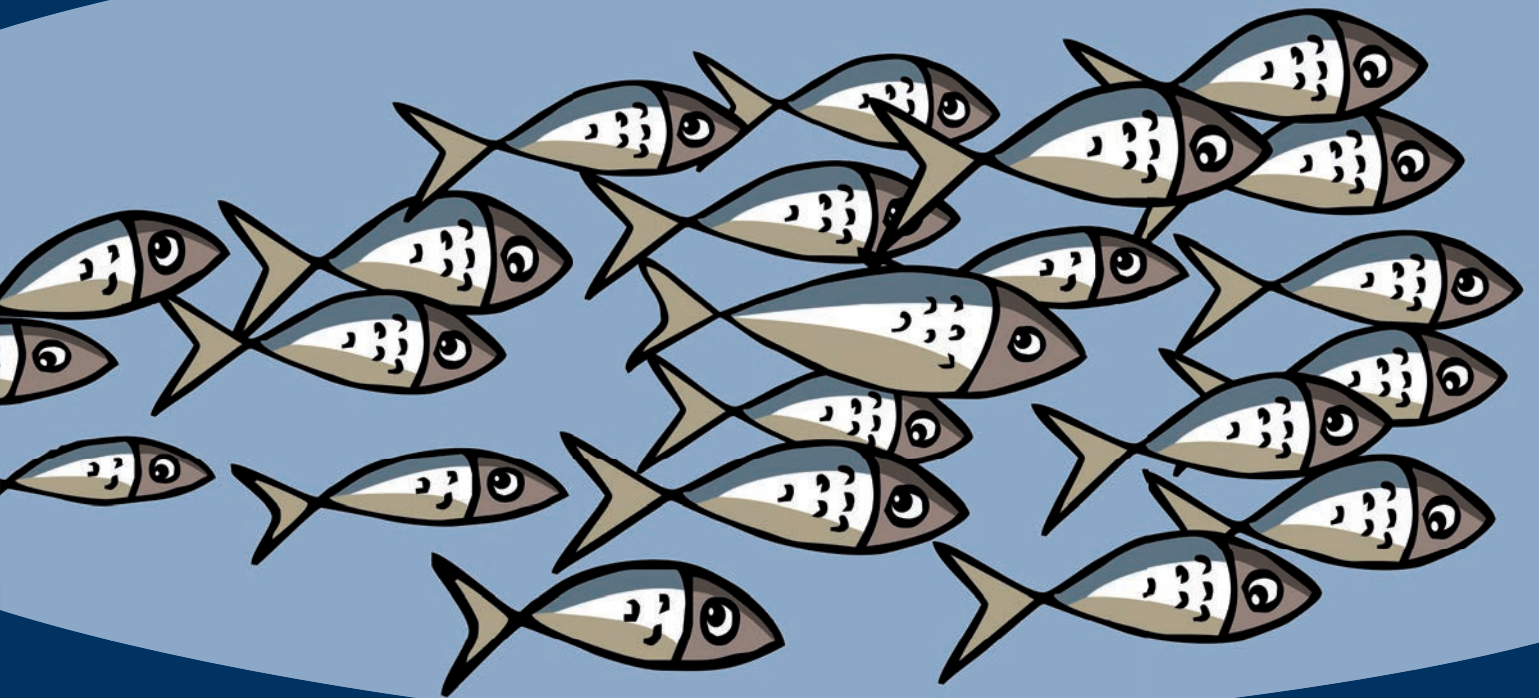




Examen de l'OCDE des pêcheries 2020



Examen de l'OCDE des pêcheries 2020

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2020), *Examen de l'OCDE des pêcheries 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6d369b02-fr>.

ISBN 978-92-64-67696-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-38015-8 (pdf)

Examen de l'OCDE des pêcheries

ISSN 2225-5001 (imprimé)

ISSN 2225-434X (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Shutterstock/Cienpies Design.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2020

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

La pêche est essentielle pour nourrir la population mondiale et procurer des emplois et des moyens de subsistance dans les zones côtières. Pourtant, aujourd'hui, sa capacité à le faire est menacée par des pratiques halieutiques non durables.

Certains pays ont commencé à se rapprocher de l'Objectif de développement durable 14, à savoir « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable », mais il n'a pas été atteint à l'échelle mondiale. Aujourd'hui, près d'un quart des stocks de poissons sur lesquels on dispose de données sont en danger. Sur les trois quarts restants, seule un peu plus de la moitié sont suffisamment abondants pour que les captures atteignent une valeur ou un volume maximal durablement.

Ce n'est pas inévitable. Il ressort de l'*Examen des pêcheries 2020* de l'OCDE qu'un certain nombre de mesures en vigueur actuellement contribuent à la surexploitation des stocks. Les pouvoirs publics continuent de soutenir la pêche au moyen d'instruments qui minorent les coûts des intrants (comme les bateaux et le carburant). Cette politique tend à encourager une pêche non viable lorsque les captures ne sont pas suffisamment limitées. Le niveau et la nature du soutien ne sont pas les mêmes partout, mais en moyenne, entre 2016 et 2018, les pays pris en compte dans la base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture (ESPA) ont consacré plus de 3 milliards USD par an à des dispositions qui réduisent les coûts des intrants. Représentant 25 % de la totalité des aides accordées au secteur, le soutien en faveur du carburant est le type de soutien direct qui a pesé le plus lourd. Non seulement cette politique favorise des pratiques de pêche non durables, mais elle n'atteint pas son objectif principal, à savoir transférer réellement des revenus aux pêcheurs.

Cet *Examen des pêcheries 2020* montre que les décideurs auraient d'excellentes raisons de faire de la réforme de ce soutien une priorité, notamment dans le cadre d'une reprise qu'ils souhaitent soutenue et durable au sortir de la crise du COVID-19. Il sera essentiel de « bleuir » ce soutien en l'assortissant de conditions et, dorénavant, d'aligner toutes les aides accordées sur les objectifs à long terme pour que la résilience, l'équité et la durabilité prévalent dans le secteur de la pêche. La transparence des interventions des pouvoirs publics est vitale pour maintenir la confiance sur les marchés des aliments d'origine marine et apporter de la légitimité aux réformes. À partir des dernières données disponibles communiquées par des pays de l'OCDE et des économies partenaires, cet *Examen* présente une analyse de ce que font les pouvoirs publics actuellement pour gérer et soutenir la pêche et propose des actions prioritaires au niveau national et pour la communauté internationale.

Il montre aussi que les politiques destinées à assurer la viabilité à long terme de la pêche et à protéger et remettre en état les ressources et écosystèmes marins peuvent être réconciliées avec celles qui visent des objectifs socioéconomiques à court terme. Il faut de plus, entre autres priorités en matière d'économie, d'équité et d'environnement : soutenir les pêcheurs qui en ont besoin, et non subventionner les intrants ou l'effort de pêche ; investir dans la collecte et l'analyse de données pour faire en sorte que la gestion mise en application s'appuie sur des éléments factuels ; et déployer une réglementation et une politique globales et transparentes pour lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN). L'*Examen* donne des exemples de réformes de cette nature mises en œuvre avec succès dans plusieurs

pays. Avec cette panoplie de mesures, les pouvoirs publics peuvent assurer la prospérité du monde de la pêche et accélérer la transition vers des pêches plus durables et plus résilientes.

Les responsables publics qui ont la tâche de pourvoir à une reprise durable et de tracer la voie jusqu'aux ODD peuvent compter sur l'OCDE et sur l'*Examen des pêcheries 2020* pour les éclairer et soutenir leurs efforts.

Remerciements

L'*Examen des pêcheries* a été établi par l'Unité des politiques de la pêche et de l'aquaculture de l'OCDE. Il a pour auteurs Claire Delpuech (coordinatrice du projet), James Innes, Emanuela Migliaccio, Kazuhiro Nomoto, Haengnok Oh et Will Symes. Fabiana Cerasa a supervisé la collecte des données et la production des indicateurs et des graphiques. Jonathan Brooks a prodigué ses conseils en sa qualité de Chef de la Division des politiques et des ressources agricoles, elle-même placée dans son ensemble sous la responsabilité de Marion Jansen, Directrice de la Direction des échanges et de l'agriculture. Martina Abderrahmane et Michèle Patterson se sont chargées de la présentation du rapport en vue de sa publication.

L'équipe est reconnaissante aux participants au Comité des pêcheries de l'OCDE de lui avoir communiqué des données et leurs commentaires avisés sur le texte. Elle remercie aussi German Ponce Diaz (Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas CICIMAR-IPN), Ichiro Nomura, Jieun Park, Rohana Subasinghe (FutureFish Pvt. Ltd.) et Leilei Zou (Shanghai Ocean University) d'avoir recueilli des informations sur la politique de la pêche dans les économies émergentes ; Bo Werth d'avoir développé le logiciel utilisé pour générer les notes par pays ; et les collègues de l'OCDE qui lui ont transmis des éléments et des commentaires : Ellie Avery, Morvarid Bagherzadeh, Florence Bossard, Anthony Cox, Koen Deconinck, Beth Del Bourgo, Emily Gray, Guillaume Gruère, Katia Karousakis, Kate Kooka, Karine Lepron, Roger Martini, Julia Nielson, Sebastian Ordeilhede, Emanuel Ritschard, Gregor Slokan, Silvia Sorescu et Martin von Lampe.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Abréviations	9
Résumé	11
1 Vue d'ensemble et principaux résultats de l'Examen des pêcheries 2020	15
Références	21
2 La gestion des pêches	22
2.1. Comprendre les avantages de la bonne santé des stocks halieutiques aujourd'hui et pour l'avenir	24
2.2. L'état des stocks halieutiques évalués	25
2.3. La gestion des stocks des principales espèces d'importance commerciale	29
2.4. Conclusion	36
Annexe 2.A. Autres données et informations	39
Références	44
Notes	45
3 Lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée	48
3.1. Suivre les progrès et définir les réformes prioritaires en vue d'éliminer la pêche INN	50
3.2. Éléments à retenir	53
3.3. Faire en sorte que les procédures d'immatriculation et d'autorisation soient plus complètes et tout à fait transparentes	55
3.4. Des progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne les mesures du ressort de l'État du port	59
3.5. Il faudrait utiliser plus amplement les mesures commerciales	60
3.6. Conclusion	62
Annexe 3.A. Questionnaire de collecte de données	64
Références	75
Notes	78
4 Soutien des pouvoirs publics au secteur de la pêche	80
4.1. Comprendre les politiques de soutien à la pêche, pour plus de durabilité, de bien-être et d'équité	82
4.2. Principes généraux pouvant guider la réforme de la politique de la pêche	83

4.3. Situation et tendances du soutien à la pêche	85
4.4. Soutien à la pêche et l'agriculture	100
4.5. Conclusion	108
Annexe 4.A. Données par pays sur certains types de mesures de soutien	110
Références	121
Notes	123
5 Gouvernance des pêches	125
5.1. Les systèmes de gouvernance sont essentiels pour l'élaboration et la modification de la politique de la pêche	127
5.2. L'utilisation efficace et transparente des données est primordiale pour atteindre de multiples objectifs stratégiques	130
5.3. La participation des acteurs concernés est nécessaire pour renforcer la légitimité de la politique de la pêche	134
5.4. Dispositifs institutionnels pour une gouvernance des pêches cohérente et efficace	142
5.5. Conclusion	144
Annexe 5.A. Autres données et informations	146
Références	147
Notes	148

