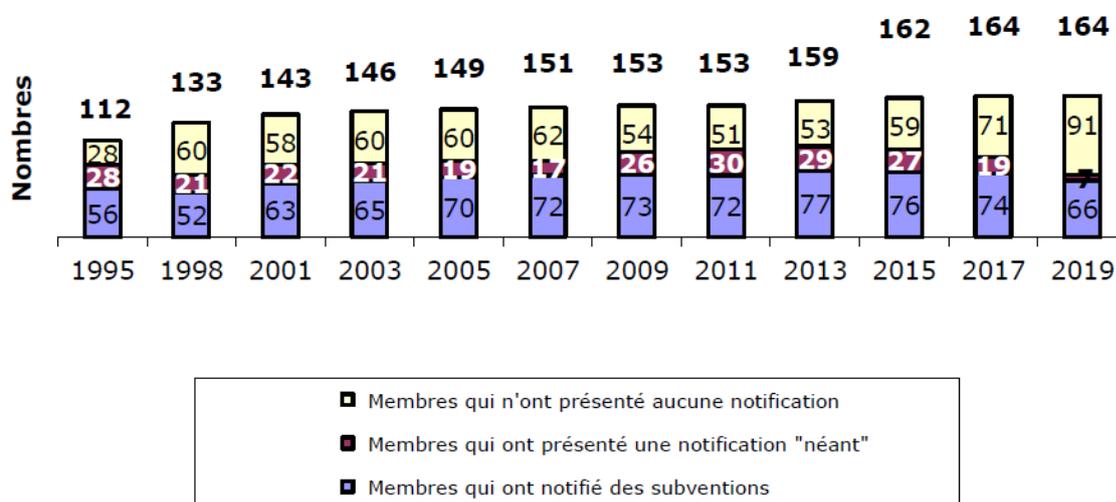
¹ Sumaila U.R., Ebrahim N., Schuhbauer A., Skerritt D., Li Y., Kim H.S., Mallory T.G., Lam V.W.L, Pauly D. (2019), Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*, 109.

Selon l'article XVI:1 du GATT 1994 et l'article 25.2 de l'accord sur les subventions et mesures compensatoires (SMC) tous les membres de l'OMC sont tenus de notifier tous les deux ans le montant de l'ensemble de leurs subventions dont les aides à la pêche constituent une composante. Or **peu de données sont disponibles à ce jour**, alors même que connaître les détails du type de subventions, leurs montants et leurs bénéficiaires permettrait de mieux motiver la prise de décision politique mais aussi une évaluation plus efficace une fois l'accord conclu.

Les notifications à l'OMC au titre de l'accord SMC constituent ce qui se rapproche le plus d'un **cadre mondialement accepté** avec des **standards de notification des aides** puisqu'il est le **seul canal global et direct de déclaration des subventions**. En effet, aucune autre organisation internationale n'est mandatée pour systématiquement collecter, assembler et publier les informations sur les subventions à la pêche.

Cependant, **le cadre de notification prévu par l'accord SMC n'est pas adapté aux aides à la pêche**. Les notifications sont donc **difficilement exploitables pour des analyses**. Leur réalisation est **fastidieuse pour les membres**. Ainsi les notifications à l'OMC sont à un **niveau historiquement bas** et la plupart des pays ont manqué à leur obligation de notification. Selon l'OMC, 71 des 164 membres (43%) n'ont fourni aucune notification dans le cycle de notification prenant fin en juin 2017. La part des membres n'ayant notifié aucune subvention au titre de l'accord sur les subventions et mesures compensatoires a quasiment doublé depuis 1995, quand seuls 25% des membres n'étaient pas en conformité.²

Graphique 1 : Situation en ce qui concerne le respect de l'obligation de notification au titre de l'article 25 :1 de l'Accord SMC (1995-2019) au 30 mars 2020



La CNUCED³ identifie **trois principales faiblesses** du cadre actuel des notifications des subventions à la pêche. Ces dernières sont de différents niveaux :

- **De contenu** car les exigences de notifications de l'accord SMC sont peu adaptées aux subventions à la pêche,

² OMC (2020), Dispositions de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires en matière de notification, note d'information du secrétariat, Révision, G/SCM/W/546/Rev.11

³ Nations Unies (2019) Transparency in fisheries subsidies: Notification-driven analytics of country performance and disclosure requirements, Conférence des nations unies sur le commerce et le développement, UNCTAD Research Paper No. 36, UNCTAD/SER/RP/2019/8

- **Institutionnel** car les notifications pourraient bénéficier d'une meilleure collaboration entre organisations internationales (FAO, ONU...)
- **Technologique** car les méthodes et pratiques actuelles en matière de notifications et de leur transmission sont obsolètes et pourraient être modernisées.

Afin d'améliorer le cadre des notifications actuel, de le rendre **plus efficace et plus adapté aux subventions à la pêche**, la CNUCED fait un certain nombre de **recommandations**.

En ce qui concerne le contenu, il est recommandé de **standardiser et mieux classifier les subventions** à la fois d'un point de vue quantitatif et qualitatif de façon à pouvoir analyser et comparer les informations qu'elles fournissent. **Des règles de notifications spécifiques aux subventions à la pêche devraient être mises en place.**

En matière institutionnelle, les auteurs recommandent une **meilleure coopération entre les agences multilatérales** (comme la FAO ou la division statistique des Nations Unies) qui disposent chacune d'informations complémentaires. Cette coopération pourrait être organisée par **l'OMC qui regrouperait les informations dans les notifications.**

En ce qui concerne les aspects techniques, les auteurs déplorent que les notifications soient faites sous forme de textes, difficilement lisibles par des ordinateurs. Si les informations étaient données sous un **format directeur exploitable par informatique** (tableur excel...) cela faciliterait les comparaisons et les analyses.

Face au manque de clarté et d'efficacité du système de notifications des subventions à la pêche, **différentes études ont proposé des estimations de l'ampleur des aides ainsi que des analyses des effets des aides à la pêche.** Ces études viennent à la fois d'organisations internationales (OCDE), d'instances politiques (Commission européenne) ou du milieu académique.

Estimations des aides à la pêche. Revue de la littérature existante

Pour parvenir à un état des lieux des subventions à la pêche, il est impératif de revenir sur la littérature qui nourrit le débat depuis de nombreuses années. **Trois sources⁴ ont été identifiées comme étant particulièrement informatives à la fois pour leur objet et leur actualité mais aussi car elles font référence dans le débat.**

Ces trois sources partent certes **d'un même constat mais elles diffèrent quant à leur objet, leur méthodologie, leur compréhension de ce qu'est une subvention à la pêche.** Ces divergences conduisent *in fine* à **d'importants écarts concernant la valeur de ces subventions.**

Toutes les études partent du constat que peu de données sont actuellement disponibles. Elles déplorent le manque d'information concernant les montants des subventions à la pêche alors que ces dernières font l'objet d'une attention grandissante. Les auteurs pointent du doigt **le manque de connaissance et le difficile accès à l'information.** Les études se sont en effet toutes basées sur des

⁴ OECD (2017), "Support to fisheries: Levels and impacts", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 103, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/00287855-en> OECD

European Commission (2016), Study on the subsidies to the fisheries, aquaculture and marketing and processing sub sectors in major fishing nations beyond the EU", Direction Générale des Affaires maritimes et Pêche, MARE/2011/01 Lot 2.

Sumaila U.R., Ebrahim N., Schuhbauer A., Skerritt D., Li Y., Kim H.S., Mallory T.G., Lam V.W.L, Pauly D. (2019), Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*, 109.

informations gouvernementales or les auteurs rapportent qu'il est **compliqué d'obtenir des informations concernant le montant des subventions à la pêche** soit parce que les données n'ont pas été publiées, qu'elles ne sont pas divulguées, qu'elles sont largement dispersées, ou que les administrations ne sont pas accessibles.

Partant de ce même constat, les trois études prennent différentes voies pour proposer leurs propres chiffres. Deux différences majeures conduisent à des montants de subventions à la pêche très différents. Les études utilisent **des définitions différentes des subventions à la pêche (1) et des méthodologies différentes (2)**. C'est pourquoi les comparaisons entre les montants ne sont pas aisées (3).

1. Qu'est-ce qu'une subvention à la pêche ?

Pour rappel, l'OMC définit une subvention comme « **une contribution financière⁵** » par un **gouvernement ou un organisme public qui confère un bénéfice au secteur privé par des transferts de fond.**⁶ Si la littérature reprend la définition de l'OMC, des divergences émergent lorsqu'il s'agit de définir une subvention à la pêche et ce qui doit être compris - ou non - au sein des subventions. Toutes les études prennent notamment en compte les aides au carburant dans les subventions à la pêche alors qu'elles sont aujourd'hui le plus souvent exclues du champ de l'accord SMC car il s'agit la plupart du temps d'aides non spécifiques. Toutefois, dans le cadre des négociations actuelles, certains membres demandent que les aides non spécifiques aux carburants soient incluses dans les négociations sur les aides à la pêche.

Par ailleurs, pour mesurer la valeur des subventions à la pêche, **toutes les études doivent catégoriser ces dernières or elles ne le font pas de la même manière et ne prennent donc pas en compte les mêmes contributions financières.** On retrouve plus ou moins les mêmes catégories dans toutes les études mais les différents niveaux de classification et les différences de définition des catégories **rendent les comparaisons entre les valeurs trouvées et la mesure de l'évolution des subventions dans le temps très difficiles.**

Dans certaines études, les subventions sont **catégorisées en fonction de leur objectif et du stade de la chaîne de production qu'elles entendent soutenir.** C'est le cas de l'étude de la Commission européenne⁷ qui classe les subventions en quatre grands groupes : services (aides indirectes : infrastructure...), production (aides directes aux pêcheurs : coûts variables, capital...), aide sociale (formation, développement...) et accès aux ressources (paiement de droits d'accès...). Au sein de ces groupes, les subventions sont ensuite définies selon qu'elles représentent des paiements directs ou indirects. De la même manière, dans la base de données de l'OCDE⁸, les subventions sont classées selon leurs destinataires et la manière dont le transfert est mis en œuvre : transferts budgétaires, dépenses fiscales liées à l'utilisation du carburant, soutien des prix du marché et autres barrières commerciales, rente de ressources. En parallèle, **certaines études catégorisent les subventions en fonction de leur effet.** L'étude de l'équipe du professeur Sumaila⁹ classe ainsi les subventions en trois catégories : subvention bénéfique, subvention renforçant les capacités ou subvention ambiguë.

⁵ Qu'il s'agisse d'un paiement ou du renoncement à un prélèvement

⁶ OMC. Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. https://www.wto.org/french/tratop_f/scm_f/subs_f.htm

⁷ European Commission (2016), Study on the subsidies to the fisheries, aquaculture and marketing and processing sub sectors in major fishing nations beyond the EU", Direction Générale des Affaires maritimes et Pêche, MARE/2011/01 Lot 2.

⁸ OECD (2017), "Support to fisheries: Levels and impacts", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 103, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/00287855-en>OECD

⁹ Sumaila U.R., Ebrahim N., Schuhbauer A., Skerritt D., Li Y., Kim H.S., Mallory T.G., Lam V.W.L., Pauly D. (2019), Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*, 109.

Avant d'être classées en fonction de leur effet les subventions sont d'abord placées dans des sous-catégories en fonction de leur objectif.

2. Quelle est la méthodologie utilisée ?

Une autre différence majeure explique les écarts importants entre les résultats des différentes études : **la méthodologie**. Alors que certaines études ne font que **compiler des informations collectées auprès des gouvernements et des instances nationales et d'organisations internationales, d'autres études font des estimations par modélisation afin de compléter les informations manquantes**.

D'une part, l'étude de la Commission européenne ne fournit que des données issues de sources externes sans en proposer de nouvelles à partir de ses propres calculs. Les auteurs ont collecté des données sur les niveaux d'aides à la pêche. Ils se sont appuyés sur les données de l'OCDE et de l'OMC pour établir le profil des pays à l'étude. Afin d'affiner le profil des pays étudiés, les auteurs ont **complété leur analyse de données par des entretiens** avec des membres du gouvernement, des représentants industriels et du monde académique.

D'autre part, l'étude de l'équipe du Professeur Sumaila et celle de l'OCDE collectent des données mais fournissent également leurs propres données en faisant **des modélisations à partir des données existantes**. C'est-à-dire que s'il n'existe pas de preuve formelle qu'aucune subvention n'est versée, une **modélisation** est faite afin d'estimer le niveau de subvention.¹⁰ **Alors que les chiffres de l'OCDE à travers le Fisheries Support Estimate (FSE) font référence, les chiffres avancés par l'équipe du professeur Sumaila sont plus discutés**. Les méthodes de calculs sont remises en cause d'autant que les montants issus de cette étude sont considérablement supérieurs à ceux du FSE.

3. Des comparaisons malaisées par les grandes différences entre les études existantes

Outre les différences de définitions et de méthodologie, il est difficile de comparer les chiffres des diverses études car **elles ne portent ni sur les mêmes années, ni sur les mêmes aires géographiques**. Cela **complique davantage une estimation des montants des subventions pour chaque pays**.

La Commission analyse les montants de subvention s'étalant sur une période de 2001 à 2015. L'étude de l'OCDE se base sur les chiffres du FSE (fisheries support estimate) allant de 2009 à 2015. La base de données du FSE de l'OCDE contient quant à elle des données jusqu'à 2017 pour la grande majorité des pays. La dernière étude de l'équipe du professeur Sumaila présente des estimations pour l'année 2018.

Géographiquement, l'étude de l'équipe du professeur Sumaila porte sur le plus grand nombre de pays puisqu'elle couvre **152 pays**. La base donnée de l'OCDE, le FSE, ne compte que 37 pays. L'étude de la Commission porte quant à elle uniquement sur 6 pays : Japon, Corée du Sud, Chine, Russie, Taiwan, Etats-Unis.