GRAPHIQUES

Graphique 2.1. État biologique déclaré pour l'ensemble des stocks halieutiques évalués	27
Graphique 2.2. Stocks se trouvant dans un état biologique favorable : état déclaré au regard d'objectifs de gestion complémentaires	27
Graphique 2.3. État biologique déclaré de tous les stocks halieutiques évalués : niveau national	28
Graphique 2.4. Nombre total de recours à différentes mesures dans les 166 situations de gestion recensées	30
Graphique 2.5. Recours aux totaux admissibles de capture (TAC) dans la gestion des espèces clés recensées	31
Graphique 2.6. Recours aux totaux admissibles de capture (TAC) dans les situations de gestion recensées : niveau national	32
Graphique 2.7. Recours aux quotas dans les situations de gestion recensées : niveau national	33
Graphique 2.8. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations recensées où la production est assujettie à des contrôles directs, par type de contrôle	34
Graphique 2.9. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations recensées où l'unique contrôle de la production porte sur les tailles minimales des poissons	36
Graphique 3.1. Adoption des meilleures mesures et pratiques contre la pêche INN, 2018	54
Graphique 3.2. Exemples d'écart entre la réglementation des activités liées à la pêche et celle de la pêche, 2018	58
Graphique 3.3. Transparence des immatriculations, des autorisations et du recensement des navires qui pratiquent la pêche INN, 2018	59
Graphique 3.4. Progrès dans la mise en œuvre des mesures du ressort de l'État du port, 2005-2018	60
Graphique 3.5. Adoption des mesures commerciales, 2018	61
Graphique 4.1. Évolution récente du soutien à la pêche ventilé selon ses différentes composantes	88
Graphique 4.2. Soutien net aux services au secteur de la pêche (SSS) ces dernières années en valeur absolue (à gauche) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)	91
Graphique 4.3. Paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS) en pourcentage du soutien aux services au secteur (SSS) ces dernières années	92
Graphique 4.4. Intensité du soutien aux services au secteur de la pêche rapporté à la taille de la flotte ces dernières années	95
Graphique 4.5. Soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche ces dernières années en valeur absolue (à gauche) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)	96
Graphique 4.6. Intensité du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche rapporté au nombre d'emplois dans le secteur ces dernières années	97
Graphique 4.7. Proportion du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche (DSI) consacrée à la réduction du coût des intrants ces dernières années	98

Graphique 4.8. Soutien aux services à l'agriculture et à la pêche en pourcentage de la valeur de leur production respective ces dernières années	103
Graphique 4.9. Composition du soutien aux services fournis à l'agriculture (en haut) et à la pêche (en bas) ces dernières années	104
Graphique 4.10. Droits de douane sur les produits agricoles et les produits de la mer, 2018	105
Graphique 4.11. Soutien budgétaire direct à l'agriculture et à la pêche en pourcentage de leurs recettes brutes respectives ces dernières années	106
Graphique 4.12. Composition des transferts budgétaires à l'agriculture (en haut) et à la pêche (en bas) ces dernières années	107
Graphique 5.1. Objectifs généraux de la politique de la pêche des répondants à l'enquête	130
Graphique 5.2. Nombre de groupes consultatifs par répondant à l'enquête	135
Graphique 5.3. Fréquence de représentation des différents acteurs concernés dans au moins un groupe par domaine d'action	138
Graphique 5.4. Autres domaines de responsabilité de l'entité principale responsable des pêches	143
Graphique d'annexe 2.A.1. Importance relative des espèces clés, 2018	39
Graphique d'annexe 2.A.2. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations de gestion où des TAC sont utilisés sans quotas	42
Graphique d'annexe 2.A.3. Combinaisons de mesures de gestion employées	42
Graphique d'annexe 2.A.4. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations de gestion où des limitations du nombre de journées en mer sont utilisées sans TAC ni quotas	43
Graphique d'annexe 4.A.1. Proportion du soutien aux services au secteur de la pêche (SSS) financée par des fonds publics ces dernières années	110
Graphique d'annexe 4.A.2. Soutien aux services de gestion, contrôle et surveillance ces dernières années	111
Graphique d'annexe 4.A.3. Soutien à la recherche-développement ces dernières années	112
Graphique d'annexe 4.A.4. Soutien aux infrastructures ces dernières années	113
Graphique d'annexe 4.A.5. Rapport entre l'emploi et le capital dans la pêche ces dernières années	114
Graphique d'annexe 4.A.6. Soutien au revenu ces dernières années	115
Graphique d'annexe 4.A.7. Soutien aux carburants et autres intrants (fixes et variables)	116
Graphique d'annexe 4.A.8. Soutien à la réduction de la capacité de pêche ces dernières années	119
Graphique d'annexe 4.A.9. Soutien aux services à la pêche et à l'agriculture en pourcentage de la valeur de la production, 2016-18	120

TABLEAUX

Tableau 5.1. Rôle des données biologiques et socio-économiques dans le processus de la politique de la pêche	132
Tableau 5.2. Représentation des différents acteurs concernés dans l'ensemble des groupes consultatifs déclarés	136
Tableau 5.3. Fréquence de représentation des différents acteurs concernés dans au moins un groupe consultatif des pays et économies	136
Tableau 5.4. Domaines d'action des pouvoirs publics examinés par les groupes consultatifs	137
Tableau 5.5. Processus décisionnels dans les organisations régionales de gestion des pêches	139
Tableau d'annexe 2.A.1. Liste des espèces clés : niveau national	40
Tableau d'annexe 2.A.2. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations de gestion concernant différentes catégories d'espèces	41
Tableau d'annexe 3.A.1. Questions de l'enquête et indicateurs	65
Tableau d'annexe 5.A.1. Organisations régionales de gestion des pêches incluses dans l'enquête de l'OCDE	146
Tableau d'annexe 5.A.2. Représentation des acteurs concernés dans les groupes consultatifs pour un domaine d'action particulier chez les répondants à l'enquête, %	146

Abréviations

ABNJ	zone ne relevant d'aucune juridiction nationale
ALE	accord de libre-échange
APSOI	Accord relatif aux pêches dans le Sud de l'océan Indien
CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique
CCSBT	Commission pour la conservation du thon rouge du Sud
CGPM	Commission générale des pêches pour la Méditerranée
CIEM	Conseil international pour l'exploration de la mer
CIPPN	Commission internationale des pêches du Pacifique nord
COFI	Comité des pêcheries de l'OCDE
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est
CPPOC	Commission des pêches du Pacifique occidental et central
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
DSI	soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche
ESC	estimation du soutien aux consommateurs
ESPA	estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture
ESSG	estimation du soutien aux services d'intérêt général
EST	estimation du soutien total
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ICCAT	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INN	pêche illégale, non déclarée et non réglementée
IUN	identifiant unique de navire
MCG	mesure de conservation et de gestion
MNT	mesure non tarifaire
MREP	mesure du ressort de l'État du port
NPF	nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	organisation non gouvernementale
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest
ORGP	organisation régionale de gestion des pêches
ORGPPS	Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud
PAI- INDNR	Plan d'action international visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée
PCP	politique commune de la pêche de l'Union européenne

PIB	produit intérieur brut
PMS	paiement effectué par le secteur de la pêche
PSE	estimation du soutien aux producteurs
PSMA	Accord sur les mesures du ressort de l'État du port
QI	quota individuel
QIT	quota individuel transférable
REM	rendement économique maximal
RMD	rendement maximal durable
RSN	Réseau des Secrétariats des organisations régionales de gestion des pêches
SCS	suivi, contrôle et surveillance
SEAFO	Organisation régionale de gestion des pêches de l'Atlantique Sud-Est
SIMP	Seafood Import Monitoring Program
SPM	soutien des prix du marché
SPS	sanitaire et phytosanitaire
SSS	soutien aux services fournis au secteur
TAC	total admissible de capture
TMD	taille minimale de débarquement
UNCLOS	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
VGCDS	Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises
VMS	système de surveillance des navires
ZEE	zone économique exclusive

Résumé

Cette édition de l'*Examen des pêcheries* porte sur l'évolution de la politique de la pêche dans les pays et les économies émergentes dans lesquels le secteur halieutique a un poids important. Son principal message est que les politiques destinées à assurer la viabilité à long terme de la pêche et à protéger et remettre en état les ressources et écosystèmes marins peuvent être réconciliées avec celles qui visent des objectifs socioéconomiques à court terme. Cependant, il faut accélérer les réformes de l'action publique pour aller dans le sens de l'Objectif de développement durable (ODD) n° 14 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, à savoir « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ».

L'une des cibles essentielles dont cet objectif est assorti était de rétablir tous les stocks de poissons, « au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques » pour la fin 2020. Elle n'a pas été atteinte.

- Sur les 1 119 stocks sur lesquels les pays et les économies participant au présent *Examen* ont fourni des informations, 66 % seulement sont dans un état biologique favorable, 23 % dans un état défavorable appelant une intervention et 12 % dans un état indéterminé nécessitant une évaluation plus approfondie.
- Parmi les stocks dont l'état biologique est favorable, 54 % répondent aux critères liés à d'autres objectifs de gestion comme la maximisation du volume ou de la valeur des captures. Treize pour cent ne respectent pas ces critères et en ce qui concerne les 33 % restants, la situation à cet égard est indéterminée, aucun critère de ce type n'est défini ou aucune information n'a été fournie.

L'une des raisons en est que le soutien des pouvoirs publics n'est toujours pas assez ciblé. Les gouvernements apportent un appui à leur secteur halieutique pour améliorer le niveau de vie des pêcheurs, stimuler la production alimentaire et assurer la durabilité de l'activité. Cependant, certaines formes de soutien public, en particulier celles qui minorent le coût des intrants, faussent l'environnement économique dans lequel les pêcheurs opèrent, ce qui engendre une surcapacité et conduit à la surpêche et à la pêche illégale, non déclarée et non réglementé (INN) lorsque les moyens de lutte sont insuffisants pour les empêcher. En outre, les mesures de soutien visant les objectifs socioéconomiques ne sont pas toujours efficaces ou équitables.

Au cours de la période 2016-18, les 39 pays qui communiquent à l'OCDE des données sur le soutien public ont versé au total 9.4 milliards USD par an en moyenne au secteur halieutique. Cela représente un transfert brut équivalent à quelque 10 % de la valeur moyenne des débarquements sur la période, soit une diminution de 13.8 % par rapport à 2012-14. Cette baisse est la conséquence d'une contraction notable du soutien direct destiné aux personnes et aux entreprises, qui a totalisé 4.6 milliards USD par an, en moyenne, sur la période 2016-18, contre 8.6 milliards USD en 2012-14. L'un des grands moteurs de cette tendance a été la réduction du soutien reçu par les pêcheurs pour acheter du carburant en République populaire de Chine (ci-après « la Chine »), pays dont le secteur halieutique est le plus important du monde.

Il ressort de l'observation des faits que le soutien direct pourrait être réalloué dans une large mesure de telle sorte que la durabilité du secteur de la pêche s'en trouve améliorée et que les transferts de revenus aux pêcheurs soient plus efficaces et plus équitables.

- Dans l'ensemble des pays et économies présents dans la base de données sur l'estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture (ESPA), sur la période 2016-18, 3.2 milliards USD en moyenne ont été consacrés chaque année à des mesures qui minorent le coût des intrants. Représentant 25 % de la totalité des aides accordées au secteur, c'est le soutien en faveur du carburant qui a pesé le plus lourd. Souvent, ces dispositions encouragent la surpêche et sont les moins efficaces du point de vue du transfert de revenus nets supplémentaires aux pêcheurs.
- Les mesures « partiellement découplées », comme le soutien au revenu et les régimes spéciaux d'assurance, qui sont plus efficaces pour accroître les revenus des pêcheurs, ont équivalu à moins d'un tiers des dépenses destinées à minorer le coût des intrants (1.0 milliard USD).
- Entre les périodes 2012-14 et 2016-18, les dépenses de gestion, contrôle et surveillance ont diminué sensiblement par rapport à la taille de la flotte dans plusieurs pays et économies. Il y a donc lieu de se demander si les capacités sont suffisantes dans ce domaine. Parallèlement, les dépenses consacrées aux infrastructures, comme les installations portuaires, augmentent considérablement dans certains pays et économies, ce qui risque d'encourager la surpêche lorsqu'il en découle un accroissement des capacités de pêche, de débarquement et de transformation.

La viabilité biologique des stocks et, donc, la résilience des pêches, est en grande partie tributaire de la gestion de celles-ci. Aux fins du présent *Examen*, des informations sur les outils de gestion existants ont été recueillies dans 166 situations où des mesures s'appliquent à des stocks ou groupes de stocks particuliers.

- Dans les deux tiers de ces situations environ, les captures ou les débarquements sont limités directement. Près d'un tiers des pays et économies recourent à des totaux autorisés de capture (TAC) dans toutes les situations de gestion décrites, tandis que quatre d'entre eux n'utilisent les TAC dans aucune.
- Un peu plus de la moitié des pays et économies (57 %) allouent des quotas à des personnes ou à des groupes de personnes, dont six dans toutes les situations de gestion décrites.
- La limitation des intrants est pratiquée dans la plupart des situations où le volume des prises ou des débarquements est soumis à des restrictions directes, touchant en particulier les engins de pêche, les zones et la capacité de capture. En outre, dans environ un tiers des situations, la limitation des intrants est le seul type d'instruments utilisé.

La pêche illégale, non déclarée et non règlementée (INN) sape l'efficacité de la gestion et menace la durabilité des stocks. L'analyse des mesures que les pays et les économies appliquent dans la lutte contre la pêche INN sur la base de six indicateurs de l'action publique montre que :

- des progrès notables ont été faits ces quinze dernières années dans cette lutte, notamment dans la mise en œuvre de mesures du ressort de l'État du port, qui n'étaient guère utilisées en 2005 et sont désormais les plus employées parmi toutes les interventions mesurées.
- globalement, il existe un déficit de mise en œuvre dans trois domaines : transparence des procédures d'immatriculation et d'autorisation des navires ; rigueur de la réglementation des transbordements ; et mesures commerciales

visant à améliorer la traçabilité et à bloquer l'accès des opérateurs qui pratiquent la pêche INN aux marchés et aux services à la pêche.

Appliquer les changements nécessaires pour réallouer le soutien, améliorer l'état des stocks, mettre en œuvre une bonne gestion et lutter contre la pêche INN requiert des systèmes de gouvernance efficaces qui disposent de données et permettent aux acteurs concernés de prendre part au processus de décision. Il ressort de l'examen de la gouvernance dans les pays et économies étudiés que :

- des données scientifiques sont en général employées dans le processus de gouvernance, mais les mécanismes garantissant qu'elles influencent directement la prise de décision ne sont pas utilisés amplement, la limitation des captures n'étant ajustée automatiquement à partir d'éléments scientifiques que dans 28 % des pays. Les données socioéconomiques sont utilisées moins souvent que les données scientifiques.
- il existe des groupes consultatifs dans 84 % des pays et économies, la participation des acteurs concernés et la transparence y étant jugées importantes. Les pêcheurs professionnels (63 % des groupes) et les entités scientifiques (52 %) sont les parties prenantes représentées le plus souvent dans ces groupes consultatifs.

Recommandations

- Les pouvoirs publics devraient passer des mesures en faveur des intrants à celles qui aident les pêcheurs à mener leur activité avec plus d'efficacité et à accroître leurs profits (passant par l'enseignement et de la formation, par exemple), ou qui assurent un soutien direct au revenu sans encourager une pêche non durable. Les répercussions dommageables sur la viabilité biologique de la ressource halieutique s'en trouveraient réduites, de même que les effets inévitables entre segments de la flotte, et parallèlement, le niveau de vie des pêcheurs et les quantités produites augmenteraient.
- Lorsqu'ils allouent des fonds publics à la pêche, les pouvoirs publics devraient aussi faire en sorte que la capacité de gestion, de contrôle et de surveillance soit suffisante, de manière à gérer les pêches avec efficacité, y compris en haute mer, et à éradiquer la pêche illégale. Simultanément, ils devraient éviter de financer des infrastructures qui encouragent la surcapacité et la surpêche.
- Les pouvoirs publics devraient gérer plus activement les stocks qui affichent un état biologique défavorable, ainsi que ceux qui ne donnent pas lieu à une limitation directe des prises ou des débarquements, ou à un total autorisé de capture indicatif assorti d'une limitation des intrants.
- Les pouvoirs publics devraient gérer les pêches de manière plus productive lorsque l'état biologique des stocks est favorable, mais insuffisant pour maximiser le volume et la valeur des captures.
- Les pouvoirs publics devraient réexaminer et simplifier les mesures de gestion lorsqu'elles sont particulièrement complexes, potentiellement difficiles à mettre en œuvre et à suivre, et, si des mesures efficaces de limitation de la production sont appliquées, éventuellement redondantes.
- Pour lutter contre la pêche INN, chaque pays ou économie devrait remédier aux failles de sa réglementation et de sa politique mises en évidence par une comparaison avec les pratiques exemplaires internationalement reconnues.
- Le partage et la reconnaissance automatiques d'informations clés entre organisations régionales de gestion des pêches aideraient à combattre la pêche INN, et l'harmonisation des normes de collecte de données scientifiques et le partage d'informations sur les meilleures pratiques de mise en œuvre des technologies amélioreraient la gestion régionale des pêches.

- Les données scientifiques et socioéconomiques devraient être intégrées dans les systèmes de gouvernance des pêches moyennant l'incorporation de leur utilisation dans les processus de décision (lorsque c'est possible). Des investissements dans la collecte et l'analyse des données sont nécessaires également pour créer une base solide d'éléments probants à l'appui de l'évolution de l'action publique.

Des mécanismes transparents de participation des acteurs concernés au processus de gouvernance (groupes consultatifs, par exemple) devraient être utilisés plus amplement pour renforcer la légitimité de la politique de la pêche et des modifications de l'action publique. Les pouvoirs publics devraient aussi examiner soigneusement et moduler l'équilibre entre acteurs dans chaque groupe, selon les milieux touchés par les réformes envisagées

1 **Vue d'ensemble et principaux résultats de l'*Examen des pêcheries 2020***

La pêche joue un rôle fondamental dans l'alimentation de la population mondiale, ainsi que dans la création d'emplois dans les collectivités côtières et la résilience de celles-ci. Cependant, les stocks de poissons doivent être gérés de façon durable pour répondre à ces objectifs socioéconomiques tout en préservant la biodiversité aquatique et marine et la fourniture des services écosystémiques sur lesquels repose l'« économie bleue ». À partir des dernières données disponibles communiquées par les pays de l'OCDE et les économies partenaires, l'Examen des pêcheries 2020 apporte un éclairage sur ce que font les pouvoirs publics pour répondre aux principaux enjeux auxquels la pêche est confrontée et suggère des actions prioritaires au niveau national et pour la communauté internationale. Le présent chapitre est consacré à ses principaux résultats.

La pêche est essentielle pour alimenter la population mondiale, ainsi que pour créer des emplois dans les collectivités côtières et assurer la résilience de celles-ci. Cependant, pour atteindre ces objectifs socioéconomiques tout en préservant la biodiversité aquatique et marine et la fourniture des services écosystémiques sur lesquels repose l'« économie bleue », les stocks de poissons doivent être gérés de façon durable. Pour faire en sorte que la pêche réponde aussi aux besoins des générations futures, les membres des Nations Unies (ONU) ont adopté en 2015 une série de cibles précises qui déclinent les Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'ODD 14 vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable » et appelle à mettre un terme à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) ; ramener les stocks à des niveaux viables et mettre en œuvre une gestion des pêches fondée sur la science ; et éliminer les subventions, qui contribuent à la surcapacité, à la surpêche et à la pêche INN. S'agissant de cette dernière cible, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) négocient actuellement des disciplines contraignantes relatives aux subventions à la pêche qui permettraient aux pays d'interdire collectivement les subventions dommageables tout en prenant en compte un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés.

Les pays avaient fixé à la fin 2020 la date à laquelle ils devaient atteindre ces cibles. Pourtant, la proportion des stocks qui se situent à des niveaux non viables continue d'augmenter à l'échelle mondiale, même si c'est à un rythme moins rapide qu'au cours des décennies écoulées. En 2017, environ un tiers d'entre eux étaient considérés comme surpêchés (FAO, 2020^[1]). Parallèlement, la pêche INN continue de sévir dans beaucoup d'endroits du monde, engendrant une pression excessive sur les stocks, causant du tort aux pêcheurs respectueux du droit du fait de la concurrence déloyale qu'elle leur fait et minorant ainsi leur rentabilité.

La pandémie de COVID-19 vient ajouter à ces difficultés. Ses conséquences et les mesures de santé publique adoptées menacent les emplois, les revenus et la sécurité alimentaire, et elles exigent des pouvoirs publics qu'ils atténuent le choc subi par le secteur des produits de la mer et assurent un fonctionnement sans heurts du système alimentaire. Par ailleurs, elle complique la coopération régionale et multilatérale. Des réunions et des négociations à haut niveau sont reportées, comme la conférence des Nations Unies à l'appui de la réalisation de l'ODD 14, qui devait se tenir à Lisbonne en juin 2020. La limitation des déplacements pose des problèmes au suivi et à la surveillance des pêches dans les eaux territoriales aussi bien qu'internationales (OECD, à venir^[2] ; OECD, 2020^[3]). Outre la pandémie de COVID-19, le changement climatique continue d'avoir des répercussions complexes sur la pêche, accentuant les difficultés du secteur. Des zones d'ombre subsistent, mais l'on s'attend à ce qu'il ait des incidences préjudiciables sur les stocks dans de nombreuses régions et à ce qu'il impose des modifications aux déplacements des poissons migrateurs, du fait de ses effets sur le niveau des mers, leur température, leur acidification, l'appauvrissement de leur biodiversité et la dégradation des écosystèmes marins (Barange et al., 2018^[4] ; Pörtner et al., 2019^[5] ; Gaines et al., 2019^[6]).