Montants des aides : comparaison des différentes études et sources.

Les données présentées ci-dessous concernent **les pays les plus importants en termes de capture de pêche**. Ils sont classés par ordre décroissant d'importance.

¹⁰ En ce qui concerne l'OCDE, des modélisations sont faites uniquement pour compléter des données manquantes dans la catégorie « management expenditures » ou dépenses de gestion. Pour le reste les données de l'OCDE sont issues de la collecte d'informations.

A noter tout d'abord des différences sensibles de montants de subvention suivant la source utilisée. Les montants notifiés à l'OMC sont particulièrement faibles. Cela peut s'expliquer par la sous-notification des aides par une partie des membres. La plupart ne notifient par exemple pas leurs aides aux carburants. Les montants donnés par le professeur Sumaila sont nettement plus élevés. Ils reposent pour partie sur des estimations et sont jugés excessifs par de nombreux Etats.

Selon toutes les sources étudiées, la Chine distribue le montant le plus élevé de subventions. La suite du classement des pays fournissant les subventions les plus importantes diffère selon les sources. Cependant les mêmes pays reviennent : l'Union Européenne, les Etats-Unis, le Japon, la Corée du Sud et le Canada.

Tableau 1 : Total des subventions en millions de \$ US, estimations par année

Pays	OMC*	OCDE**	Commission*** Européenne	Sumaila & al.****
Chine	1 325	4 121	5 797	7 261
Indonésie	71	246	N/A	936
Union Européenne	800	604	N/A	3 803
Etats-Unis	71	795	1 638	3 429
Russie	13	N/A	185	1 512
Pérou	N/A	N/A	N/A	328
Inde	126	N/A	N/A	277
Japon	519	1 231	1 239	2 860
Vietnam	N/A	N/A	N/A	590
Norvège	73	220	N/A	846
Philippines	N/A	0,055	N/A	187
Chili	N/A	19	N/A	255
Malaisie	N/A	96	N/A	595
Corée du Sud	187	69	1 616	3 185
Maroc	N/A	N/A	N/A	297
Mexique	N/A	63	N/A	273
Thaïlande	28	N/A	N/A	1 149
Myanmar	N/A	N/A	N/A	128
Islande	N/A	- 17	N/A	162
Taiwan	N/A	24	23	787
Canada	11	664	N/A	853

* Estimations par la Commission Européenne à partir des notifications OMC

** Les données de l'OCDE sont calculées sur la moyenne annuelle des années 2015/2016/2017

*** Données 2015 pour le Japon et la Russie, 2014 Corée du Sud, 2013 pour la Chine, Taiwan et les Etats-Unis

**** Données 2018

En ce qui concerne le montant total au niveau mondial des subventions à la pêche une seule estimation est disponible à ce jour. Le chiffre de **35,4 milliards de dollars** par année estimé par l'équipe du professeur Sumaila¹¹ est en effet repris dans toutes les études. Ce chiffre reste stable entre 2009 et 2018. Selon l'étude de l'équipe du professeur Sumaila, les subventions visant à renforcer les capacités constituent la catégorie la plus élevée, à plus de **22,2 milliards de dollars** en 2018. Dans cette catégorie

¹¹ Sumaila U.R., Ebrahim N., Schuhbauer A., Skerritt D., Li Y., Kim H.S., Mallory T.G., Lam V.W.L, Pauly D. (2019), Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*,109.

d'aide, les subventions aux carburants (y compris les exonérations fiscales spécifiques aux carburants) sont le type de subvention le plus important. Elles représentent 7, 7 milliards de dollars, la Chine, L'Union Européenne, la Corée du Sud et Taiwan octroyant les montants les plus importants.

Tableau 2 : Montants des aides aux carburants selon l'étude de l'équipe du Professeur Sumaila (en millions de \$ US, estimations par année)

Pays	Total des subventions	Subventions aux carburants	Part des subventions aux carburants
Total mondial	35 400	7 730	22%
Chine	7 261	3433	47%
Indonésie	936	141	15%
Union Européenne	3 803	792	21%
Etats-Unis	3 429	201	6%
Russie	1 512	2	0%
Pérou	328	0	0%
Inde	277	90	32%
Japon	2 860	632	22%
Vietnam	590	0	0%
Norvège	846	58	7%
Philippines	187	87	47%
Chili	255	0	0%
Malaisie	595	75	13%
Corée du Sud	3 185	604	19%
Maroc	297	8	3%
Mexique	273	24	9%
Thaïlande	1 149	251	22%
Myanmar	128	0	0%
Islande	162	0	0%
Taiwan	787	593	75%
Canada	853	69	8%

Conclusions

Cette analyse montre l'absence de source unique et fiable concernant les montants des aides à la pêche.

Ce manque de données résulte tout d'abord de la **faiblesse du mécanisme de notification des subventions à la pêche à l'OMC** qui devrait pourtant en être la source officielle. Le fait que les notifications des subventions ne permettent pas de connaître le montant des données des aides à la pêche pose deux problèmes. Premièrement, **le manque de lisibilité rend les négociations plus complexes car l'objet et donc la portée des négociations restent flous**. Dans un second temps, sans connaissance des montants des subventions à la pêche il est **difficile de mettre en œuvre et de contrôler les disciplines d'un accord**. En effet, sans une **meilleure compréhension de la prévalence, de l'ampleur et des effets des différents types de soutien à la pêche** et sans une **appréciation**

commune des programmes qui seraient concernés par les disciplines proposées dans les négociations, il est impossible de connaître les coûts et les avantages pour les pêcheurs, l'effet sur l'environnement et la durabilité, ainsi que le bénéfice net d'un accord pour les parties prenantes.¹²

Les sources les plus **exhaustives et cohérentes** restent celles fournies par l'**OCDE et l'étude scientifique du professeur Sumaila**. La couverture de la première reste toutefois **limitée à 37 pays** alors que la seconde plus exhaustive est **davantage contestée**. Elle repose en effet pour partie sur des **estimations** et ne peut s'appuyer sur la validation d'une organisation internationale reconnue. Il s'agit toutefois de la seule estimation mondiale des aides à la pêche, d'où les nombreuses références au montant qu'elle fournit : **35mds\$ d'aide au secteur, dont 22 mds\$ d'aides à la hausse des capacités (dont 7,7mds\$ d'aides aux carburants)**. Ces analyses s'accordent enfin pour montrer que le **premier subventionneur reste la Chine suivie (avec des ordres variables) de l'Union Européenne, des Etats-Unis et du Japon**.

En conclusion, il est recommandé de mettre en place un **système de notification robuste** sur lequel les négociations en cours pourront s'appuyer et qui permettra une meilleure mise en œuvre et un meilleur contrôle des disciplines.

¹² OECD (2017), "Support to fisheries: Levels and impacts", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 103, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/00287855-en>OECD

Annexes

Annexe 1 : Fiche explicative « Les obligations de notifications à l'OMC ».....	10
Annexe 2: Synthèse de l'étude OCDE (2017) "Support to fisheries: Levels and impacts"	13
Annexe 3: Synthèse de l'étude Commission Européenne (2016) "Study on the subsidies to the fisheries, aquaculture and marketing and processing subsectors in major fishing nations beyond the EU"	19
Annexe 4 : Synthèse de l'étude de Sumaila & al. (2019) "Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies"	27
Annexe 5 : Synthèse de l'étude du Parlement Européen (2013) "Global fisheries subsidies"	31
Annexe 6: Synthèse de l'étude de la CNUCED (2019) "Transparency in fisheries subsidies: Notification-driven analytics of country performance and disclosure requirements"	35

Annexe 1 : Fiche explicative « Les obligations de notifications à l'OMC »

Tous les membres de l'OMC sont tenus de notifier les subventions qu'ils accordent. L'obligation de base de notification des subventions est contenue dans **l'article XVI :1 du GATT 1994** et dans **l'article 25.2 de l'accord SMC (subventions et mesures compensatoires)**. Les aides à la pêche doivent être notifiées à l'OMC dans le cadre de ces notifications au titre de l'accord SMC.

Article XVI :1 du GATT

Si une partie contractante accorde ou maintient une subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire, cette partie contractante fera connaître par écrit aux parties contractantes l'importance et la nature de cette subvention, les effets qu'il est permis d'en escompter sur les quantités du ou des produits en question importés ou exportés par elle et les circonstances qui rendent la subvention nécessaire. Dans tous les cas où il sera établi qu'une telle subvention cause ou menace de causer un préjudice grave aux intérêts d'une autre partie contractante, la partie contractante qui l'accorde examinera, lorsqu'elle y sera invitée, avec l'autre partie contractante ou les autres parties contractantes intéressées ou avec les parties contractantes, la possibilité de limiter la subvention.

L'article XVI:1 du GATT exige la notification de **toute subvention (spécifique ou non) qui entraîne directement ou indirectement des effets commerciaux.**

Article 25 des Accords sur les subventions et mesures compensatoires

25.1 Les Membres conviennent que, sans préjudice des dispositions du paragraphe 1 de l'article XVI du GATT de 1994, leurs notifications relatives aux subventions seront présentées chaque année au plus tard le 30 juin et seront conformes aux dispositions des paragraphes 2 à 6.

25.2 Les Membres notifieront toute subvention définie au paragraphe 1 de l'article premier, qui est spécifique au sens de l'article 2, accordée ou maintenue sur leur territoire.

25.3 La teneur des notifications devrait être suffisamment précise pour permettre aux autres Membres d'évaluer les effets sur le commerce et de comprendre le fonctionnement des programmes de subvention notifiés. A cet égard, et sans préjudice de la teneur et de la présentation du questionnaire relatif aux subventions, les Membres feront en sorte que leurs notifications contiennent les informations suivantes :

- i) forme de la subvention (don, prêt, avantage fiscal, etc.) ;*
- ii) montant unitaire de la subvention ou, dans les cas où cela n'est pas possible, montant total ou montant annuel budgétisé de la subvention (avec indication, si possible, du montant unitaire moyen de la subvention de l'année précédente) ;*
- iii) objectif général et/ou objet de la subvention ;*
- iv) durée de la subvention et/ou tout autre délai en rapport avec cette subvention ;*
- v) données statistiques permettant d'évaluer les effets de la subvention sur le commerce.*

25.4 Dans les cas où des points spécifiques du paragraphe 3 ne sont pas traités dans une notification, celle-ci devra en exposer la raison.

25.5 Si des subventions sont accordées pour des produits ou secteurs spécifiques, les notifications devraient être structurées par produit ou secteur.

25.6 Les Membres qui estiment qu'il n'y a pas sur leur territoire de mesures qui doivent être notifiées en vertu du paragraphe 1 de l'article XVI du GATT de 1994 et du présent accord en informeront par écrit le Secrétariat.

25.7 Les Membres reconnaissent que la notification d'une mesure ne préjuge ni du statut juridique de celle-ci au regard du GATT de 1994 et du présent accord, ni des effets au sens du présent accord, ni encore de la nature de la mesure elle-même.

25.8 Tout Membre pourra, à tout moment, demander par écrit des renseignements sur la nature et la portée de toute subvention accordée ou maintenue par un autre Membre (y compris toute subvention visée dans la Partie IV), ou une explication quant aux raisons pour lesquelles une mesure spécifique a été considérée comme n'étant pas soumise à l'obligation de notification.

25.9 Les Membres auxquels sera adressée une telle demande fourniront ces renseignements aussi rapidement que possible et de façon complète ; ils se tiendront prêts à fournir, lorsque demande leur en sera faite, des renseignements additionnels au Membre qui aura présenté la demande. En particulier, ils fourniront suffisamment de détails pour permettre à l'autre Membre d'évaluer dans quelle mesure ils ont respecté les conditions énoncées dans le présent accord. Tout Membre qui estimera que ces renseignements n'auront pas été fournis pourra porter la question à l'attention du Comité.

25.10 Tout Membre qui estimera qu'une mesure d'un autre Membre qui a les effets d'une subvention n'a pas été notifiée conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article XVI du GATT de 1994 et à celles du présent article pourra porter la question à l'attention de cet autre Membre. Si la subvention alléguée n'est pas ensuite notifiée dans les moindres délais, le Membre pourra la porter lui-même à l'attention du Comité.

Les **subventions non spécifiques**, sont exclues du périmètre de l'accord SMC et sont de ce fait **exemptées de l'obligation de notification au titre l'accord SCM mais doivent être notifiées au titre 16.1 de l'accord du GATT.**

Les notifications de subventions sont diffusées dans la série G/SCM/N/... Le Secrétariat diffuse chaque année un **document contenant des informations sur le respect de cette obligation par chaque Membre** (G/SCM/W/546/*). Les notifications de subvention des Membres sont examinées lors de réunions spéciales du comité sur les subventions et mesures compensatoires généralement tenues immédiatement après les réunions ordinaires du comité. Lors de ces réunions, **les membres peuvent soulever des questions concernant un programme notifié, l'absence de notification d'un programme ou la non-présentation d'une notification.**

Sur la base d'un accord conclu au sein du comité SMC (G/SCM/M/46, paragraphe 43, et G/SCM/M/53, paragraphe 35), **les membres doivent soumettre de nouvelles notifications complètes au plus tard le 30 juin de chaque deuxième année** (les années impaires). En pratique, **cela signifie que les membres doivent soumettre une nouvelle notification complète tous les deux ans.**

Le format des notifications de subventions figure dans le questionnaire G/SCM/6/Rev.1.

Des mesures spécifiques ont été prises concernant la notification des subventions soumises au traitement spécial et différencié (programmes de privatisation et compétitivité des exportations). Par exemple, la notification de ces subventions n'a pas de date limite.