Quoi qu'il en soit, des progrès sont faits dans de nombreux endroits du monde, auxquels les tendances à l'échelle mondiale ne rendent pas nécessairement justice. À cet égard, l'*Examen des pêcheries 2020* (ci-après l'*Examen*) vise à aider les décideurs et les acteurs du secteur à progresser plus vite en direction des buts communs et, plus généralement, à guider la transition de la pêche vers la durabilité et la résilience à l'échelle mondiale. À partir des dernières données disponibles communiquées par les pays de l'OCDE et les économies partenaires, il apporte un éclairage sur ce que font les pouvoirs publics pour répondre aux principaux enjeux auxquels la pêche est confrontée et suggère des actions prioritaires au niveau national et pour la communauté internationale.

Le principal message est que les politiques destinées à assurer la viabilité à long terme de la pêche et à protéger et remettre en état les ressources et écosystèmes marins peuvent être réconciliées avec celles qui visent des objectifs socioéconomiques à court terme. Les considérations économiques, d'équité et environnementales vont toutes dans le sens des mêmes meilleures pratiques: soutenir les pêcheurs qui

en ont besoin au lieu de subventionner les achats d'intrants ou l'effort de pêche, faire en sorte qu'une gestion des ressources fondée sur la science et l'observation des faits soit effectivement mise en œuvre en investissant dans la collecte et l'analyse de données, et en les utilisant dans la prise de décisions et, enfin, lutter contre la pêche INN au moyen de réglementations et de mesures transparentes et globales.

Pour aider à recenser les actions à mener en priorité au niveau des autorités compétentes, des données comparables sur l'état des stocks de différents pays et économies ont été réunies (chapitre 2). Il en ressort que 23 % des 1 119 stocks sur lesquels des informations ont été recueillies sont dans un état biologique défavorable qui appelle une intervention de meilleure gestion. Les données montrent aussi qu'il serait possible de gérer les pêches de manière plus productive lorsque l'état biologique des stocks est favorable, mais insuffisant pour maximiser le volume ou la valeur des captures (ou lorsqu'il n'existe pas d'autres objectifs de cette nature). Tel est le cas d'environ la moitié des stocks qui, selon les rapports, sont dans un état biologique favorable (lesquels représentent 66 % de l'ensemble des stocks évalués décrits).

De nouvelles informations comparables sur la gestion des pêches ont aussi été recueillies dans le cadre de cet *Examen*. Elles indiquent qu'une gestion plus active serait possible lorsqu'il n'existe pas de limitation directe des prises ou des débarquements, ni de total admissible de capture (TAC) indicatif assorti d'une limitation des intrants. Pour faciliter la mise en œuvre et le suivi des mesures de gestion dans les cas où elles sont particulièrement compliquées, les gestionnaires devraient se demander si certaines ne sont pas devenues redondantes à la suite de la mise en place de limitations de la production. Pour aller vers des pêches durables, il faut aussi améliorer l'état des connaissances : évaluer tous les stocks ayant une valeur commerciale, tant du point de vue de leur viabilité biologique qu'eu égard à d'autres objectifs de gestion, puis mettre ces données en relation avec les informations sur la gestion. Cette démarche permettrait d'approfondir les recherches empiriques sur l'efficacité de différentes pratiques de gestion des pêches dans différents contextes.

La lutte contre la pêche INN est un volet essentiel de la gestion durable des pêches et un enjeu majeur de la coopération internationale. Il ressort des faits observés que des progrès rapides, notables et durables sont possibles et que les mesures nécessaires à cet effet sont souvent plus acceptables pour les collectivités vivant de la pêche et le secteur halieutique que les restrictions des activités de pêche en général. Une partie de l'*Examen* est consacrée aux politiques que les pays et les économies mènent contre la pêche INN et vise à indiquer dans quelle mesure les meilleures pratiques reconnues internationalement ont été adoptées dans les domaines les plus importants de l'intervention publique contre la pêche INN (chapitre 3).

Il en ressort que des progrès ont été obtenus depuis le milieu des années 2000, notamment avec l'adoption de réglementations plus strictes, un suivi et des contrôles plus rigoureux et un renforcement de la coopération internationale. Surtout, les mesures du ressort de l'État du port, en application desquelles les autorités suivent et contrôlent les activités dans les ports, sont amplement employées dans le monde aujourd'hui. Ce qui n'était pas le cas en 2005. Plusieurs mesures commerciales ont été adoptées également. Par exemple, tous les pays et économies étudiés ont indiqué qu'en 2018, ils pouvaient rejeter à leur frontière des produits provenant de la pêche INN, alors que seuls 38 % d'entre eux étaient en mesure de le faire en 2005. Les procédures d'immatriculation et d'autorisation faisaient déjà partie des meilleures pratiques adoptées assez largement en 2005, mais des progrès ont été faits dernièrement en ce qui concerne plusieurs mesures. Par exemple, alors que seuls 36 % des pays et économies étudiés interdisaient l'immatriculation parallèle des navires dans plusieurs pays en 2005, ils étaient 93 % à le faire en 2018. Globalement, les informations recueillies témoignent d'une forte variation dans l'adoption des meilleures pratiques entre les pays et économies. Il semble donc possible de s'inspirer davantage encore les uns des autres et de renforcer la coopération bilatérale entre les pays et économies en première ligne dans la lutte contre la pêche INN et ceux qui ont besoin d'étoffer leur arsenal réglementaire.

En outre, il conviendrait d'assurer globalement la transparence totale des procédures d'immatriculation et d'autorisation pour faciliter la coopération entre pays, entre administrations et entre acteurs concernés, de

manière à ce qu'ils puissent unir leurs efforts pour mieux surveiller les activités INN. Seul un pays ou économie interrogé sur cinq indique qu'il publie en bonne et due forme la liste des navires dont les activités INN sont connues, tandis que plus de la moitié reconnaissent qu'ils ne publient pas la liste des navires qu'ils autorisent à avoir des activités liées à la pêche en haute mer. Les pays du G7 et du G20, qui ont exprimé l'ambition partagée de faire reculer la pêche INN aux conférences de Charlevoix (2018) et Osaka (2019), pourraient montrer la voie en publiant leurs registres de navires ainsi que les listes des navires autorisés, et de ceux dont il est avéré qu'ils pratiquent la pêche INN. Il conviendrait de mettre en place et d'harmoniser, dans la procédure d'immatriculation, la délivrance d'un identifiant unique des navires, en s'appuyant sur les numéros de l'Organisation maritime internationale (OMI) lorsque c'est possible. Un quart des pays et économies interrogés ont indiqué qu'ils n'exigeaient pas le numéro OMI pour immatriculer les navires de pêche et un tiers ne le demandent pas pour immatriculer des navires ayant des activités liées à la pêche.

Il serait souhaitable de définir et promouvoir les meilleures pratiques de collecte d'informations sur l'identité des entités qui ont la maîtrise des activités des navires et en bénéficient (c'est-à-dire des « propriétaires réels » des navires). Beaucoup de pays et économies disposent d'un cadre juridique pour ce faire, mais font état de difficultés pratiques. Les données réunies indiquent aussi que les réglementations relatives aux transbordements (dans le cadre desquels des captures sont transférées de bateaux de pêche à des navires frigorifiques plus grands qui les emportent ensuite au port) devraient être plus strictes, de façon à ce que les produits de la pêche INN ne puissent pas entrer dans la chaîne de valeur sans être repérés pendant les opérations en mer. L'adoption de mesures commerciales devrait être encouragée à l'échelle internationale pour améliorer la traçabilité au sein des filières. Des dispositions devraient être prises, également, pour bloquer l'accès des opérateurs qui pratiquent la pêche INN aux marchés et aux services à la pêche. Par exemple, seul environ un tiers des pays et économies étudiés dispose d'un cadre légal imposant aux autorités fiscales de coopérer et d'échanger des informations avec les autorités en charge de la pêche pour faciliter la détection de gains illicites et l'identification des nationaux qui sont les propriétaires réels des navires ayant des activités INN.

Pour vaincre la pêche INN et, plus généralement, faciliter la transition vers une pêche durable, les pouvoirs publics devraient cesser de dispenser leur soutien de telle manière qu'il encourage une pêche non durable. En effet, dans des contextes particuliers, certaines formes de soutien visant à maintenir l'emploi dans les zones côtières, à améliorer le niveau de vie des pêcheurs et à assurer la durabilité d'un secteur alimentaire important peuvent entraîner la formation de capacités de pêche excédentaires et aboutir à la surpêche et la pêche INN. En outre, certaines de ces mesures de soutien ne permettent pas toujours d'atteindre les objectifs socioéconomiques visés de manière efficiente ou équitable. Les mesures de soutien qui réduisent le coût du carburant, par exemple, profitent généralement peu aux pêcheurs qui n'en perçoivent qu'une proportion relativement modeste ; d'autant que ces mesures amputent souvent la compétitivité de la pêche artisanale qui consomme proportionnellement moins de carburant (Martini et Innes, 2018^[7]).

La base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (ESP) a été mise à jour et l'*Examen* présente l'ensemble de données sur le soutien à la pêche à l'échelle nationale, transmises par les pouvoirs publics, le plus complet, détaillé, et cohérent. La nature de ce soutien et ses répercussions possibles sont analysées au chapitre 4. Au cours de la période 2016-18, les 39 pays qui ont communiqué à l'OCDE des données sur le soutien à la pêche ont versé au total 9.4 milliards USD par an, en moyenne, au secteur halieutique. Cela représente un transfert brut équivalent à environ 10 % de la valeur moyenne des débarquements sur la période, soit une diminution de 13.8 % par rapport à 2012-14. Cette baisse est la conséquence d'une contraction notable du soutien direct destiné aux personnes et aux entreprises, qui a totalisé 4.6 milliards USD par an, en moyenne, sur la période 2016-18, contre 8.6 milliards USD en 2012-14. L'un des grands moteurs de cette tendance a été la réduction du soutien reçu par les pêcheurs pour acheter du carburant en République populaire de Chine (ci-après « la Chine »), pays dont le secteur halieutique est le plus important du monde.

Les données analysées montrent que le soutien direct pourrait néanmoins être encore largement réalloué. Sur la période 2016-18, en moyenne, 3.2 milliards USD ont été consacrés chaque année à des mesures de soutien qui réduisent le coût des intrants. Équivalant à 25 % de la totalité des aides accordées au secteur, le soutien en faveur du carburant a été la mesure de soutien direct la plus importante à l'échelle de l'ensemble des pays et économies représentés dans la base de données ESP. Parallèlement, les mesures « partiellement découplées » des activités de pêche, comme le soutien au revenu et les régimes spéciaux d'assurance, ont équivalu à moins d'un tiers des dépenses destinées à minorer le coût des intrants (1.0 milliard USD). Passer à des dispositions qui aident les pêcheurs à exploiter leur affaire de façon plus efficace et plus rentable (par l'enseignements et la formation, par exemple), ou qui assurent un soutien direct au revenu sans encourager une pêche non durable réduirait les répercussions préjudiciables sur les ressources halieutiques et augmenterait le niveau de vie des pêcheurs.

En outre, lorsqu'ils allouent les fonds publics destinés à la pêche, les pouvoirs publics devraient s'assurer que la capacité de gestion, de contrôle et de surveillance est suffisante, de manière à gérer les pêches avec efficacité, y compris en haute mer, et à éradiquer la pêche illégale. Concomitamment, ils devraient éviter de financer des infrastructures qui encouragent la surcapacité et la surpêche en créant des capacités supplémentaires de pêche, de débarquement et de transformation. Entre les périodes 2012-14 et 2016-18, les dépenses de gestion, de contrôle et de surveillance ont diminué sensiblement par rapport à la taille de la flotte dans plusieurs pays et économies. Plusieurs pays et économies (parfois les mêmes) ont également beaucoup augmenté leurs dépenses d'infrastructure. Conformément au principe de l'utilisateur-payeur, les pouvoirs publics devraient demander au secteur halieutique de financer une partie des services de gestion essentiels, afin de faire en sorte que les ressources disponibles soient suffisantes pour assurer ces services. Dans de nombreux pays, ces coûts continuent d'être pris en charge en majeure partie par les contribuables.

Par ailleurs, accroître la transparence du soutien public à la pêche concourrait à renforcer la confiance dans le secteur et les interventions gouvernementales. C'est particulièrement nécessaire en ce qui concerne le soutien au carburant et les paiements en échange de l'accès aux eaux étrangères, sur lesquels les informations restent lacunaires. Une plus grande transparence permettrait en outre aux pays de dégager des enseignements de leurs expériences respectives afin de mieux se préparer pour le futur.

Enfin, le chapitre 5 de l'*Examen* explore comment une bonne gouvernance des pêches peut faciliter les réformes (lorsqu'elles sont nécessaires). Il en ressort qu'élaborer et adopter des mécanismes par lesquels les pouvoirs publics sont tenus d'évaluer ou de modifier leurs politiques sur la base de données scientifiques aiderait à prendre les décisions au bon moment et à les faire accepter – par exemple, avec des règles d'ajustement des restrictions de capture en fonction des évaluations de l'état des stocks. En outre, les données socioéconomiques devraient être prises en compte plus directement dans le processus décisionnel pour permettre de mieux anticiper et de mieux comprendre les répercussions des modifications de la politique de la pêche sur la situation socioéconomique au sens large. Des mécanismes transparents permettant aux acteurs concernés de participer au processus de gouvernance, comme la constitution de groupes consultatifs, devraient être utilisés plus souvent. Les pouvoirs publics devraient en outre examiner soigneusement l'équilibre entre acteurs dans ces groupes, et le moduler en fonction du domaine sur lequel ils ont à émettre un avis.

Dans les pêches multilatérales, les processus décisionnels des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) devraient être revus afin de trouver des modes opératoires plus efficaces que la recherche systématique du consensus. Des systèmes de vote, conjugués à des procédures d'objection au périmètre limité et à des examens automatiques des objections, peuvent offrir des solutions prometteuses pour assurer des prises de décisions efficaces et représentatives. De plus, le partage et la reconnaissance automatiques d'informations clés entre ORGP aideraient à combattre la pêche INN. La coordination dans le cadre de la fixation des normes de collecte de données scientifiques et le partage d'informations sur les meilleures pratiques de mise en œuvre des technologies pourraient aussi améliorer la gestion régionale des pêches.

La communauté internationale devrait approfondir la recherche sur les types d'institutions et de mécanismes employés pour assurer une bonne gouvernance des pêches dans le monde, afin de mettre en évidence les possibilités de réforme des dispositifs nationaux ou multilatéraux et, ainsi, permettre à l'action publique de donner des résultats équitables et durables.

Références

- Barange, M. et al. (2018), *Impacts of climate change on fisheries and aquaculture*, Rome: FAO, [4]
<http://www.fao.org/documents/card/en/c/I9705EN/>.
- FAO (2020), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020*, FAO, [1]
<http://dx.doi.org/10.4060/ca9229en>.
- Gaines, S. et al. (2019), *The Expected Impacts of Climate Change on the Ocean Economy*, [6]
 Washington, DC: World Resources Institute,
<https://www.oceanpanel.org/sites/default/files/2019-12/expected-impacts-climate-change-on-the-ocean-economy.pdf>.
- Martini, R. et J. Innes (2018), « Relative Effects of Fisheries Support Policies », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n° 115, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>.
- OECD (2020), *Fisheries, aquaculture and COVID-19: Issues and policy responses*, OECD [3]
 Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133642-r9ayjfw55e&title=Fisheries-aquaculture-and-COVID-19-Issues-and-Policy-Responses.
- OECD (à venir), « COVID-19 and multilateral fisheries management ». [2]
- Pörtner, H. et al. (2019), *IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, [5]
<https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/summary-for-policymakers/>.

2 La gestion des pêches

Disposer de stocks halieutiques sains est fondamental pour maximiser le volume ou la valeur des captures dans des limites viables, un objectif lui-même essentiel pour la sécurité alimentaire, la création d'emplois et la création de revenus à long terme. Il est également indispensable de disposer de stocks sains pour préserver la biodiversité aquatique, et la fourniture des services écosystémiques sur lesquels reposent plusieurs autres secteurs de l'économie bleue. Dans le cadre de l'Objectif de développement durable 14, les pays sont collectivement convenus de rétablir l'ensemble des stocks halieutiques au moins à des niveaux permettant d'obtenir le rendement maximal durable d'ici à 2020, et de mettre en oeuvre des plans de gestion fondés sur des données scientifiques. En vue d'aider les autorités chargées de la gestion des pêches à tenir ces engagements, le présent chapitre fournit des informations comparables, ainsi compilées pour la première fois, sur l'état des stocks halieutiques et sur la gestion des stocks d'espèces clés au niveau de chaque pays et économie.

Principales recommandations

- Les autorités devraient consacrer des ressources à l'évaluation de l'état des stocks, au minimum pour ceux qui revêtent une importance commerciale pour leurs pêcheurs. Les données compilées aux fins du présent chapitre font apparaître que, pour plusieurs pays de l'OCDE et économies émergentes dotés d'un vaste secteur halieutique, il n'est possible d'apprécier cet état que pour un nombre relativement limité de stocks.
- Les évaluations devraient idéalement permettre d'apprécier l'état des stocks au regard de la durabilité biologique ainsi que de tout objectif complémentaire (par exemple, maximiser le volume ou la valeur des captures, dans des limites viables).
- Les autorités devraient envisager de repenser leurs méthodes de gestion en ce qui concerne les stocks dont l'état biologique est défavorable, ce qui était le cas de 23 % des 1 119 stocks au sujet desquels des informations ont été communiquées à l'OCDE en 2019.
- Les pêches pourraient en outre être gérées de façon plus productive lorsque l'état des stocks est biologiquement favorable, mais ne permet pas d'atteindre des objectifs de gestion complémentaires, comme maximiser le volume ou la valeur des captures (ou lorsqu'il n'existe pas de tels objectifs complémentaires). Tel est le cas pour environ la moitié des stocks dont l'état biologique a été reporté comme étant favorable (ce qui était le cas de 66 % de l'ensemble des stocks évalués recensés).
- Sans préjuger de ce qui peut ou doit être fait pour telle ou telle ressource halieutique en particulier, une amélioration de la gestion semble possible dans les situations où aucun contrôle direct n'est exercé sur la quantité de poisson pouvant être capturée ou débarquée (ci-après, « contrôle de la production »), et où aucun total admissible de capture (TAC) théorique n'est appliqué au moyen de contrôles des intrants.
- De la même manière, une amélioration de la gestion semble possible lorsqu'elle se fait au travers d'ensembles de mesures de gestion particulièrement complexes, potentiellement difficiles à mettre en œuvre et à suivre, et éventuellement redondants si des contrôles de la production ont été instaurés.
- Afin de définir plus précisément les interventions à mener en priorité, les pays devraient continuer de mettre en commun des informations détaillées sur l'état des stocks et sur les mesures auxquelles il est fait appel pour gérer ces derniers, dans un cadre comparable (du type de celui qui est utilisé dans le présent chapitre). Une analyse plus approfondie de ces données est nécessaire pour mieux comprendre à quel point les stocks dont l'état biologique est défavorable sont éloignés d'un état favorable, et identifier ceux d'entre eux qui suivent une trajectoire positive grâce à une gestion corrective qui permettra la reconstitution des stocks.
- En vue de recenser les pratiques de gestion qui se prêtent le mieux à assurer la durabilité des pêches dans différentes situations, il faudra établir des liens directs entre les informations concernant l'état des stocks et celles concernant la gestion, afin de pouvoir conduire une étude empirique plus poussée sur l'efficacité de la gestion des pêches.

2.1. Comprendre les avantages de la bonne santé des stocks halieutiques aujourd'hui et pour l'avenir

Disposer de stocks halieutiques sains est fondamental pour maximiser le volume ou la valeur des captures dans des limites viables, un objectif lui-même essentiel pour la sécurité alimentaire, la création d'emplois et la création de revenus à long terme, aujourd'hui et pour les générations futures. Il est également indispensable de disposer de stocks sains pour préserver la biodiversité aquatique, et la fourniture des services écosystémiques sur lesquels reposent de nombreux autres secteurs de l'économie bleue (OECD, 2020^[1]). Une bonne gestion des stocks peut aussi accroître indirectement la rentabilité des activités halieutiques, car les consommateurs sont de plus en plus attachés à la protection des écosystèmes et des ressources océaniques. Prendre acte et faire mention de la durabilité d'un stock peut faciliter l'accès aux marchés et engendrer des hausses de prix (Asche et Bronnmann, 2017^[2] ; Fernández Sánchez, Fernández Polanco et Llorente García, 2020^[3]).

Consciente des avantages d'une gestion durable des pêches, la communauté internationale a inclus dans l'Objectif de développement durable (ODD) 14, qui vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable », une cible consistant à rétablir l'ensemble des stocks halieutiques au moins à des niveaux permettant d'obtenir le rendement maximal durable d'ici à 2020 (cible 14.4). De plus, l'ODD 14 appelle expressément à l'exécution de plans de gestion fondés sur des données scientifiques, soulignant le rôle essentiel qu'ils peuvent jouer dans l'amélioration de l'état des stocks et la jouissance, par la société, des avantages qui en découlent.

La cible consistant à rétablir l'ensemble des stocks halieutiques au moins à des niveaux permettant d'obtenir le rendement maximal durable n'a toutefois pas été atteinte au niveau mondial. Au contraire, d'après la FAO (2020^[4]), la part globale des stocks halieutiques exploités à un niveau biologiquement durable continue de diminuer depuis le milieu des années 70, bien que cette tendance se soit infléchie au cours de la dernière décennie. Il a été constaté qu'environ un tiers des stocks halieutiques mondiaux (34.2 %) étaient exploités à un niveau biologiquement non durable en 2017 (une part légèrement supérieure à l'estimation de 30 % qui avait été faite pour 2007 dans (FAO, 2008^[5]), contre 10 % en 1974¹. La FAO (2020^[4]) a également calculé qu'en 2017, à l'échelle mondiale, 21.3 % des débarquements en volume provenaient de stocks exploités à un niveau biologiquement non durable.