Actualisation des notifications complètes : Période visées par les notifications concernant les subventions faites le plus récemment par les membres

- Canada : 2016/2017-2017/2018
- Chine : 2017/2018
- Corée du Sud : 2017/2018
- Etats-Unis : 2017-2018
- Inde : 04/2017-03/2019
- Indonésie : 2018
- Japon : 04/2016-03/2018
- Norvège : 2017-2018
- Pérou : 2015-2016
- Russie : 2017-2018
- Thaïlande : 2017-2018
- Union Européenne : 2017-2018
- Viet Nam : 2019

Annexe 2: Synthèse de l'étude OCDE (2017) "Support to fisheries: Levels and impacts"

L'objectif du document est de rendre plus transparents et plus compréhensibles les **effets du soutien à la pêche** depuis les années 1980s.

L'OCDE déplore le manque de données sur les aides à la pêche

L'OCDE reconnaît qu'il n'y a **jamais eu d'inventaire complet des subventions à la pêche en cours de discussion à l'OMC ou une compréhension commune de leurs impacts**. Ce vide d'information a été largement comblé par des hypothèses et des estimations générales qui peuvent être plus trompeuses qu'utiles. L'OCDE soutient que sans une meilleure compréhension de la prévalence, de l'ampleur et des effets des différents types de politiques de la pêche et sans une appréciation commune des programmes qui seraient concernés par les disciplines proposées dans les négociations, **il est impossible de connaître les coûts et les avantages pour les pêcheurs, l'effet sur l'environnement et la durabilité, ainsi que le bénéfice net d'un accord pour les parties prenantes**.

L'OCDE déplore que les **notifications de l'OMC soient incomplètes et dépassées dans la plupart des cas**. En octobre 2016, 89 membres au total n'avaient pas encore notifié leurs subventions à la pêche pour 2015. 63 n'ont toujours pas fait leur notification pour 2013 et 57 membres n'ont toujours pas soumis leurs notifications pour 2011, qui devaient être faites il y a cinq ans. Beaucoup de ces membres "n'ont jamais notifié ou ne l'ont fait que dans un passé lointain", selon le président du Comité des subventions et des mesures compensatoires.

Il est rappelé dans le document pourquoi l'OMC s'intéresse depuis 2002 aux subventions à la pêche. Cela a été motivé par le fait que la pêche commerciale est potentiellement exploitée par plus d'une nation, soit parce que des pêcheurs de plusieurs pays opèrent dans la même zone, soit parce que les poissons migrent d'une juridiction à l'autre. Par conséquent, les subventions à la pêche n'ont pas qu'un effet de distorsion sur le commerce, elles permettent également aux bénéficiaires une exploitation de la ressource qui n'est en conséquence plus accessible aux autres pays.

Retour sur la documentation liée au soutien à la pêche

À ce jour, **seules quelques estimations de la valeur totale des subventions mondiales à la pêche ont été faites**. Les principales sont celles de Millazo (1998) avec une estimation entre 14 et 20 milliards de dollar de subventions globales, de la FAO (1993), de l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) (2000) qui estime les subventions à 12,6 milliards de dollars pour la seule région de l'APEC et les travaux menés par l'Institut des océans et des pêches de l'UBC qui sont présentés en ligne dans le cadre du projet "Seas Around Us" (Sumaila U. et al., 2010 ; Sumaila, Lam, Manach, Swartz, & Pauly, 2016). Parmi ceux-ci, le projet "Seas Around Us" est le plus récemment mis à jour, avec des données pour 2003 et 2009.

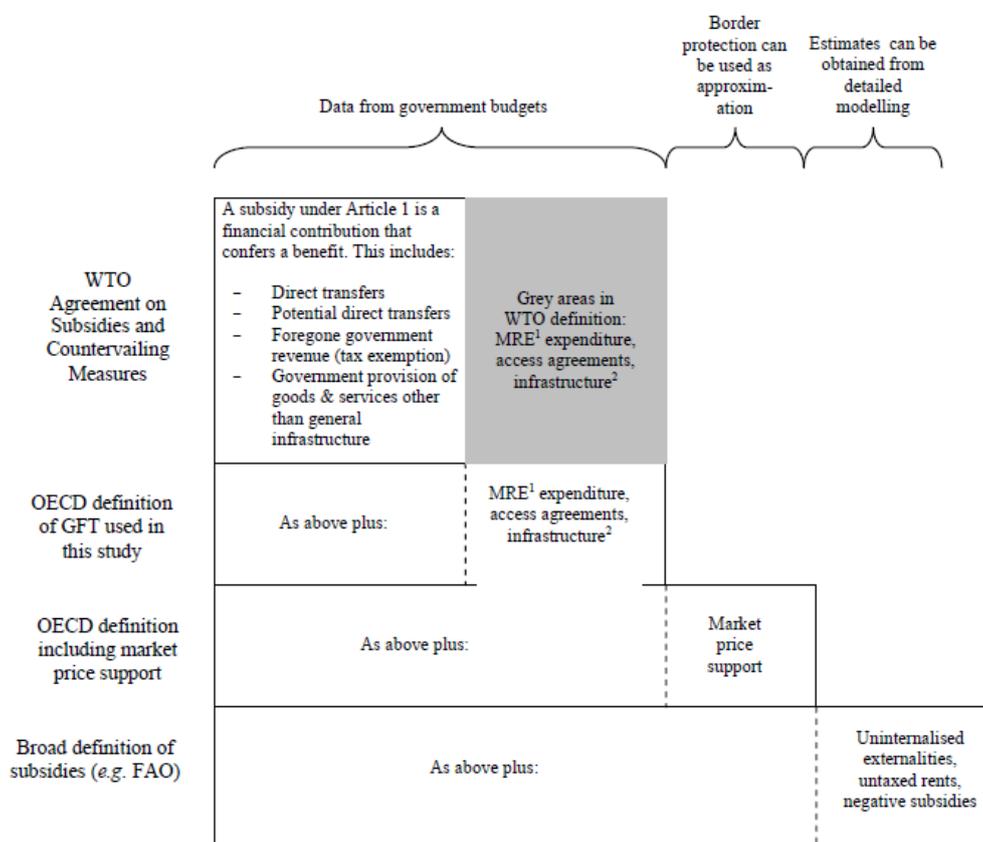
À l'exception des rapports de l'UE sur les aides accordées au titre du Fonds européen pour la pêche (FEP) et du Fonds européen pour les pêches marines (FEP), ainsi que de la base de données de l'OCDE sur les FSE (Fisheries Support Estimate), **il existe peu de données internationales récentes et comparables sur les aides à la pêche. Les travaux de l'OCDE sur la mesure du soutien aux pêcheries constituent le seul effort soutenu** reposant principalement sur la collecte directe de données, mais ils restent limités dans leur couverture mondiale et leur exhaustivité en ce qui concerne les différents types de soutien.

Les travaux de la FAO visant à estimer les coûts et la rentabilité de la pêche en 1992 et 1993 et ses conclusions concernant **l'impact des subventions à la pêche** ont eu un impact important. La conclusion selon laquelle les pêcheurs opéraient généralement à perte a été prise en considération et les subventions ont été considérées comme le moyen pour les pêcheurs de rester en activité (Milazzo 1998). Les travaux existants s'accordent généralement sur le fait que de nombreuses subventions à la pêche peuvent être en contradiction avec les objectifs de durabilité et de rentabilité. C'est-à-dire que certaines subventions ne mènent pas à une meilleure efficacité entre les coûts et les bénéfices. Le consensus est que certaines formes de soutien peuvent contribuer à la surpêche et à la surcapacité des flottes de pêche, avec pour résultat une détérioration de la rentabilité, le maintien d'un état de crise et un risque supplémentaire pour les perspectives à long terme de la ressource et du secteur.

Qu'est-ce qu'une subvention à la pêche ?

L'étude de l'OCDE utilise le terme soutien et non subventions pour ne pas confondre son objet d'étude avec ce que l'OMC considère comme étant une subvention.

Figure 1. Schematic representation of alternative definitions of fisheries support



Note: GFT=Government Financial Transfers are now reported in the FSE, Fisheries Support Estimate, database and the term GFT is no longer used. 1. MRE refers to management, research and enforcement. 2. Infrastructure is a grey area and is included in both the WTO and OECD definitions for reasons of inclusiveness.

Source: OECD (2006).

- Transferts budgétaires

Les transferts budgétaires sont la forme de soutien politique la plus visible et la plus facile à mesurer contrairement aux exemptions de taxes car ils apparaissent directement dans le budget d'un Etat.

- Dépenses fiscales liées à l'utilisation du carburant

Compte tenu de la part élevée des coûts du carburant dans les coûts totaux de la pêche, les politiques gouvernementales influençant ces coûts ont potentiellement des effets importants pour la préservation et la promotion du secteur de la pêche.

- Soutien des prix du marché et autres barrières commerciales

Il y a soutien des prix du marché lorsque, en raison de la politique gouvernementale, le prix intérieur d'un produit est supérieur au prix du marché mondial. Une estimation de cette forme de soutien est rendue difficile par les problèmes techniques inhérents à l'estimation du soutien aux producteurs. Le principal problème concerne la nature hétérogène du marché des produits de la pêche et la difficulté qui en résulte pour établir un prix de référence mondial à partir duquel les écarts de prix peuvent être mesurés.

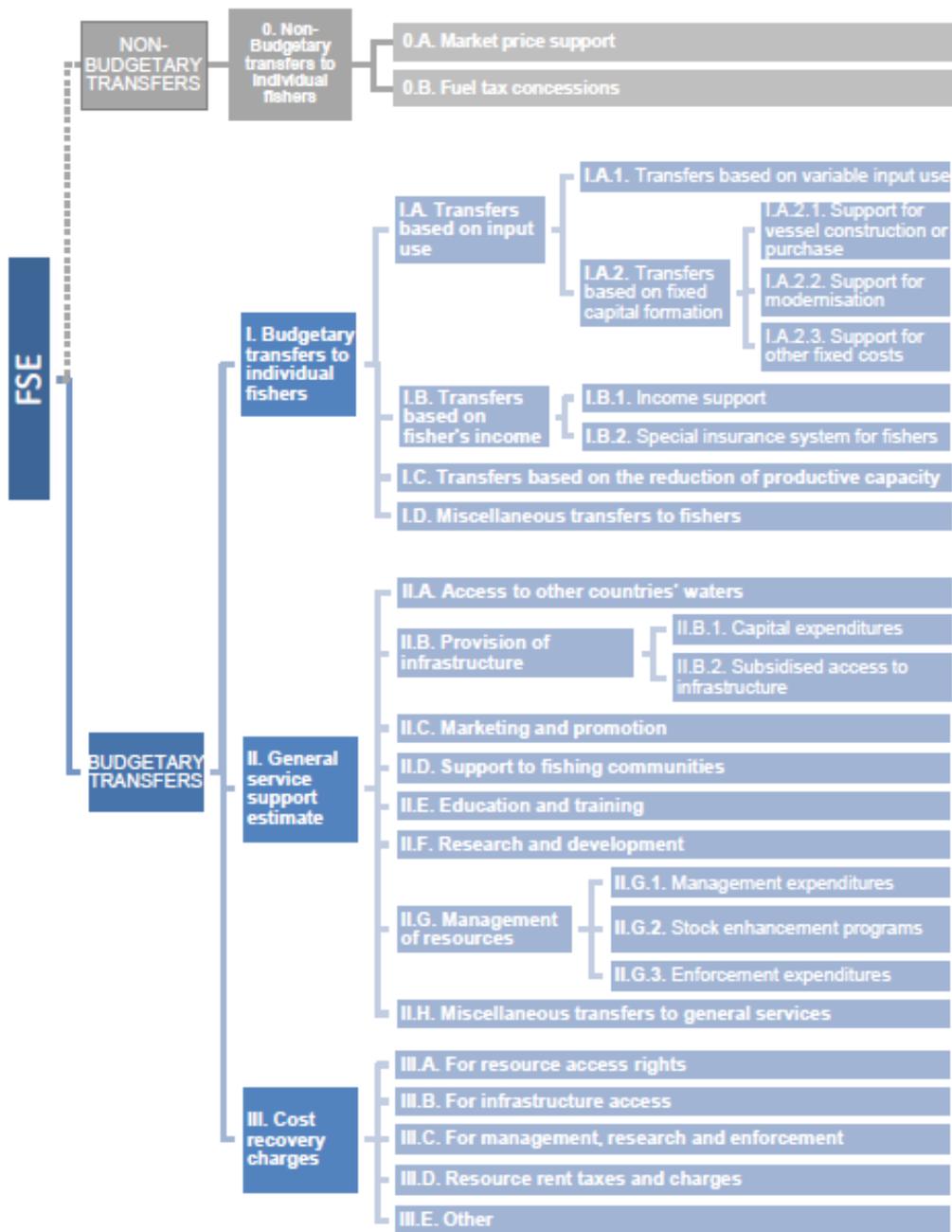
- Rente de ressources

Les rentes de ressources sont les bénéfices supérieurs aux profits économiques normaux réalisés par les pêcheurs. Ils sont généralement générés par certains systèmes de gestion limitant les prises (ex quotas) et aboutissent à des prix de marché plus élevés que ceux qui prévaudraient en l'absence de régulation de l'offre.

La base de données du Fisheries Support Estimates (FSE) de l'OCDE

Le FSE constitue l'indicateur synthétique élaboré par l'OCDE des soutiens à la pêche. Il apporte deux types de données. Premièrement, le FSE indique le niveau des transferts monétaires des contribuables aux pêcheurs résultant des politiques de soutien à la pêche, et leur évolution dans le temps. Deuxièmement, les estimations de soutien sont classées selon des critères concernant la mise en œuvre de la mesure politique associée, mettant ainsi en évidence l'"incidence initiale" de la mesure de soutien à des fins d'analyse.