Ces chiffres mondiaux masquent cependant une variation notable entre régions et pays quant à l'état et aux trajectoires des stocks. La FAO estime que 62.5 % des stocks de la Méditerranée et de la mer Noire, 54.5 % des stocks du Pacifique Sud-Est, et 53.3 % des stocks de l'Atlantique Sud-Ouest étaient exploités à un niveau non durable en 2017. En revanche, le Pacifique Centre-Est, le Pacifique Sud-Ouest, le Pacifique Nord-Est et le Pacifique Centre-Ouest ont parallèlement enregistré les plus faibles parts de stocks exploités à un niveau biologiquement non durable (entre 13 % et 22 %). Il faut s'attendre à observer des écarts similaires en ce qui concerne la part des débarquements provenant de stocks exploités à un niveau non durable.

Les chiffres régionaux, eux-mêmes, ne rendent pas forcément compte du fait que des ressources importantes ont été employées à améliorer l'évaluation des stocks et la gestion des pêches dans certains pays, et que cela a abouti à la reconstitution fructueuse de nombreux stocks². Dans l'ensemble, lorsque les pêches sont gérées et évaluées de façon active, la grande majorité des stocks semble se trouver dans un meilleur état, et ce, quelle que soit l'influence des facteurs environnementaux (y compris du changement climatique). Hilborn et al. (2020^[6]) ont récemment constaté que « par rapport aux régions où la gestion est intensive, les stocks évalués dans les régions où la gestion des pêches est moins développée présentent en moyenne des taux d'exploitation trois fois supérieurs, et une abondance [c'est-à-dire une biomasse] inférieure de moitié ». Les données qu'ils ont recueillies portent à croire « que dans les régions où l'abondance n'est pas évaluée, la gestion des pêches est limitée, et les stocks se portent mal ».

Pour aider les autorités compétentes à recenser les interventions à mener en priorité le présent chapitre fournit des données comparables, nouvellement compilées, sur l'état des stocks halieutiques de différents pays et économies³. Il contient aussi des informations sur la gestion des pêches en elle-même (pour les stocks d'un plus petit nombre d'espèces clés) structurées de manière analogue. En l'absence de renseignements sur l'état des stocks, on peut potentiellement interpréter les éléments qui montrent que la gestion des pêches est insuffisante comme des signes indiquant que la santé des stocks court de plus grands risques. Là où la gestion semble être fructueuse, les méthodes de gestion peuvent être une source d'inspiration pour les gestionnaires des pêches d'autres régions du monde⁴.

Les informations détaillées rassemblées dans le présent chapitre seront également utiles pour mieux comprendre l'efficacité des différentes méthodes de gestion. Étant donné la complexité de la gestion des stocks halieutiques, et la multitude de stocks exploités et gérés au niveau mondial, les travaux empiriques visant à établir des liens de cause à effet entre gestion et état des stocks (par exemple (Hilborn et al., 2020^[6])) reposent souvent sur des estimations et des indicateurs généraux de l'intensité de la gestion. L'établissement de liens entre des données sur l'état des stocks évalués et des informations détaillées sur les mesures de gestion employées pour tel ou tel stock, aiderait à prodiguer aux gestionnaires des pêches des conseils plus concrets sur les méthodes qui se prêtent le mieux à assurer la durabilité des pêches dans leur situations particulières⁵.

Encadré 2.1. Pays et économies communiquant à l'OCDE des informations sur l'état et la gestion des stocks

Les pays et économies qui fournissent à l'OCDE des informations sur l'état et la gestion des stocks sont : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, le Danemark, l'Estonie, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, la République populaire de Chine (ci-après la Chine), la Slovaquie, la Suède, le Taipei chinois, la Thaïlande, la Turquie et le Viet Nam.

Ces pays et économies représentaient 51 % des captures mondiales en 2018.

Note : l'Islande n'a pas communiqué d'informations sur la gestion des stocks halieutiques. La Chine, l'Indonésie et le Viet Nam n'ont pas fourni de renseignements sur l'état des stocks. En ce qui concerne les pays de l'UE, les renseignements sur l'état des stocks ont été communiqués sous la seule rubrique de l'Union européenne.

2.2. L'état des stocks halieutiques évalués

Il est essentiel d'évaluer régulièrement l'état de chaque stock halieutique pour en assurer une gestion durable. Le fait de connaître la situation des stocks au regard des principaux points-limites de référence ou points-cibles de référence – qui peuvent être quantifiés en fonction de la mortalité instantanée par pêche (F) ou de la biomasse des stocks (B) – permet d'évaluer les performances des politiques de gestion⁶. Les points-limites de référence correspondent aux seuils de durabilité qui ne devraient pas être franchis, car cela risquerait de compromettre la viabilité biologique des stocks à long terme. Les points-cibles de référence sont, à l'inverse, les cibles à atteindre, en fonction de l'objectif de gestion qui est assigné au stock. Une bonne gestion des pêches peut en effet offrir des avantages sociétaux encore plus importants, et des impacts moindres sur l'environnement, lorsqu'elle permet non seulement d'exploiter les stocks de façon biologiquement durable, mais également de les maintenir à un niveau suffisamment abondant pour que le volume ou la valeur des captures puissent être maximisés. L'objectif en fonction duquel les points-cibles de référence sont le plus souvent fixés est le rendement maximal durable (RMD),

c'est-à-dire le niveau de capture moyen le plus élevé pouvant être obtenu à long terme. Le rendement économique maximal (REM) est un autre objectif possible, qui vise à maximiser la productivité économique, par opposition à la quantité de poisson produite.

Afin de pourvoir à la nécessité de disposer d'informations plus accessibles et comparables sur l'état des stocks halieutiques à l'échelle mondiale, l'OCDE a rassemblé sur ce sujet des renseignements qui étaient disponibles via différentes sources et à des formats variables, ce qui les rendait à la fois difficiles d'accès pour les responsables de l'action publique non spécialisés et difficiles à comparer d'un pays à un autre.

Un questionnaire a été envoyé pour recueillir, auprès des pays et économies participant à cet exercice, des données sur les cibles et les seuils⁷ (à savoir les principaux points de référence en matière de gestion) utilisés dans la gestion des différents stocks, et au regard desquels est évaluée la situation de chaque stock (c'est-à-dire son état)⁸. Ces données, rassemblées à la fin de 2019, représentent les connaissances les plus à jour sur l'état actuel des stocks dans les pays et économies participants. Elles ont ensuite servi à mettre au point des indicateurs nationaux concernant l'état des stocks halieutiques, et les résultats de la gestion sur le plan de la durabilité des pêches, à savoir :

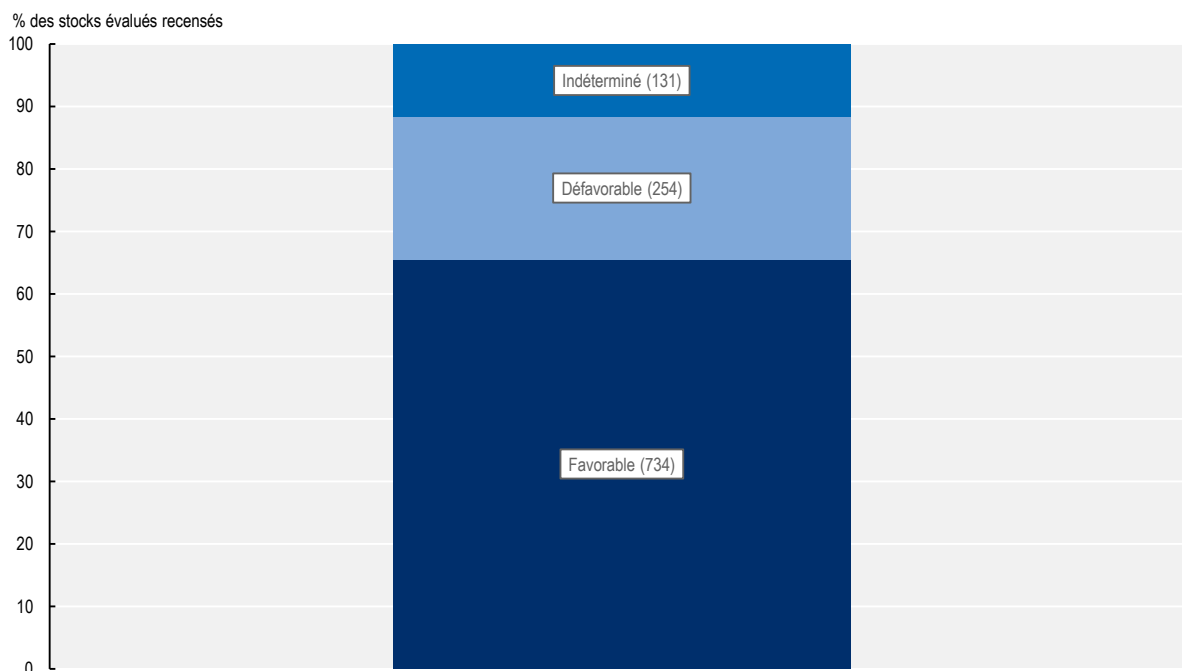
- le nombre total de **stocks pour lesquels des informations ont été transmises** ; et parmi ces derniers
- le nombre de **stocks se trouvant dans un état biologique favorable** (c'est-à-dire ne dépassant aucun point-limite de référence)
- le nombre de **stocks se trouvant dans un état biologique favorable et qui remplissent également des objectifs de gestion complémentaires** (tels que le RMD)
- le nombre de **stocks se trouvant dans un état biologique défavorable** (c'est-à-dire dépassant un ou plusieurs points-limites de référence)
- le nombre de stocks dont l'**état est indéterminé** (c'est-à-dire impossible à apprécier en raison du caractère non-conclusif de l'évaluation).

Au total, des informations sur l'état des stocks évalués ont été communiquées pour 1 119 stocks distincts⁹. Parmi eux, 66 % (734) se trouvaient dans un état biologique favorable et 23 % (254) dans un état biologique défavorable, tandis que l'état des 12 % restants (131) était indéterminé (Graphique 2.1)¹⁰.

Parmi les stocks se trouvant dans un état biologique favorable, 54 % (394) atteignaient des cibles fondées sur des objectifs de gestion complémentaires, par exemple des niveaux de mortalité par pêche et de biomasse nécessaires pour aboutir au RMD ou au REM ; 13 % (92) n'atteignaient pas ces cibles ; et 31 % (226) ne s'étaient pas vu assigner de telles cibles, ou il n'en était pas fait état (Graphique 2.2). Dans 22 cas, l'état des stocks était indéterminé au regard de ces cibles¹¹.