Figure 3. Components of the FSE



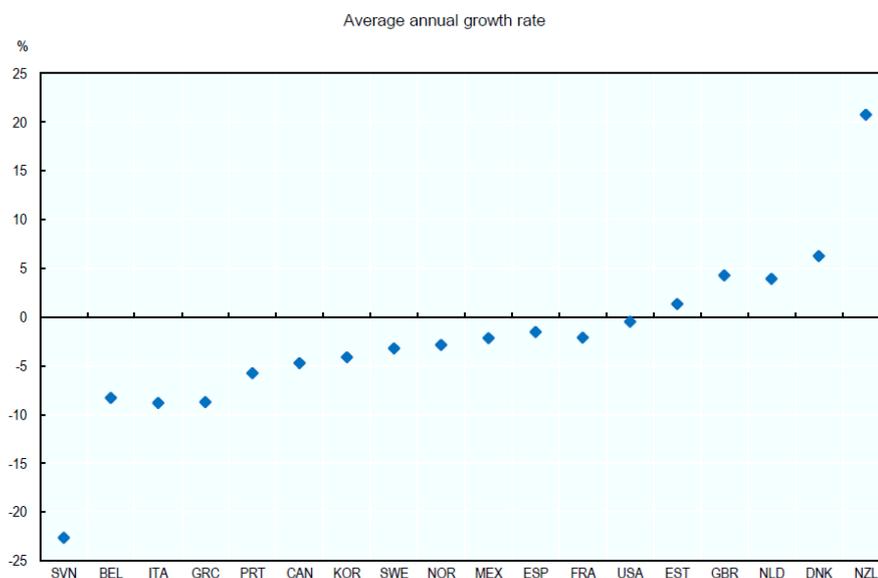
Analyse des effets des mesures de soutien à la pêche

Les mesures de soutien à la pêche sont définies comme des politiques qui génèrent un transfert des contribuables vers les pêcheurs.

Cette analyse porte sur les données de **31 pays répertoriés dans l'estimation au soutien à la pêche (FSE)**. Ces pays représentent **35 % de la pêche mondiale**. La valeur totale de l'aide fournie par ces Etats était de **7 milliards de dollars en 2015**, un montant qui reste stable sur la période 2009-2015.

Cependant le soutien en proportion de la valeur des débarquements a diminué au niveau de l'OCDE.

Figure 6. Evolution of total support to fisheries (total FSE) by country, 2009-11 to 2014-15



Note: for Turkey 2009-11 is replaced by 2012. For Italy 2014-15 is replaced by 2013-14. Australia, Czech Republic, Germany, Ireland, Japan and Latvia are omitted as FSE data is only available for 2014 and 2015. Data includes estimated values for enforcement expenditures for some countries. Percentage changes as shown can vary strongly if the initial level of support is small, as is the case for New Zealand and Slovenia.

La majorité des aides déclarées prennent la forme de soutiens aux services généraux au secteur de la pêche, et non de paiements destinés aux pêcheurs individuellement. Le soutien aux services généraux représente ainsi 6,30 milliards de dollars. De ce soutien général, la majorité est destinée à couvrir les coûts de la gestion de la pêche, la surveillance et le contrôle, les infrastructures et la recherche. Les aides considérées comme relevant de la catégorie des soutiens aux services généraux comprennent : l'accès aux autres ZEE, les infrastructures, le marketing et la promotion, le soutien aux communautés de pêcheurs, l'éducation et la formation, la recherche et le développement, la gestion des ressources. Le montant du soutien aux services généraux est assez important, s'élevant à environ 20 % de la valeur au débarquement des pêches dans les pays du FSE. La part relative de l'aide aux services généraux dans le FSE a augmenté au fil du temps, au détriment du soutien aux pêcheurs individuels.

L'aide budgétaire déclarée visant directement les pêcheurs prend généralement la forme de paiements pour l'utilisation d'intrants, pour compléter les revenus ou réduire la capacité de la flotte. **Moins de 500 millions de dollars de ce type d'aide sont répertoriés dans la base de données du FSE en 2015.** Les transferts basés sur le revenu des pêcheurs, par exemple l'aide au revenu ou l'assurance, représentaient la majorité (54 %) de l'aide directe aux pêcheurs individuels en 2015. Cela n'inclut pas les formes d'aide non budgétaires telles que le soutien des prix du marché ni les allègements fiscaux sur les carburants.

Les catégories relatives aux **aides sous forme de dépenses de gestion et de mise en œuvre/contrôle n'ont été que peu rapportées par les membres.** Dans l'hypothèse où tous les systèmes de pêche doivent faire face à des coûts liés à la gestion et à l'exécution, et pour s'assurer que la non-déclaration n'a pas entraîné des niveaux globaux de soutien incomplets, ces manquements sont actuellement comblés par des estimations. Les valeurs manquantes pour le soutien à la gestion et à l'exécution ont été estimées en dérivant le ratio moyen du soutien à la valeur des débarquements observé dans les pays déclarants et en l'appliquant à la valeur des débarquements dans les pays non déclarants.

L'effet d'une mesure est mesuré en fonction de son **effet sur le comportement l'activité de pêche**. 3 catégories d'effets sont étudiées : sur l'effort de pêche, sur la capacité de pêche et sur le revenu des pêcheurs. Le tableau ci-après présente, pour les différentes catégories d'aides, leurs différents effets.

Table 4. Summary of results on degree of impact of policies

Support type payment based on...	Effect on desired effort, rank	Effect on capacity, rank	Effect on income, rank	Main beneficiaries
Variable inputs	1	4	5	Input suppliers, fishers
Output	2	2	4	Fishers, input suppliers
Fixed inputs	3	1	2	Incumbents, fishers
Income	4	3	1	Fishers
General Services	5	5	3	Fishers, incumbents

Source: Adapted from Dewbre, et al. (2001); OECD, 2001 and Martini (2011).

L'effet d'une aide sur la capacité de pêche et l'effort de pêche est modifié par la **qualité du système de gestion en place**, mais n'est pas entièrement atténué par celle-ci. Par exemple, une gestion qui limite le total des captures empêchera la surpêche mais ne réduira pas l'incitation à l'accumulation d'une capacité excédentaire dans une pêcherie.

Même si l'impact marginal d'une politique de soutien sur la surpêche ou la surcapacité est faible, il peut néanmoins avoir un impact important si le montant de l'aide fournie est important. L'analyse économique suggère que pour un taux de soutien similaire aux différentes catégories de soutien dans le FSE :

- Les aides visant l'utilisation d'intrants variables (tels que l'équipement, le carburant ou les appâts) sont **les plus susceptibles d'accroître l'effort de pêche et le potentiel de surpêche**, et les moins susceptibles d'apporter des avantages réels aux pêcheurs en termes de revenus.
- Les aides destinées à l'utilisation d'intrants fixes (navires et autres investissements durables) sont **les plus susceptibles d'encourager l'expansion des capacités**, car elles permettent de réduire le coût des investissements. Les avantages de ce soutien se dispersent dans la valeur des facteurs et ne profitent qu'aux propriétaires des facteurs au moment de la mise en place initiale du soutien.
- Le soutien basé sur le revenu des pêcheurs semble être **le plus avantageux pour les pêcheurs et est relativement moins susceptible d'augmenter la capacité ou l'effort de pêche**.
- Le soutien à la gestion, à l'application, aux investissements en infrastructures et à la R&D semble être **le moins susceptible d'accroître la capacité ou l'effort de pêche**.

L'OCDE prévoit la publication de futurs travaux permettant de mieux comprendre comment le soutien affecte la prise de décision des pêcheurs et les résultats dans le secteur de la pêche en modélisant l'impact des données du FSE sur les flux commerciaux des produits de la pêche et la génération de revenus pour les pêcheurs. En outre, la prochaine étude sur les effets des subventions devrait porter sur 37 pays au lieu de 31.

Annexe 3: Synthèse de l'étude Commission Européenne (2016) "Study on the subsidies to the fisheries, aquaculture and marketing and processing subsectors in major fishing nations beyond the EU"

L'objectif de cette étude est de rassembler et de normaliser, dans la mesure du possible, les **informations sur la valeur et l'ampleur des subventions accordées aux sous-secteurs de la pêche, de l'aquaculture, de la commercialisation et de la transformation des produits de la mer dans six des principaux pays en termes de pêche au-delà de l'UE** - le Japon, la Corée du Sud, la Chine, la Fédération de Russie, Taïwan et les États-Unis. Ces informations ont pour but de **fournir un état des lieux des principales subventions à la pêche dans chaque pays.**

La Commission reconnaît que les subventions au secteur de la pêche font l'objet d'une attention croissante et sont considérées comme importantes en termes de valeur monétaire et d'impact potentiel sur la capacité de la flotte, l'effort de pêche, la production et la valeur marchande.

Il est largement rapporté que les stocks mondiaux sont surpêchés, et les flottes de pêche surcapitalisées et surdimensionnées. Le rôle des subventions dans la création de surcapacités a été mis en évidence (Schrank et Wijkstrom, 2003 ; Clark, Munro et Sumaila, 2005). Toutefois, **le rôle précis des subventions n'est pas évident** ; les subventions qui augmentent les recettes ou réduisent les coûts peuvent conduire à des incitations accrues à la participation et à l'augmentation de l'effort de pêche (Milazzo, 1998), tandis que les subventions qui favorisent la conservation et la gestion des ressources sont considérées comme bénéfiques et, dans certains cas, nécessaires. Par conséquent, compte tenu de ces incertitudes, il existe un large soutien international en faveur d'une meilleure compréhension des subventions à la pêche et de la nécessité de supprimer celles qui contribuent à la surcapacité surpêche.

Le difficile accès aux informations

Les estimations de cette étude sont plus détaillées pour le Japon, la Corée du Sud et la Russie, que les données existantes de l'OCDE, de l'OMC et d'autres estimations de la littérature. Des informations ont été obtenues auprès des ministères de la pêche de ces pays ou dans les documents budgétaires fédéraux. Pour les autres pays (Etats-Unis, Chine, Taïwan), les **données ont été difficiles à obtenir** car elles n'ont pas été publiées, ne sont pas divulguées ou sont largement dispersées, ou encore les administrations ne sont pas accessibles.

Les deux principales sources officielles de données sur les subventions à la pêche - l'OCDE et l'OMC - **fournissent des valeurs sensiblement différentes des subventions totales à la pêche pour les pays analysés dans cette étude.** Les données soumises par les pays à l'OMC ne sont pas périodiques et il **manque un modèle systématique pour la notification des subventions à l'OMC.** Le niveau de granularité des données varie d'un pays à l'autre mais est en général assez faible. Bien que l'OCDE dispose d'un modèle de rapport standard et communique les données sur les subventions de manière périodique, **une ventilation plus détaillée des catégories de subventions est nécessaire pour permettre des comparaisons entre les pays et pour comprendre quel sous-secteur de la pêche est subventionné et la nature de la subvention.** En outre, la déclaration des données sur les subventions doit être cohérente entre les pays. Par exemple, il semble que les subventions sur les carburants ne soient publiées régulièrement que pour certains pays.

Un rapport récent a estimé les subventions mondiales pour la pêche à environ **35 milliards de dollars**, dont plus de 20 milliards de dollars sous forme de subventions destinées à renforcer les capacités (Sumalia et al. 2016). **Cependant, l'interprétation de la nature et de la valeur précise des subventions est compliquée par l'incohérence des définitions de la "subvention à la pêche".**

Qu'est-ce qu'une subvention à la pêche ?

Les définitions des subventions à la pêche ont tendance à **manquer de précision et de clarté**. Les différentes subventions - transferts gouvernementaux, programmes de soutien, soutien financier et aide économique, par exemple - sont souvent identifiées à l'aide d'une **nomenclature très variable entre et au sein des pays**. Bien que des tentatives aient été faites pour parvenir à un consensus sur "ce qu'est une subvention" ou "comment mesurer ses effets" (par exemple, OMC, 1994 ; Milazzo, 1998 ; APEC, 2000 ; OCDE, 2000 ; FAO, 2003 ; Sumaila 2010), la base de classification diffère et **il n'existe toujours pas de méthode de classification communément acceptée**.

Table 1: Studies and basis for classification.

Study	Basis for classification
WTO (1994)	Recipients, trade impacts
World Bank (1998)	Measurement Economic impacts and trade implications
OECD (2000 & 2016)	The way transfer is implemented, recipients
APEC (2000)	Operation of subsidy, application, scale
FAO (2002)	Type of transfer, economic impacts
UNEP (2004)	Objective of subsidy
Sumaila et al. (2010 & 2016)	Impact on fishery resource

La Commission Européenne définit une "subvention" comme une forme de soutien direct ou indirect du gouvernement, souvent monétaire et souvent fournie au secteur privé. Il est difficile de définir précisément ce que l'on entend par "subvention à la pêche" et les informations existantes concernant ces subventions semblent incertaines et quelque peu fragmentaires.

Pour les besoins de cette étude, les subventions sont définies et catégorisées en fonction de leur objectif et du stade de la chaîne de production qu'elles entendent soutenir. Elles ont été classées en quatre groupes principaux : services, production, aide sociale et accès aux ressources. Au sein de ces grands groupes, elles sont définies selon qu'elles représentent des paiements directs ou indirects.

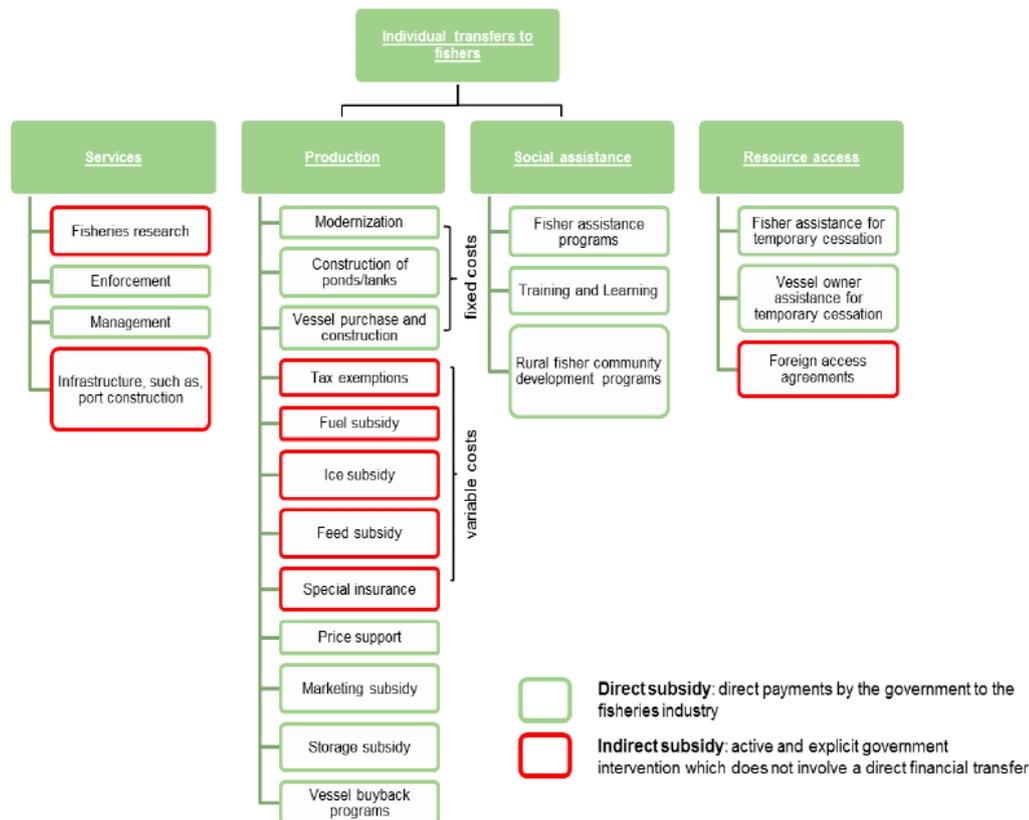


Figure 1: Subsidies classified based on their objective and stage of production they support, and the type of transfer.

Note: 1) Modernisation has two sub-categories: health and safety and engine replacement. 2) OECD classifies foreign access agreement as services.

Le cadre de classification utilisé pour les subventions aux sous-secteurs est cohérent avec les méthodes reconnues au niveau international. **La collecte des données a été effectuée à l'aide d'un modèle commun, combiné à des instructions spécifiques à chaque pays sur les priorités de collecte des données.** Ces priorités étaient basées sur l'examen des données accessibles disponibles pour chaque pays. Les données collectées par les équipes nationales ont été utilisées pour créer des **profils de pays** qui donnent un aperçu des sous-secteurs de la pêche.

Les profils comprennent également des détails sur les informations relatives aux subventions fournies à l'OMC et à l'OCDE, ainsi qu'une évaluation des types de subventions et de la valeur de chacune d'entre elles à partir des informations recueillies au cours de l'étude. Toutes les valeurs des subventions sont présentées en euros de 2015. Dans la mesure du possible, les subventions ont été normalisées pour le sous-secteur de la capture (pêche des espèces sauvages) - par valeur et volume des débarquements, et nombre de navires ou de pêcheurs - et le sous-secteur de l'aquaculture - par valeur ou volume de production afin de permettre la comparaison. Les données pour la normalisation n'étaient pas disponibles pour toutes les périodes au cours desquelles les valeurs des subventions ont été enregistrées. **Il convient donc d'être prudent lors de la comparaison des valeurs normalisées des subventions afin d'éviter de tirer des conclusions erronées.**

Etat des lieux des principales subventions à la pêche dans les pays étudiés

On considère généralement que les plus importantes subventions à la pêche sont associées aux **services généraux** - notamment la recherche, l'application (mise en œuvre) et la gestion, les sous-

secteurs de l'aquaculture et de la transformation recevant moins que la capture. La subvention aux carburants est considérée comme la moins bien comprise, car il s'agit d'une exonération fiscale plutôt que d'une dépense publique, et les estimations de son importance sont donc jugées inexactes. En outre, **la classification des exonérations de taxes sur les carburants en tant que subventions fait l'objet d'une certaine controverse entre les différents pays.**

La **Chine**, les **États-Unis** et la **Corée du Sud** ont la valeur absolue la plus élevée des subventions. Dans ces trois pays, **plus de 95 % des subventions sont consacrées au sous-secteur de la capture.** Les subventions par tonne de capture sont les plus élevées en Corée du Sud, aux États-Unis et au Japon. C'est en Russie que les subventions par tonne pour l'aquaculture sont les plus élevées, suivies de près par le Japon. Environ 33 % des subventions totales accordées à la Russie en 2015, soit 91 millions d'euros, ont été allouées au sous-secteur de l'aquaculture. C'est en Chine que la valeur absolue des subventions à l'aquaculture est la plus élevée, mais les subventions à la tonne pour la Chine sont assez faibles. Les subventions pour la commercialisation et la transformation sont faibles dans tous les pays. La Russie a la valeur absolue la plus élevée de subvention à la transformation.

- Japon

La production totale du Japon est en déclin depuis plusieurs années.

Les informations concernant les subventions sont publiques au Japon, sous la forme d'une base de données en ligne reprenant les programmes d'aides au secteur de la pêche depuis 2008. Les données utilisées pour analyser les subventions au secteur de la pêche proviennent de cette source officielle.

Le montant total des subventions approche **1,3 milliards de dollars 2015**, principalement sous la forme d'aides directes et de prêts pour le sous-secteur de la pêche – représentant 99% du total des subventions. Les subventions destinées aux sous-secteurs de l'aquaculture, de la commercialisation et de la transformation sont négligeables. **Les estimations réalisées dans le cadre de cette étude sont inférieures à celles réalisées par l'OCDE, mais sont plus élevées que le niveau de subventions déclarée à l'OMC.**

La majeure partie des subventions sont destinées à couvrir la mise en place de protections contre les catastrophes naturelles (tremblements de terre, tsunami), ainsi que les besoins assurantiels des infrastructures portuaires et côtières ainsi que des navires de pêches, après la remise en route du secteur de la pêche suite à d'importantes catastrophes naturelles. Ces subventions sont souvent distribuées sous forme de prêts ou d'aides à la reconstruction d'infrastructures endommagées ou détruites. Les subventions sont souvent distribuées par des organisations parapubliques, bien que le ministère de l'agriculture, de la forêt et des pêches maintienne la base de données centralisant l'ensemble des informations.

- Corée du Sud

La Corée du Sud est un des principaux pays producteurs de produits de la mer, mais également l'un des principaux pays consommateurs.

Les données utilisées pour réaliser cette étude proviennent d'un document publié par le ministère des océans et de la pêche détaillant les transferts publics et les subventions pour la période allant de 2009 à 2014.

La valeur totale des subventions était de **1,7 milliard de dollars en 2014**, un chiffre 20% plus élevé qu'en 2009. Le montant total des subventions est similaire aux précédentes estimations que l'on peut trouver dans la littérature, **bien que supérieur à la valeur déclarée à l'OCDE et inférieur à celle déclarée à l'OMC.** Le sous-secteur de la pêche a perçu plus de 90% des subventions entre 2009 et 2014. La forme exacte prise par ces subventions n'est pas précisée dans les données recueillies dans

le cadre de cette étude. Les subventions représentaient 770 euros par tonne pour le sous-secteur de la pêche en 2013. Il ne semble y avoir aucune aide à la commercialisation des produits de la mer en Corée du Sud. Les subventions aux sous-secteurs de l'aquaculture et de la transformation sont faibles, malgré la production croissante et l'importance prise par le sous-secteur de l'aquaculture au cours des années récentes.

- Chine

La Chine est devenue le principal producteur, consommateur, importateur et exportateur de produits de la mer.

Les données utilisées pour réaliser cette étude proviennent d'une source officielle unique, les annuaires de statistiques des pêches annuels, complétée par un ensemble de sources secondaires.

La valeur totale des subventions distribuées à l'échelle fédérale est estimée à 17 milliards d'euros pour la période 2011-2013. Des subventions supplémentaires peuvent être disponibles à l'échelle régionale. Près de 98% des subventions fédérales sont destinées au sous-secteur de la pêche, les 2% restants étant consacrées au sous-secteur de l'aquaculture. Le montant des subventions distribuées au sous-secteur de la pêche représente approximativement 17% de la valeur produite. **Les aides au carburant représentent près de 90% des subventions distribuées au sous-secteur de la pêche.** Elles sont classées comme des aides indirectes à la production.

Les comparaisons avec les autres sources internationales ne sont pas aisées et **il existe de nombreuses incertitudes sur le niveau global de subventions distribuées, notamment à l'échelle régionale.** Il en résulte un **montant global de subventions oscillant entre 3,6 milliards d'euros et 6 milliards d'euros en 2013.** Ces niveaux sont **tous supérieurs au montant déclaré auprès de l'OMC (2,7 milliards d'euros en 2013).**

Les subventions distribuées en Chine appuient le développement du secteur de la pêche en Chine, qui est encadré par une politique nationale de globalisation de la production (« going global »). Cette politique peut être interprétée comme une reconnaissance de l'épuisement de certaines ressources locales, ainsi qu'un moyen permettant de soutenir la création d'emplois et le développement d'opportunités commerciales, notamment par **l'accroissement de la flotte de pêche lointaine** et le renforcement de sa capacité à explorer de nouvelles zones de pêche. Cette expansion du secteur de la pêche dans son ensemble, et l'accent mis sur la flotte de pêche lointaine, nécessite l'augmentation des aides publiques. **Le taux d'aides publiques a été ajusté à hauteur de 30% à 50% pour les projets de modernisation des navires de pêche.** Le rapport identifie les aides publiques ciblant notamment le paiement de licences de pêche exploratoire, le carburant, la construction navale et la « coopération économique externe » comme participant au succès du développement de la flotte de pêche lointaine.

- Fédération de Russie

Les données sur les subventions ont été obtenues de la part de l'agence fédérale de la pêche pour la période 2001-2015, détaillant les programmes prévus au budget fédéral pour chaque sous-secteur. Ces programmes comprenaient également des informations concernant les subventions régionales ainsi que les financements extrabudgétaires. **Le principal défi a été de recueillir les données sur des subventions pouvant être disponibles aux différentes échelles : fédérale, régionale et locale. Les niveaux de subventions décrits par l'OCDE et d'autres études sont plus importants que les estimations réalisées dans le cadre de cette étude,** mais elles incluent des allègements fiscaux sur les carburants que la Russie ne déclare pas. **L'ensemble des études consultées présentent des niveaux de subventions supérieurs à ce qui est déclaré à l'OMC (75,45 millions d'euros en 2013).**

Le niveau global de subventions est estimé à **308 millions de dollars** en 2015. **La majeure partie (63% en 2015) des subventions sont destinées au sous-secteur de la pêche,** et sont restées stables sur la

période 2001-2015. Elles se concentrent sur la gestion des pêches, l'achat et la construction des navires, la recherche et le contrôle. Pour le sous-secteur de l'aquaculture, les principales aides ciblent la recherche et les infrastructures. Près de 60% des aides prennent la forme de paiement direct, notamment en ce qui concerne la gestion des pêches et le contrôle. Les subventions destinées au sous-secteur de l'aquaculture pèsent pour près de 33% des subventions distribuées en 2015. Ceci est sans doute lié **aux projets gouvernementaux d'appuyer l'expansion de l'aquaculture** pour accroître la disponibilité alimentaire. Les subventions à la transformation et à la commercialisation sont faibles. Les subventions sont clairement gérées à divers niveaux de la fédération de Russie : aux niveaux fédéral, régional et local.

- Taiwan

Le secteur de la pêche est de première importance pour Taïwan, qui est un des principaux producteurs et consommateurs de produits de la mer dans le monde.

Les données sur les subventions distribuées à Taïwan sont pauvres : les sources officielles ont été explorées, mais les données récentes ont été difficiles à obtenir. Par ailleurs, il n'a pas été aisé de contacter l'administration taïwanaise. **Pour remédier à cette absence de données, l'étude s'est concentrée sur les données disponibles dans les bases de l'OCDE.**

Le niveau de subventions distribuées en **2013 a été estimé aux alentours de 25 millions d'euros**. Le **sous-secteur de la pêche représente 88% du total** des subventions en 2013. La destination des subventions pour le sous-secteur de la pêche a évolué entre 2004 et 2013, l'accent étant mis sur la recherche et les programmes de rachat de navires au détriment de la gestion des pêches. **Les subventions destinées aux sous-secteurs de l'aquaculture, de la commercialisation et de la transformation sont faibles**. En 2011, le niveau des subventions pour le sous-secteur de la pêche représentait près de 3% de la valeur débarquée. Les subventions distribuées en 2011 représentaient 21 euros par tonne pour le sous-secteur de la pêche et 5 euros par tonne pour le sous-secteur de l'aquaculture. **Les subventions déclarées à l'OMC représentaient 72,3 millions d'euros en 2013, incluant 62 millions d'euros de prêts agricoles, dont une partie est destinée au secteur de la pêche.**

- Etats-Unis

Le secteur de la pêche des Etats Unis est important aussi bien en termes de pêche et de transformation, bien que la consommation domestique soit moins importante que pour d'autres pays de cette étude.