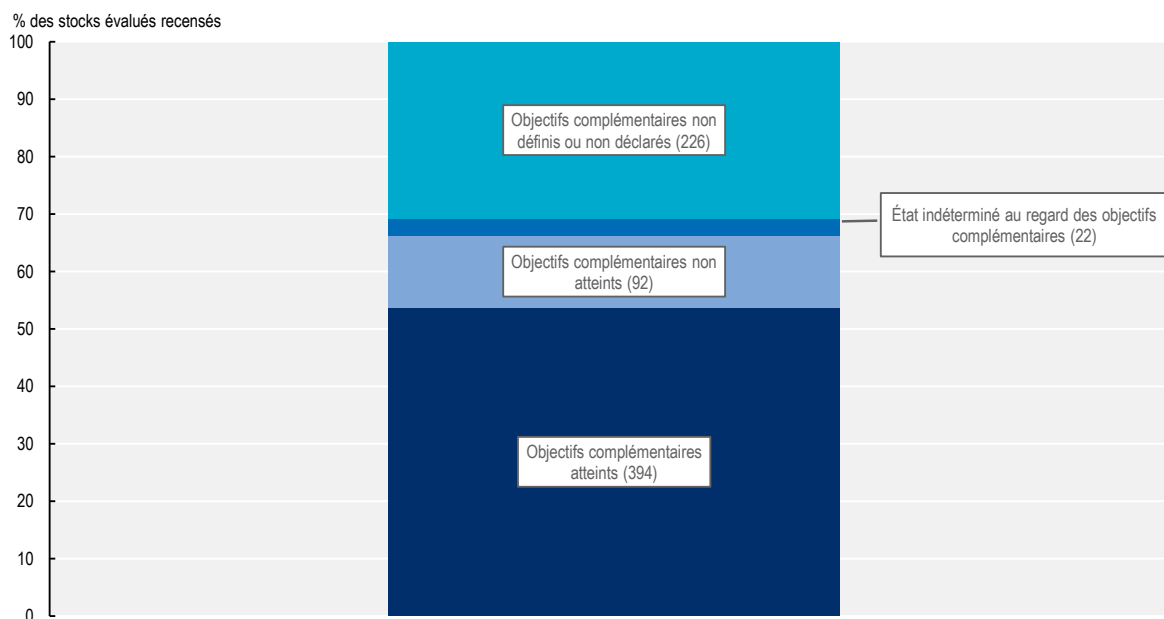
Les situations sont très variables d'un pays ou d'une économie à l'autre, et ce dans toutes dimensions étudiées. Le nombre de stocks récemment évalués déclaré par les différents pays et économies va de 0 – aucun stock n'avait été récemment évalué par le Costa Rica au moment de la collecte des données – à 281, le nombre déclaré par l'Australie (Graphique 2.3).

Graphique 2.1. État biologique déclaré pour l'ensemble des stocks halieutiques évalués



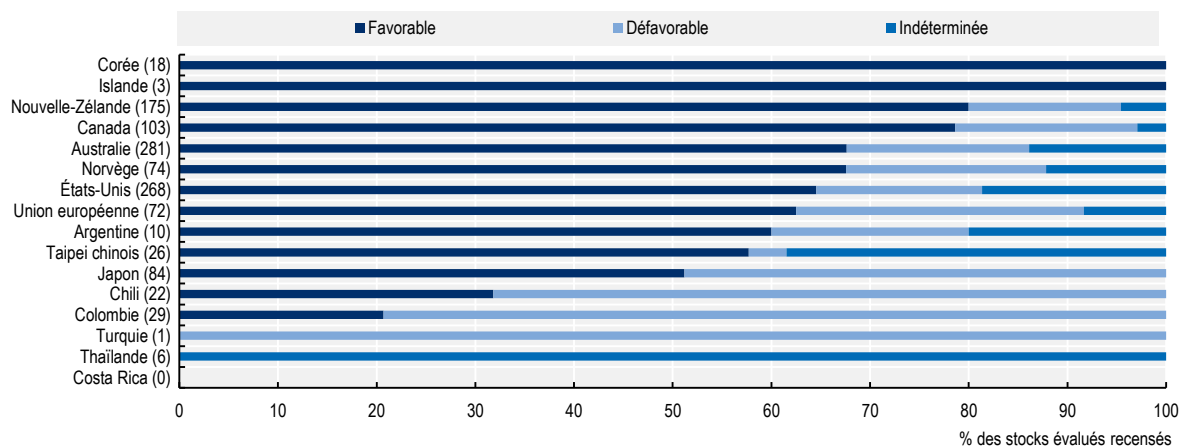
Note : ce graphique fait la synthèse des 1 119 différents stocks au sujet desquels des données ont été communiquées à l'OCDE. L'état biologique est jugé favorable lorsque le stock ne dépasse aucun point-limite de référence, et défavorable lorsqu'il dépasse un ou plusieurs de ces points. L'état des stocks dont l'évaluation n'a pas été concluante est réputé indéterminé.

Graphique 2.2. Stocks se trouvant dans un état biologique favorable : état déclaré au regard d'objectifs de gestion complémentaires



Note : ce graphique illustre les données relatives aux 734 stocks dont l'état biologique a été déclaré favorable. Il rend compte de leur état au regard d'objectifs de gestion complémentaires, par exemple porter au maximum le volume ou la valeur des captures.

Graphique 2.3. État biologique déclaré de tous les stocks halieutiques évalués : niveau national



Note : le présent graphique illustre l'état des stocks évalués (dont le nombre total est précisé entre parenthèses) tel que déclaré à l'OCDE par les différents pays et économies. Le caractère favorable ou défavorable d'un état correspond à la situation biologique du stock (il indique si celui-ci ne dépasse aucun point-limite de référence, ou en dépasse un ou plusieurs). L'état des stocks dont l'évaluation n'a pas été concluante est réputé indéterminé. La mesure dans laquelle les stocks exploités sont évalués (donc déclarés) n'a pas été décrite par les pays, et varie de façon notable.

De nombreux facteurs peuvent influencer sur le nombre de stocks qu'un pays évalue formellement, y compris le nombre d'espèces revêtant une importance commerciale – qui dépend dans une certaine mesure de l'emplacement et de la superficie de la zone économique exclusive (ZEE). C'est ainsi que la contribution des espèces clés à la valeur totale des débarquements des différents pays et économies va de moins de 20 % en Colombie à plus de 90 % en Argentine et en Pologne (Graphique d'annexe 2.A.1.). La capacité d'évaluer l'état des stocks (notamment pour la collecte des données) est aussi un important déterminant du nombre total de stocks évalués. Les ressources financières et techniques des autorités de gestion des pêches varient selon les pays et les économies, de même que la portée d'éventuelles dispositions légales imposant d'évaluer l'état des stocks (qui peuvent également avoir une incidence sur les ressources mobilisées à cette fin)¹². Les coûts et avantages associés à l'évaluation de l'état des stocks dans les différents contextes peuvent également être un facteur. Par exemple, il peut être plus difficile (voire impossible, ou non souhaitable eu égard aux coûts) d'évaluer l'état de l'ensemble des stocks présents dans les zones de pêche mixtes où sont exploitées de nombreuses espèces différentes. Bien qu'il soit difficile d'estimer le nombre de stocks que chaque pays et économie devrait idéalement évaluer, les importants écarts qui s'observent d'un pays à un autre au niveau du nombre total de stocks évalués suggèrent qu'un progrès est possible là où ce nombre est faible.

La part des stocks récemment évalués qui se trouvent dans un état biologique favorable varie aussi considérablement selon les pays. Elle va de moins de 60 % au Chili, en Colombie, au Japon, au Taipei chinois et en Turquie, à 100 % pour les 3 stocks recensés par l'Islande et les 18 stocks recensés par la Corée. Les six stocks recensés par la Thaïlande ont un statut indéterminé (Graphique 2.3). Ces résultats contrastés doivent être envisagés dans une perspective propre à chaque pays, et notamment à la lumière du nombre total de stocks recensés. Par ailleurs, seuls 11 pays et économies ont rendu compte de l'état des stocks au regard d'objectifs de gestion complémentaires tels que le RMD ou le REM.

Enfin, il convient de noter que l'état des stocks est ici présenté sans qu'il soit tenu compte des éventuelles mesures correctives qui peuvent avoir été prises suite à leur évaluation. On pourrait par exemple s'attendre à ce que les stocks dont l'état biologique a été jugé défavorable aient fait l'objet de plans de reconstitution dans les pays qui gèrent activement leurs ressources halieutiques, ce qui devrait les avoir placés sur une trajectoire leur permettant de retrouver un état biologique favorable.

2.3. La gestion des stocks des principales espèces d'importance commerciale

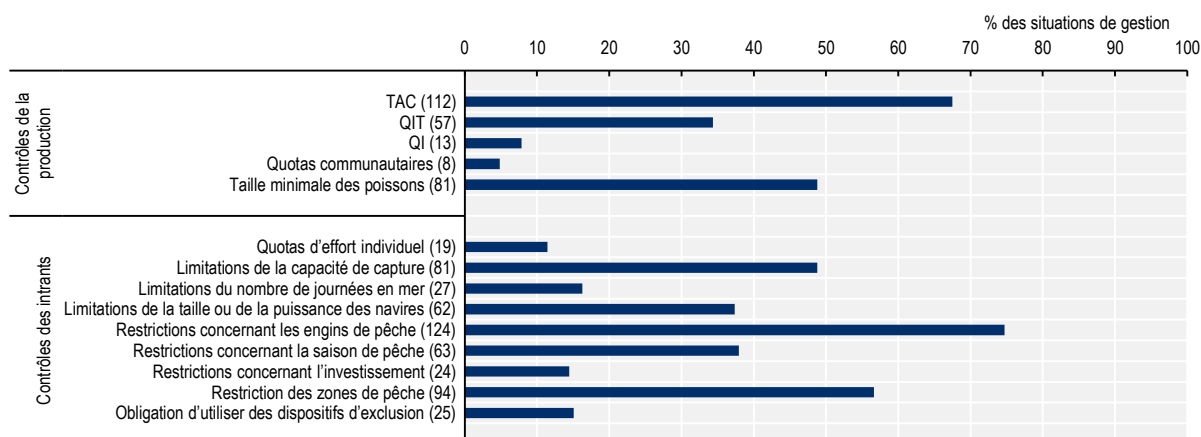
Au niveau le plus fondamental, la gestion durable des pêches vise à maîtriser l'impact de la pêche sur l'abondance d'un stock ou d'un ensemble de stocks afin d'éviter d'en compromettre la viabilité biologique à long terme et, idéalement, de veiller à ce que la biomasse soit suffisamment importante pour permettre que le volume ou la valeur des captures soient maximisés. Dans la pratique, les mesures de gestion ont pour objet de maîtriser soit les modes de capture des poissons (à l'aide de contrôles des intrants), soit ce qui est capturé et retenu (à l'aide de contrôles de la production). Les contrôles des intrants régissent les caractéristiques des flottilles et des engins (par exemple, taille et puissance des navires, type et configuration des engins), ainsi que la façon dont ils peuvent être utilisés (moyennant des restrictions spatiales ou temporelles). Les contrôles de la production prennent surtout la forme de quotas, généralement par la voie de totaux admissibles de capture (TAC), qui limitent, pour chaque stock, la quantité totale que l'on peut prélever. Ils sont parfois complétés par des quotas individuels ou communautaires, qui consistent à attribuer des parts du TAC à des personnes ou à des collectivités, et à définir les conditions auxquelles ces parts peuvent (ou non) être échangées ou vendues. Les contrôles de la production peuvent aussi comprendre des mesures concernant par exemple les tailles minimales de débarquement (TMD), qui visent à interdire la capture de juvéniles. Les gestionnaires recourent souvent à des combinaisons de contrôles des intrants et de contrôles de la production.