Bien qu'il soit de notoriété publique que les Etats Unis distribuent des subventions au secteur de la pêche, **il est largement reconnu que les détails précis concernant ces subventions sont difficiles à obtenir**. Les données pour les Etats Unis sont dispersées et l'administration fédérale ne semble pas maintenir de base de données centralisée reprenant l'ensemble des informations sur les financements et les programmes et projets dont bénéficie le secteur de la pêche. Ce type d'informations est détenu à l'échelle des Etats et généralement agrégé avec d'autres données. Cette étude s'appuie donc sur les **informations déclarées à l'OCDE** pour décrire les mécanismes de subvention des sous-secteurs de la pêche, de l'aquaculture, de la commercialisation et de la transformation aux Etats Unis. L'analyse est **cohérente avec les autres sources de données disponibles**, indiquant que près de 85% des subventions ciblant le sous-secteur américain de la pêche soutiennent des programmes de gestion des pêches, de contrôle et de recherche. **Ces estimations sont plus importantes que les montants déclarés auprès de l'OMC.**

Le montant total des subventions distribuées aux Etats Unis est évalué à près de **1,5 milliards de dollars en 2013**. **Le sous-secteur de la pêche concentre la quasi-totalité des subventions en 2013**. Les subventions distribuées aux sous-secteurs de l'aquaculture, de la commercialisation et de la transformation sont extrêmement faibles. La répartition des subventions n'a que très peu évolué entre 2004 et 2013 – les données indiquent que les subventions pour la gestion des pêches et le contrôle

sont les plus importantes. En 2013, le niveau des subventions pour le sous-secteur de la pêche représentait près de 30% de la valeur débarquée. Les données récoltées sur les programmes régionaux suggèrent que les niveaux de prêts sont faibles, représentant environ 5% des subventions versées au sous-secteur de la pêche. Les informations disponibles tendent à montrer qu'il existe peu de subventions pour le sous-secteur de l'aquaculture, la majeure partie étant constituée de subventions fédérales.

Table 71: Total subsidy values by country (EUR million).

EUR million	Japan	South Korea	Russia	China	Taiwan	US
<i>Year</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2013</i>	<i>2013</i>	<i>2013</i>
Catching	1,169 (99%)	1,525 (100%)	175 (63%)	5,469 (98%)	22 (88%)	1,546 (100%)
Aquaculture	7	-	91 (33%)	97 (2%)	2	-
Processing	3	-	12	-	1	-
Marketing	1	-	0	-	-	-
Total	1,179	1,525	277	5,566	25	1,546

Source: Consultants information based on data collection task.

Table 74: Comparison of study findings with OECD, WTO and Sumaila et al. (2016).

Country	WTO	OECD	Sumaila et al. (2016)
Japan	Lower value than estimates but less detailed.	Similar value to estimates in some years, higher in others. Less detailed.	Higher value than estimates. Possible reasons could be missing provincial subsidies in the dataset of this study or estimation error in Sumaila (2016).
South Korea	Slightly higher value than estimates. Include aquaculture subsidies which are missing in estimates. Less detailed.	Lower value than estimates. Subsidies for infrastructure, marketing and fisher assistance subsidies are significantly lower.	Slightly higher value than estimates
Russia	Lower value than estimates. Subsidies for aquaculture and processing not reported. Lack of detailed breakdown.	Higher than estimates. Limited breakdown.	Higher value than estimates. Sumaila (2016) estimates subsidies based on average values for developed countries, including for subsidies such as fuel which do not exist in Russia.
China	Lower value than estimates but less detailed.	Higher than estimates. Modernisation and vessel construction subsidies are higher.	Slightly lower value than estimates
Taiwan	Higher value than OECD, less detailed.	Estimates based on OECD values.	Higher value than OECD, less detailed. Vessel construction and fishing port development subsidy estimates in Sumaila (2016) are much higher.
US	Lower value than OECD, less detailed.	Estimates based on OECD values.	Higher value than OECD. Key drivers of difference are management, MPA and R&D subsidies which are much higher in Sumaila (2016).

Source: Consultants information based on data collection task

Annexe 4 : Synthèse de l'étude de Sumaila & al. (2019) "Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies"

L'étude est une analyse d'une base de données regroupant **152 pays maritime sur la période 2013-2019**. L'article de 2019 estime les subventions à **35,4 milliards de dollars en 2018**. Il fait suite à une des études réalisées en 2016 et 2010.

Bien que ce chiffre montre une réduction des subventions par rapport à la dernière estimation de 2009 (35 milliards de dollars mais 41,4 milliards de dollars en 2018), il est impossible d'imputer la totalité de cette baisse à la baisse effective des subventions. Cette baisse est plutôt à mettre sur le compte d'une **amélioration de la méthodologie**.

L'article souligne que les subventions qui augmentent artificiellement les profits en réduisant le coût de la pêche et/ou en augmentant le revenu reçu par les pêcheurs **mènent à la surcapacité et finalement à la surpêche**.

L'étude passe en revue les budgets nationaux, les rapports nationaux sur les dépenses fiscales, les documents de droit financier national, les sites internet, les bases de données ainsi que les sources publiées par la FAO, l'OCDE (notamment le Fisheries Support Estimates (FSE)), l'UNEP (United Nations Environment Programme), la Banque mondiale, les notifications à l'OMC, les rapports annuels de la Commission européenne sur la mise en œuvre des Fonds européens pour la pêche maritime (FEPM) et des programmes opérationnels (PO), la littérature grise et la littérature évaluée par des pairs, la communication personnelle avec les universitaires et les responsables du pays afin d'estimer la portée et la magnitude des subventions à la pêche en 2018.

Les estimations présentées dans cette étude diffèrent de celles communiquées, par exemple, par l'OCDE et d'autres organismes. Cela tient au fait que dans cette étude les estimations sont mondiales alors que celles de l'OCDE se limitent presque exclusivement les États membres de l'OCDE. En outre, les chiffres de l'OCDE ne comprennent que des chiffres fournis par les membres, tandis que cette étude inclut toutes les preuves disponibles intègre un plus large éventail de subventions directes et indirectes¹³ et complète certaines données manquantes par des estimations.

Qu'est-ce qu'une subvention à la pêche ?

L'article rappelle la définition d'une subvention de l'OMC c'est-à-dire « une contribution financière » par un gouvernement ou un organisme public qui confère un bénéfice au secteur privé par des transferts de fonds dont les prêts, les bourses et les apports de fonds propres ou les transferts potentiels de fonds tels que les garanties de prêts ; les recettes publiques perdues du fait des exonérations fiscales ; les biens et services fournis au secteur privé autres que les infrastructures générales ; le soutien indirect par le biais de versements de l'État dans les mécanismes de financement ; toute forme de soutien des revenus ou des prix.

Il est rappelé que différents organismes ont fourni leur propre définition : l'OCDE, la FAO, l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) et la Banque Mondiale.

Les auteurs de cet article définissent **une subvention comme un transfert financier direct ou indirect d'une entité publique qui crée un bénéfice pour le secteur de la pêche, qui permet aux entreprises de faire plus de profit qu'elles ne l'auraient fait sinon.**

¹³ Les subventions négatives, telles que les frais d'utilisation ne sont pas prises en compte. La plupart des subventions négatives viennent en contrepartie de subventions bénéfiques puisque ces droits et prélèvements sont généralement perçus à des fins de recouvrement des frais de gestion

La classification utilisée est celle séparant les subventions entre « **renforcement des capacités** », « **bénéfique** » ou « **ambiguës** ».

Les subventions bénéfiques peuvent être considérées comme des **investissements dans la promotion de la conservation et de la gestion des ressources de pêche**.

Les subventions de renforcement des capacités comprennent les programmes qui encouragent actuellement, ou ont le potentiel d'encourager le développement de la capacité de pêche jusqu'à un point où l'exploitation des ressources dépasse le rendement maximal durable (RMD), ce qui **entraîne la surexploitation des actifs du capital naturel**.

Les subventions ambiguës **peuvent conduire à une gestion durable ou à une surexploitation des ressources de pêche**. Dans certains cas, l'impact des subventions ambiguës dépend précisément de la manière dont ces programmes sont mis en œuvre et des pêcheries qui en bénéficient.

Les données sont d'abord rentrées sous 33 sous-catégories puis classées en 13 types de subventions puis classées en trois groupes selon leur effet.

Beneficial	<ul style="list-style-type: none"> - Fishery Management Programme and Service - Fisheries R&D - Marine Protected Areas 	<p>Fishery management programs, stock enhancement, stock assessment, monitoring control and surveillance, others</p> <p>Fisheries R&D</p> <p>Marine protected areas</p>
Capacity enhancing	<ul style="list-style-type: none"> - Boat/Vessel Construction, Renewal and Modernization - Fishery Development Projects and Service - Port Construction and Renovation -Marketing, Processing and Storage, Infrastructure and Support - Tax Exemptions - Fisheries Access Subsidies - Fuel Subsidies 	<p>Financial support for boat/vessel or fleet renewal/modernization; Boat/vessel or fleet construction</p> <p>Development grants for fishery projects; Institutional support and services</p> <p>Port and harbour construction and renovation; Port and harbour access/other</p> <p>State investments in firms, cooperatives and parastatals; Subsidised lending for infrastructure and capital cost support; Marketing support; Processing and storage infrastructure; Others</p> <p>Non-fuel tax exemptions</p> <p>Access fees for third country agreements</p> <p>Fuel subsidies; Tax concessions</p>
Ambiguous	<ul style="list-style-type: none"> -Fisher Assistance - Vessel buybacks - Rural Fisheries Community Development 	<p>Income support; Fisher assistance; Unemployment insurance; Worker adjustment and retraining; Other assistance</p> <p>Vessel buybacks; Permit and licence retirement; Other</p> <p>Rural fisheries community development</p>

Méthodologie

Pour les types de subventions pour lesquels des preuves de dépenses ont été trouvées, le montant déclaré est enregistré avec la référence de la source correspondante. Si des preuves qu'un pays fournit un type de subvention sont trouvées mais qu'aucun montant n'est indiqué dans les sources disponibles, les chiffres manquants sont complétés par des estimations. Ces montants sont appelés données "modélisées" dans la base de données. Si aucune preuve de la présence d'une subvention n'est trouvée, les données rapportées dans Sumaila et al. (2016) sont alors cherchées, en supposant que les subventions qui y sont rapportées continuent d'exister aujourd'hui, et les chiffres manquants sont complétés avec des données "modélisées". Si des preuves explicites du contraire sont trouvées, c'est-à-dire qu'une subvention n'est pas fournie par un pays, ou qu'aucune preuve n'est trouvée et qu'aucune valeur n'a été signalée dans Sumaila et al. (2016), alors une valeur nulle est entrée et ces données apparaissent comme "preuves de subvention non trouvées" dans la base de données.

Principales conclusions de l'article

- 35,4 milliards de dollars US ont été fournis sous forme de subventions par des entités publiques ;
- Les subventions visant à renforcer les capacités constituent la catégorie la plus élevée, à plus de 22,2 milliards de dollars ;
- La répartition du montant total des subventions entre les pays développés et les pays en développement révèle que respectivement 35 % et 65 % sont fournis par le premier et le second groupe de pays.
- Les cinq pays (Chine, Union Européenne, Etats-Unis, Corée, Japon) qui subventionnent le plus contribuent à hauteur de 58% du total des subventions mondiales ;
- Pour toutes les régions, les subventions de renforcement des capacités sont plus importantes que les autres catégories d'aides à l'exception de l'Amérique du Nord et de l'Océanie, qui prévoient davantage de subventions bénéfiques ;
- Les subventions aux carburants (y compris les exonérations fiscales spécifiques aux carburants) sont le type de subvention le plus important, représentant 22 % des subventions totales globales, suivi par les subventions pour la gestion de la pêche (19% du total) et les exonérations de taxes sur les produits non pétroliers (15 % du total) ;
- L'Asie, y compris la Chine, est de loin la région qui subventionne le plus (55 % du total), suivie par l'Europe (18 % du total) et l'Amérique du Nord (13% du total) ;
- La Chine fournit le montant le plus élevé des subventions parmi les nations (21 % du total), suivie des États-Unis (10%) et de la République de Corée (9 %). Les États membres de l'Union européenne fournissent collectivement 11 % des subventions mondiales à la pêche. La plupart des subventions accordées par la Chine et la Corée sont classées dans la catégorie du renforcement des capacités les subventions. Dans le cas des États-Unis, les subventions bénéfiques dominent.

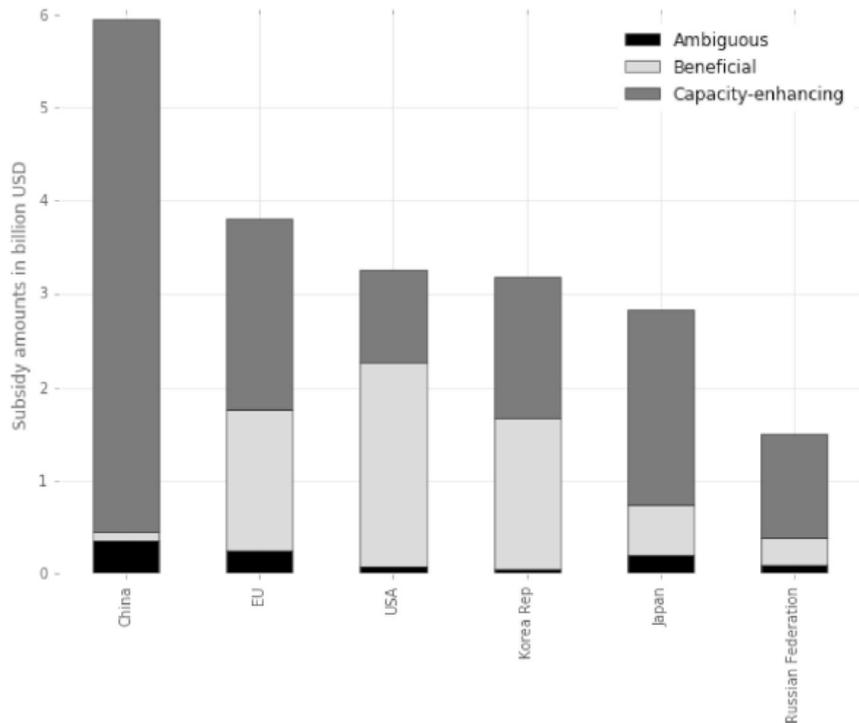


Fig. 4. Subsidy amounts by major fishing countries and political entities in 2018 (constant USD).

Table: The highest subsidizing countries, in 2018 by category (USD millions)

Country	Beneficial	Capacity-enhancing	Ambiguous	Total
China	434	5 886	941	7 261
EU	1 523	2 036	244	3 803
USA	2 187	1 136	106	3 429
Korea Republic	1 653	1 500	50	3 185
Japan	534	2 111	215	2 860
Russian Fed.	295	1 162	54	1 512
Thailand	74	1 069	6	1 149
Indonesia	309	566	61	936
Canada	388	194	271	853
Norway	278	527	41	846
Spain	150	683	11	844
Taiwan	69	708	10	787
Viet Nam	214	338	38	590
Morocco	78	208	10	297
Senegal	25	250	20	296
India	83	174	19	277
Pakistan	61	138	11	210
Philippines	41	140	6	187
Yemen	38	136	0	174
Bangladesh	21	91	49	161
Ghana	8	138	2	147

Annexe 5 : Synthèse de l'étude du Parlement Européen (2013) "Global fisheries subsidies"

L'objectif de cette note d'information est de fournir **une analyse de l'état actuel des subventions à la pêche dans le monde**. La note passe en revue les enquêtes précédentes et la discussion des questions de subventions, y compris les débats à l'OMC, donne un bref aperçu de l'impact des subventions sur les principaux aspects économiques, sociaux et environnementaux du secteur de la pêche, et discute des estimations actualisées des subventions mondiales à la pêche présentées ici. La note présente les différents types de subventions proposés dans la littérature, et comment ils sont susceptibles d'affecter notre capacité à gérer la durabilité de la pêche dans le temps.

La méthodologie consiste en une **enquête sur les informations récentes existantes** provenant de publications universitaires, de rapports de projets de recherche, de sites web, de bases de données et de toute autre source pertinente, par exemple, la FAO, l'OCDE, le PNUE, la Banque mondiale, l'OMC. **Cette étude n'a donc pas pour but de fournir de nouveaux chiffres.**

Les subventions qui réduisent le coût des opérations de pêche et celles qui augmentent les revenus rendent les entreprises de pêche plus rentables qu'elles ne le seraient autrement. **Cela se traduit directement ou indirectement par l'accumulation d'une capacité de pêche excessive, qui conduit à la surexploitation des ressources de pêche.** Les subventions à la pêche sont un sujet de préoccupation politique depuis le début des années 1990, lorsque la FAO a fait valoir, sur la base de la théorie économique, que de tels transferts publics contribuent à la surcapacité de pêche et à la surpêche. Étant donné que la majeure partie des subventions sont versées par les pays développés où une plus grande proportion de la pêche est pratiquée à grande échelle, **les petits pêcheurs sont en général désavantagés par rapport aux grands pêcheurs.**

Le difficile accès aux informations

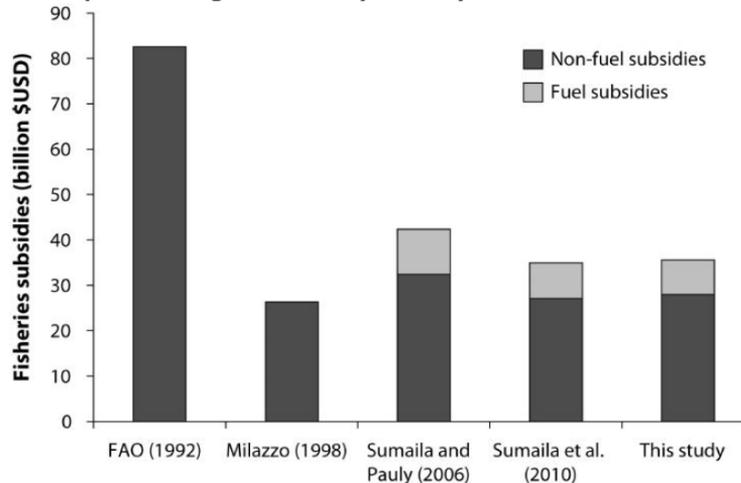
Actuellement, au sein de l'OCDE, les données sur les subventions à la pêche sont publiées chaque année dans le cadre de l'examen des pêcheries et bulletin statistique par pays (OCDE 2004, 2005a). Dans d'autres régions, telles que les États insulaires du Pacifique et les îles des Caraïbes, les subventions sont signalées dans la **littérature grise et généralement pas quantitativement** (Houghton 2002). Les études et rapports réalisés sur les subventions à la pêche et autres questions connexes dans le golfe de Guinée, y compris Kaczynski et Fluharty (2002), sont soit de **portée limitée**, soit de **nature qualitative**. Les subventions accordées par les pays en développement dans le cadre de l'aide internationale ou d'accords bilatéraux, et les subventions accordées au secteur de la pêche artisanale et industrielle dans les pays en développement ont été estimées par Sumaila et Pauly (2006) et Sumaila et al. (2010). Le site les chiffres présentés dans cette étude mettent à jour les estimations de Sumaila et Pauly (2006) et Sumaila et al. (2010).

Retour sur la documentation liée au soutien à la pêche

Le débat sur les subventions globales a été lancé par la FAO au début des années 1990 en vue de la conférence de mai 1992 sur la pêche responsable au Mexique (Milazzo 1998). La **FAO (1992)** a fait valoir, sur la base de la théorie économique, que les subventions sont un facteur causal majeur dans la création et la perpétuation d'une capacité de pêche excédentaire, avec une estimation brute de des subventions à la pêche d'environ **54 milliards de dollars**, une estimation qui semble élevée. Un examen plus approfondi d'un large éventail de programmes d'assistance directs et implicites qui encouragent et favorisent la construction, l'entretien et la modernisation, ainsi que l'exploitation des flottes de pêche mondiales a été entrepris par **Milazzo (1998)**, qui a donné une estimation d'environ **14 à 20 milliards de dollars**, soit environ 20-25 % de la valeur au débarquement. Les estimations des

subventions régionales pour la pêche par l'APEC (2000) et Munro et Sumaila (2002), ont fait la lumière sur ces questions, et les études réalisées dans Sumaila et Pauly (2006), qui ont été les premiers à utiliser une méthodologie explicite comprenant tous les types de subventions pour tous les pays maritimes du monde (voir www.seararoundus.org/sponsor/feru.aspx). Cette dernière étude peut en effet être considérée comme une mise à jour de l'étude de 2006.

Figure 3: A comparison of global fishery subsidy estimates



Source: Adapted from FAO (1992), Milazzo (1998), Sumaila and Pauly (2006), and Sumaila et al. (2010). Note that the numbers in the figure are all in 2009 real USD, in order to make them comparable (subsidy data adjusted to 2009 real value using CPI).

Qu'est-ce qu'une subvention à la pêche ?

Diverses définitions des subventions ont été fournies dans la littérature, notamment par les organisations mondiales ou régionales, à savoir la FAO (2001), l'OMC (2001), l'OCDE (2000) et l'APEC (2000), par des groupes de consultants tels que le MRAG (2000), et par des universitaires tels que Schrank et Keithly Jr (1999), et Sumaila et Pauly (2006).

Pour les besoins de ce rapport, les subventions à la pêche sont définies comme des paiements financiers d'entités publiques au secteur de la pêche, qui aident le secteur à faire plus de profits qu'il n'en ferait autrement.

Les lignes directrices suivantes ont été utiles pour identifier et évaluer les subventions à la pêche : (i) l'objectif politique de la subvention ; (ii) la description du programme de subvention ; (iii) la portée, la couverture et la durée ; (iv) les montants annuels en dollars US ; (v) les sources de financement ; (vi) l'autorité administrative ; (vii) les bénéficiaires de la subvention, et (viii) les mécanismes de transfert (FAO 2003 ; Westlund 2004).

Cette étude se concentre dans un premier temps sur l'effet des différents types de subvention. Dans ce cadre, les subventions peuvent être classées en trois catégories : (i) subventions bénéfiques, (ii) subventions de renforcement des capacités, et (iii) subventions ambiguës.

- Subventions bénéfiques

- Programmes et services de gestion des pêches ;
- Recherche et développement dans le domaine de la pêche.

Les subventions bénéfiques sont des programmes qui conduisent à l'investissement dans des actifs de capital naturel à un **optimum social**, qui est défini ici comme l'allocation optimale des ressources naturelles à la société dans son ensemble, c'est-à-dire en maximisant la rente économique. Les

subventions bénéfiques **favorisent la croissance des stocks de poissons** par la conservation et le suivi des taux de capture par des mesures de contrôle et de surveillance afin d'atteindre une utilisation optimale sur le plan biologique et économique.

- Subventions de renforcement des capacités
 - Programmes d'exonération fiscale ;
 - Accords d'accès à l'étranger ;
 - Programmes de renouvellement et de modernisation de la construction de bateaux ;
 - Programmes de construction et de rénovation de ports de pêche ;
 - Projets de développement de la pêche et les services de soutien ; et
 - Subventions aux carburants.

Les subventions de renforcement des capacités **conduisent à des hausses de capacités à un niveau tel que l'utilisation de la totalité de cette capacité n'est pas compatible avec la préservation des ressources naturelles (stocks de poisson)**. Elles ont in fine un effet négatif sur le rendement économique maximal (REM).

Les subventions pour le renforcement des capacités comprennent **toutes les formes d'apports de capitaux et d'investissements en infrastructures provenant de sources publiques** qui réduisent les coûts ou augmentent les revenus.

- Subventions ambiguës
 - Programmes d'aide aux pêcheurs ;
 - Programmes de rachat de navires ; et
 - Programmes de développement communautaire des pêcheurs ruraux.

Les subventions ambiguës sont définies comme des programmes susceptibles **d'entraîner soit des investissements, soit des désinvestissements dans la ressource halieutique**. Ces programmes de subventions peuvent avoir des effets positifs, comme les programmes de mise en valeur des ressources, ou négatifs, comme la surexploitation des ressources.

Dans un second temps, **les données sur les subventions ont été classifiées dans l'une des 13 catégories en fonction de leur description dans les sources de données**. Ces catégories ont déjà été utilisées dans les précédentes estimations des subventions (Sumaila et Pauly 2006 ; Sumaila et al. 2010). Ces catégories comprennent la gestion, la recherche et le développement (R&D), les aires de protections marines, la modernisation de la flotte, les projets de développement, les ports et les havres, la commercialisation et le stockage, l'exonération fiscale, l'accès à la pêche, les subventions au carburant, l'aide aux pêcheurs, le rachat de navires et les communautés rurales.

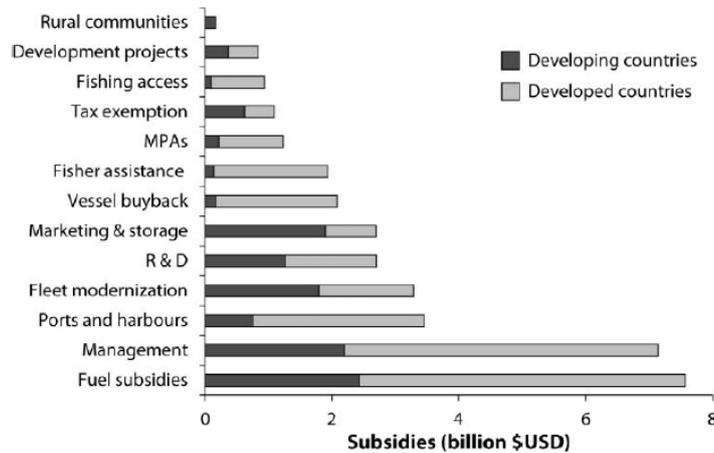
Principales conclusions de l'étude

Les subventions mondiales pour la pêche ont été estimées à environ **35 milliards de dollars en 2009**, ce qui est proche de l'estimation précédente des subventions de 2003 une fois qu'elles sont ajustées pour l'inflation.

Les subventions visant à **renforcer les capacités constituent les catégories les plus élevées**, avec plus de **20 milliards de dollars**. Pour toutes les régions, le montant des subventions de renforcement des capacités est plus élevé que les autres catégories, sauf en Amérique du Nord et du Sud, où les subventions bénéfiques sont plus élevées.

Il en ressort que les **subventions aux carburants** constituent la plus grande partie de la subvention totale (22 % du total), suivies des subventions à la gestion (20 % du total) et des subventions aux ports (10 % du total).

Figure 4: Composition of the subsidy estimates by sectors. This shows that fuel subsidies contribute to the greatest part of the total subsidy (22% of the total), followed by subsidies for management (20% of the total) and ports and harbours (10% of the total). Subsidies contributed by developed countries (65% of the total) are far greater than that contributed by developing countries (35% of the total).

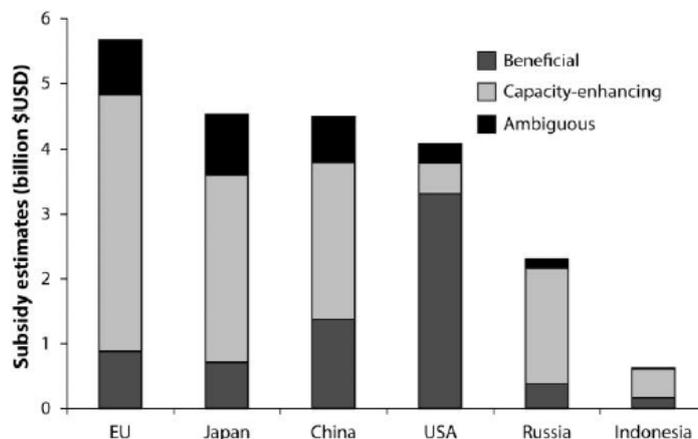


Source: Adapted from FAO (1992), Milazzo (1998), Sumaila and Pauly (2006), and Sumaila *et al.* (2010).

Les subventions apportées par les pays développés sont beaucoup plus importantes (65 % du total) que celles apportées par les pays en développement (35 % du total). Les subventions **désavantagent donc les pêcheurs des pays en développement**. Cela signifie également que les subventions **désavantagent les petits pêcheurs**, étant donné que la plupart des petits pêcheurs se trouvent dans les pays en développement, et les grands pêcheurs dans les pays développés.

L'Asie est de loin la région qui octroie le plus de subventions (43 % du total), suivie par l'Europe (25 % du total) et l'Amérique du Nord (16 % du total). Le Japon fournit le montant le plus élevé de subventions parmi les pays développés (19,7 % du total), suivie par la Chine, considérée ici comme un pays développé (19,6 % du total).

Figure 9: Subsidy estimates by major fishing countries/political entities. This figure shows that Europe has the highest amount major fishing entities (26% of total), closely followed by Japan (21% of total) and China (20.7% of total). All entities have higher capacity-enhancing subsidies, except the United States, for which the level of beneficial subsidies is higher.



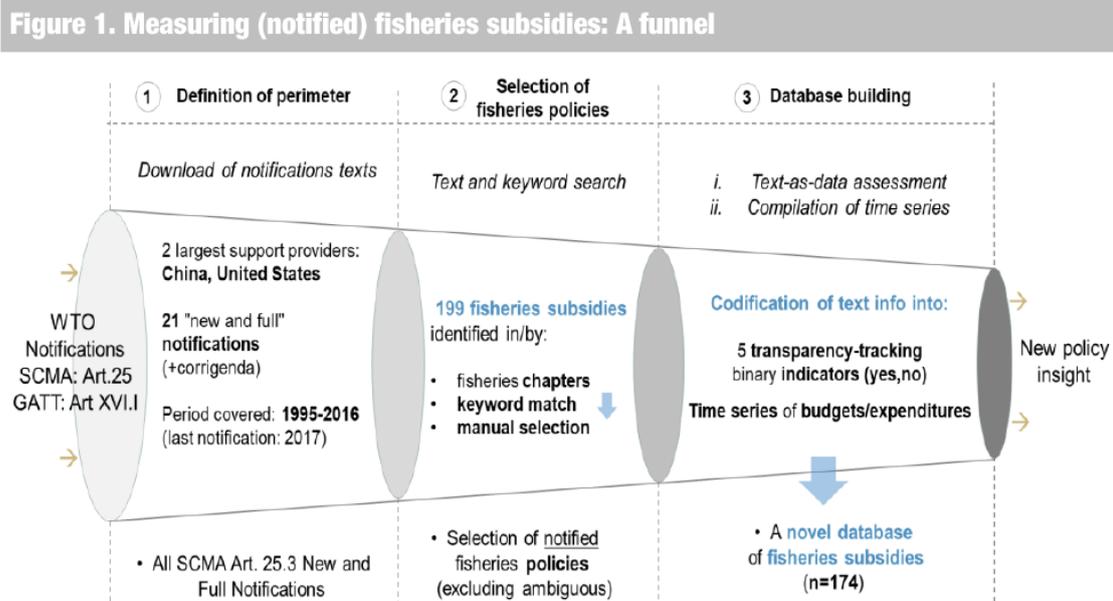
Source: Adapted from FAO (1992), Milazzo (1998), Sumaila and Pauly (2006), and Sumaila *et al.* (2010).

Annexe 6: Synthèse de l'étude de la CNUCED (2019) "Transparency in fisheries subsidies: Notification-driven analytics of country performance and disclosure requirements"

Cet article part du constat que **peu de données sur les subventions à la pêche sont disponibles** et les **pays ne publient que rarement les données les concernant**. C'est pourquoi cet article a pour objet de proposer une **nouvelle approche pour améliorer la disponibilité des données notamment via les notifications à l'OMC qui doivent notamment être rendues plus facilement lisibles et exploitables**.

L'article se concentre sur les notifications de la **Chine et des Etats-Unis**. 61 politiques relatives à la pêche et à l'aquaculture y ont été identifiées. Pour chacune d'entre elles les allocations et dépenses budgétaires y ont été retracées et des informations qualitatives sur la politique ont été catégorisées.

Cette méthode permet de **mesurer le niveau de conformité des notifications avec l'accord SMC**. L'étude conclut que la structure des notifications doit être revue et modernisée afin de les adapter au secteur de la pêche, cela pour en améliorer la qualité et les rendre plus facilement exploitables notamment pour **la publication des données et une lecture plus informative**.



Source: Author

Il est rappelé que les subventions à la pêche **mélangent de façon unique des implications économiques, environnementales et sociales qui en font un enjeu politique particulièrement complexe**.

La question de la disponibilité des données

L'article déplore le **manque de données disponibles, notamment via les notifications des membres**, malgré l'importance croissante de la question des subventions à la pêche. Or connaître les détails du type de subventions, leurs montants et leurs bénéficiaires **permettraient de mieux motiver la prise de décision politique** mais aussi une **évaluation plus efficace une fois l'accord conclu**.

Il est rappelé **qu'aucune organisation n'est mandatée pour systématiquement collecter, assembler et disséminer les informations sur les subventions à la pêche**. Aussi, il n'existe **aucun cadre statistique** avec une classification universellement acceptée et des standards mondiaux de notification de ces

aides. Les notifications à l'OMC au titre de l'accord SMC constituent ce qui se rapproche le plus d'un tel cadre puisqu'il est le **seul canal global et direct de déclaration**. Pourtant le cadre de notification prévu par l'accord SMC (art 25.1) n'est pas du tout adapté aux aides à la pêche. Ces notifications sont donc difficilement exploitables pour des analyses. Leur réalisation est fastidieuse pour les membres. Ainsi les notifications à l'OMC sont à un niveau historiquement bas et la plupart des pays ont manqué à leur obligation de notification. Selon l'OMC, **78 des 164 membres (48%) n'ont notifié aucune subvention dans le dernier cycle de notification (juin 2017)**. Cette proportion a quasiment doublé depuis 1995, quand seuls 25% des membres n'étaient pas en conformité.

Il est souligné qu'en plus du manque de conformité des membres, l'OMC ne fait aucune exploitation des données qu'elle rassemble via ces notifications. Ces dernières ne sont pas réalisées de façon homogène entre les membres, et les formats de transmission à l'OMC ne permettent pas des traitements informatiques et statistiques.

Revue de la littérature existante concernant l'évaluation des aides à la pêche.

La littérature scientifique a été sporadique et simplement concentrée sur les **données quantitatives**. La littérature académique (Khan et al. (2006) et Sumaila et al. (2010,2016)) **s'est basée sur les notifications faites à l'OMC pour faire des estimations mais aucune publication n'a proposé des résultats indépendants**.

Table 1. Global databases and classifications of fisheries subsidies

Type	Source	Name	Key features
1. Direct notification	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	Fisheries Support Estimate (FSE)	<ul style="list-style-type: none"> • Questionnaire notifications; • Proprietary classification (budgetary vs. non-budgetary measures); • 40+ OECD members and observers; • Yearly releases; • OECD.Stat (open access).
2. Global estimate	University of British Columbia – Fisheries Economics Research Unit	Self-titled	<ul style="list-style-type: none"> • Estimate, based on best-available sources (official and non-official); • Proprietary classification (beneficial, harmful, ambiguous subsidies); • 152 countries; • Subsequent updates (last: 2016); • Disseminated via the Sea Around Us project (country and territory profiles only).

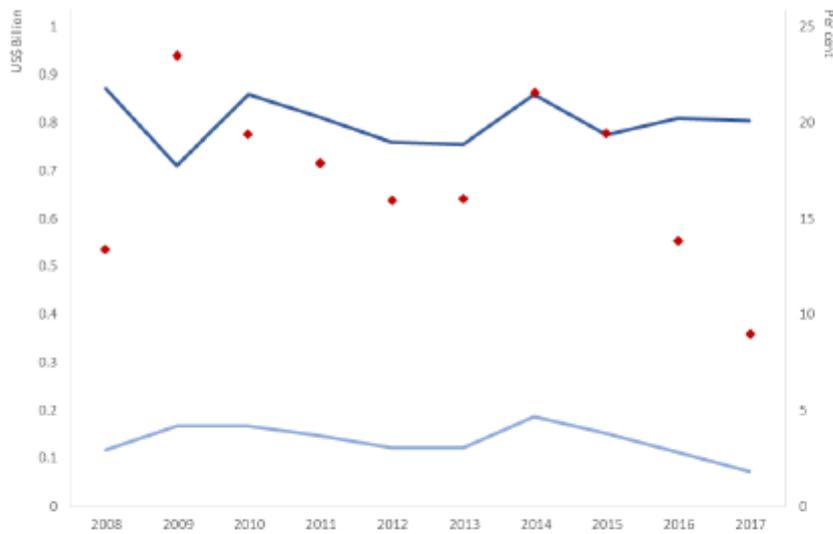
Comparaison des notifications Chine Etats-Unis

Cet article fait une comparaison entre notifications à l'OMC et les données présentes dans le Fisheries Support Estimates (FSE) de l'OCDE pour les Etats-Unis et la Chine. **Pour les deux pays, les montants issus de ces deux sources sont très différents et les montants de l'OCDE sont généralement nettement plus élevés que ceux issus des notifications à l'OMC**. Cependant on peut voir des **tendances semblables** se dessiner entre les deux sources.

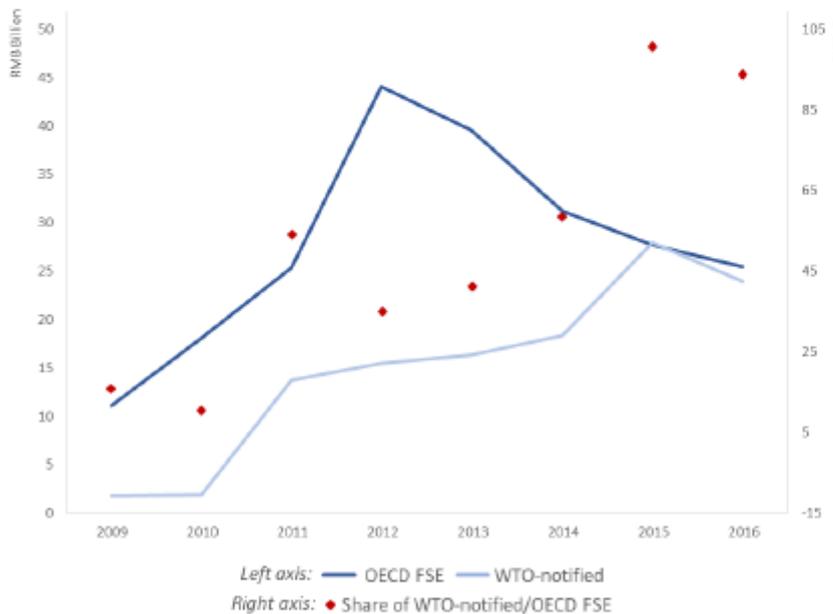
Les fluctuations des montants notifiés sont difficiles à expliquer car il est **difficile de savoir s'il s'agit effectivement d'une véritable baisse ou hausse des subventions ou bien d'un changement dans la déclaration du pays qui reporterait de façon plus ou moins transparente en fonction des années**.

Figure 4. WTO-notified subsidies vs. OECD FSE, total amounts (2008-17)

Panel a. United States



Panel b. China



Source: Author's analysis on United States and China notifications to the WTO (Art. 25.3 of the SCM Agreement; inception-2017) and OECD Fisheries Support Estimate (2019 release).

Note: WTO-notified time series totals are calculated using annual programme expenditures or budgeted amounts as they appear in notifications. The analysis spans years for which both OECD FSE and WTO-notified data are available.

Evaluation du cadre de notifications à l'OMC

Le cadre actuel des notifications, c'est-à-dire l'accord SMC présente aujourd'hui des **problèmes d'efficacité** concernant les notifications des subventions à la pêche. Les trois principales faiblesses du cadre des notifications actuel sont de différent niveau :

- **contenu** car les exigences de notifications de l'accord SMC sont peu adaptées aux subventions à la pêche,
- **institutionnel** car les notifications pourraient bénéficier d'une meilleure collaboration entre organisations internationales (FAO, ONU...)

- **technologique** car les méthodes et pratiques actuelles en matière de notifications et de leur transmission sont obsolètes et pourraient être modernisées.

En ce qui concerne le contenu, il est recommandé de **standardiser et mieux classifier les subventions** à la fois d'un point de vue quantitatif et qualitatif de façon à **pouvoir analyser et comparer les informations. Des règles de notifications spécifiques aux subventions à la pêche devraient également être mises en place.**

En matière institutionnelle, les auteurs recommandent une **meilleure coopération entre les agences multilatérales** (comme la FAO ou la division statistique des Nations Unies) qui disposent chacune d'informations complémentaires. **Cette coopération pourrait être organisée par l'OMC** qui regrouperait les informations dans les notifications.

En ce qui concerne les avancées technologiques, les auteurs déplorent que les notifications soient faites sous forme de textes, difficilement lisible par des ordinateurs. Si les informations étaient données sous **un format plus simplement lisible technologiquement** cela **faciliterait les comparaisons et les analyses.**