Dans de nombreux cas, une méthode écosystémique de gestion des pêches a été officiellement adoptée par les entités nationales : 21 pays et économies ont déclaré en avoir fait un objectif dans l'enquête de l'OCDE sur la gestion des pêches. Cela suppose, en théorie, d'appréhender la gestion des pêches d'une manière plus globale, en prenant en considération, en plus de l'abondance des espèces ciblées, un plus vaste ensemble d'objectifs. Ces objectifs consistent, entre autres choses, à réduire au minimum l'impact de la pêche sur la biodiversité et, plus généralement, sur les écosystèmes (en particulier sur les autres espèces et sur les habitats). Dans les faits, la mise en œuvre d'une méthode écosystémique est rendue difficile par la nécessité de tenir compte des compromis qui interviennent lorsque sont conciliés de nombreux objectifs – une tâche qui complique encore la prise de décision, tout en exigeant davantage de données. Seuls six pays et économies ont déclaré avoir pleinement mis en œuvre un système de gestion écosystémique. En outre, des objectifs sociaux et économiques – concernant par exemple la répartition de l'accès aux ressources halieutiques entre les pêcheurs ou groupes de pêcheurs, ou la concentration des flottilles – ont aussi une importance déterminante dans le choix des mesures de gestion. Les compromis qui en découlent et les conséquences des mesures de gestion au regard à ces objectifs n'entrent cependant pas dans le champ du présent chapitre.

Afin de mieux comprendre les mesures de gestion actuellement employées dans différents contextes, l'OCDE a envoyé un questionnaire pour recueillir des données sur les mesures de gestion que les pays et économies appliquaient aux stocks exploités des cinq espèces qui étaient, lors de l'élaboration du questionnaire, les plus importantes en valeur dans ces pays et économies¹³. Les stocks de ces espèces clés représentent un sous-ensemble plus restreint que la totalité des stocks évalués dont l'état a été déclaré. Ils comptent néanmoins en moyenne pour 57 % de la valeur de l'ensemble des débarquements effectués dans les pays et économies déclarants. Dans les trois quarts de ces pays et économies, ils représentent plus de 40 % des débarquements en valeur, et cette part dépasse 90 % en Argentine, en Pologne et au Viet Nam (Graphique d'annexe 2.A.1).

Si plusieurs stocks d'une espèce donnée étaient exploités, et que tous n'étaient pas gérés au moyen des mêmes mesures, les autorités ont été invitées à rendre compte des mesures de gestion visant chaque stock, ou groupe de stocks, géré à l'aide d'un même ensemble de mesures. Pour chaque situation de gestion (c'est-à-dire chaque ensemble de mesures s'appliquant à un stock ou à un groupe de stocks), les répondants ont été invités à faire état des mesures qui étaient employées, ainsi que de toute précision utile concernant leur mise en œuvre. En tout, des renseignements ont été communiqués sur 166 situations de gestion. On trouvera dans le Graphique 2.4 une synthèse du nombre total de recours aux différentes mesures considérées dans l'ensemble de ces situations.

Graphique 2.4. Nombre total de recours à différentes mesures dans les 166 situations de gestion recensées



Note : le nombre de recours à chaque mesure est indiqué entre parenthèses. Étant donné qu'un seul stock ou groupe de stocks peut être simultanément géré à l'aide de nombreux contrôles des intrants et/ou de la production, le présent graphique fait apparaître le « nombre » de recours aux différentes mesures de contrôle, plutôt que le pourcentage des stocks ou groupes de stocks gérés au moyen de telle ou telle de ces mesures.

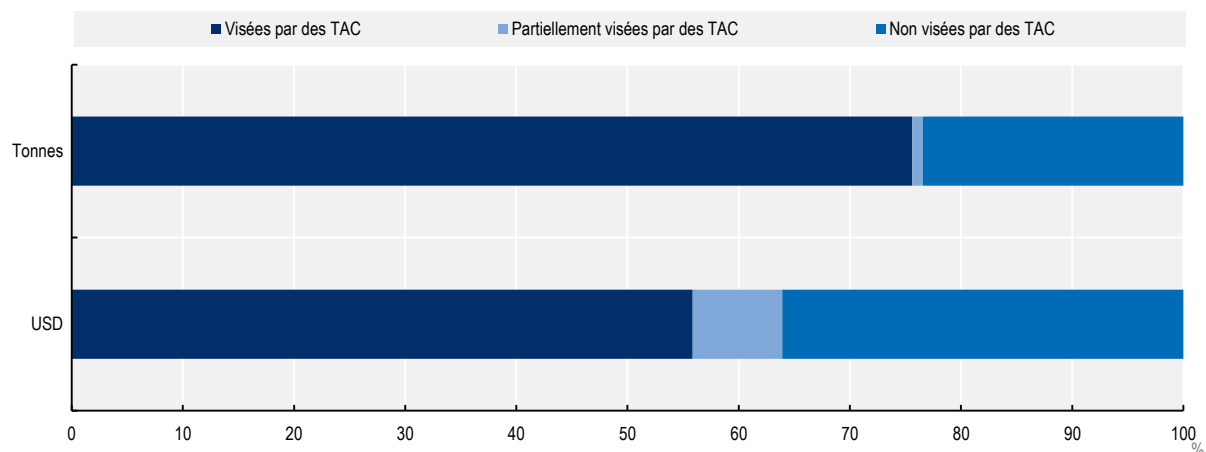
Dans les deux tiers des situations de gestion, des contrôles directs sont exercés sur la quantité de poisson pouvant être capturée ou débarquée

Les contrôles de la production consistent généralement à fixer des plafonds, assortis d'échéances précises, sur la quantité de poisson pouvant être capturée ou débarquée par les pêcheurs. Elles sont essentiellement mises en œuvre sous la forme de TAC. Le fait d'établir et d'appliquer des TAC reposant sur des données scientifiques, au minimum pour les principales espèces présentant un intérêt commercial, est généralement reconnu comme un moyen transparent et efficace de maîtriser l'impact de la pêche sur les espèces gérées¹⁴.

Les captures étaient contrôlées à l'aide de TAC dans 67 % (112) des situations de gestion recensées¹⁵. Pour les pays et économies rendant compte de la valeur des débarquements au niveau des espèces, cela signifie que, en 2018, les espèces clés visées par des TAC ont été à l'origine de débarquements se chiffrant à 9.8 milliards USD (56 % de la valeur totale des débarquements totaux des espèces clés). En outre, les espèces clés partiellement visées par des TAC ont été à l'origine de débarquements représentant 1.4 milliard USD (8 % de la valeur totale des débarquements des espèces clés) (Graphique 2.5). On parle d'espèce partiellement visée par une mesure de gestion donnée lorsqu'une espèce comprend plus de deux stocks ou groupes de stocks dont au moins un, mais pas tous, sont gérés à l'aide de cette mesure (en l'occurrence, ici, un TAC). Par ailleurs, en 2018, les espèces visées par des TAC ont généré 15.3 millions de tonnes de poisson (76 % du volume total généré par les espèces

clés), auxquelles s'ajoutaient 0.2 million de tonnes (1 %) produites à partir des espèces partiellement visées par des TAC. Près d'un tiers des pays et économies ont déclaré utiliser des TAC dans l'ensemble des situations de gestion recensées (Graphique 2.6). À l'inverse, quatre pays ont indiqué ne pas employer de TAC dans toutes les situations de gestion recensées.

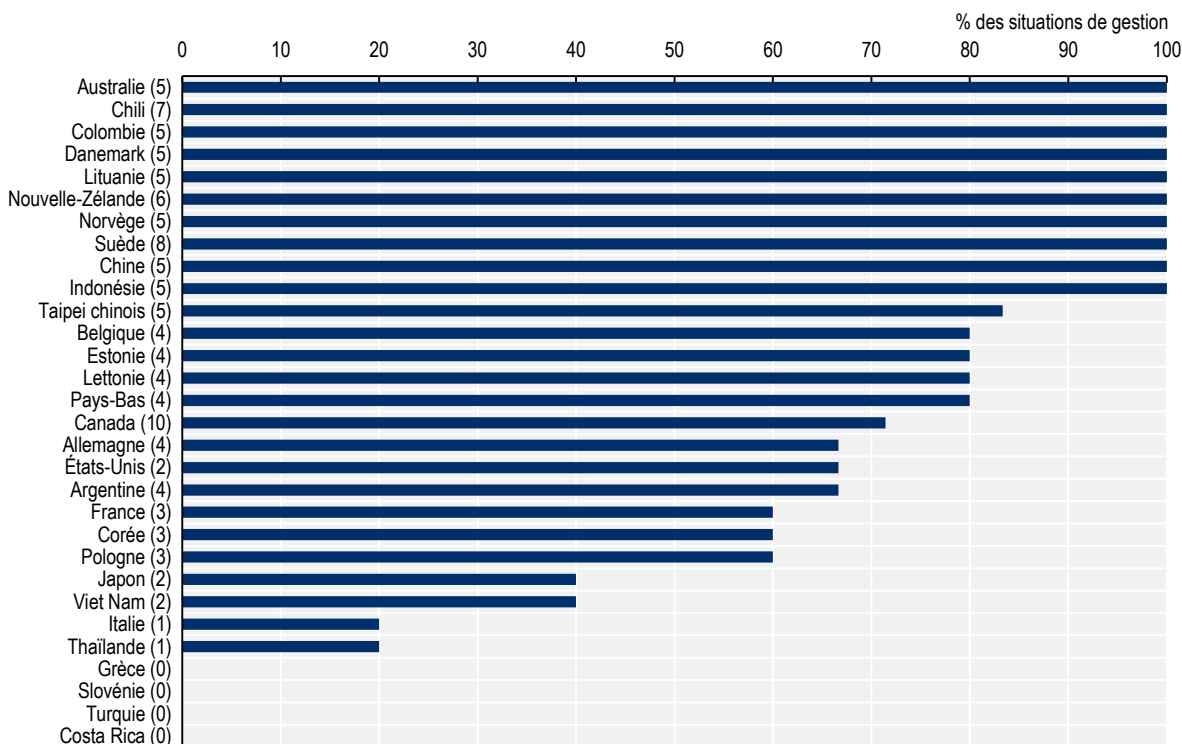
Graphique 2.5. Recours aux totaux admissibles de capture (TAC) dans la gestion des espèces clés recensées



Note : le présent graphique illustre les parts respectives des espèces clés totalement visées, partiellement visées et non visées par les TAC dans le volume des captures (en haut) de l'ensemble des espèces clés et dans la valeur des débarquements de l'ensemble des espèces clés. La Chine, l'Indonésie et le Viet Nam ne sont pas inclus dans la barre du bas (USD), car les données relatives à la valeur des débarquements n'étaient pas disponibles au niveau requis.

Sources : ensemble de données de l'OCDE « Marine landings » (OECD.Stat), base de données statistiques de la FAO « Global Fishery and Aquaculture Production Statistics » (FishStat.J).

Graphique 2.6. Recours aux totaux admissibles de capture (TAC) dans les situations de gestion recensées : niveau national

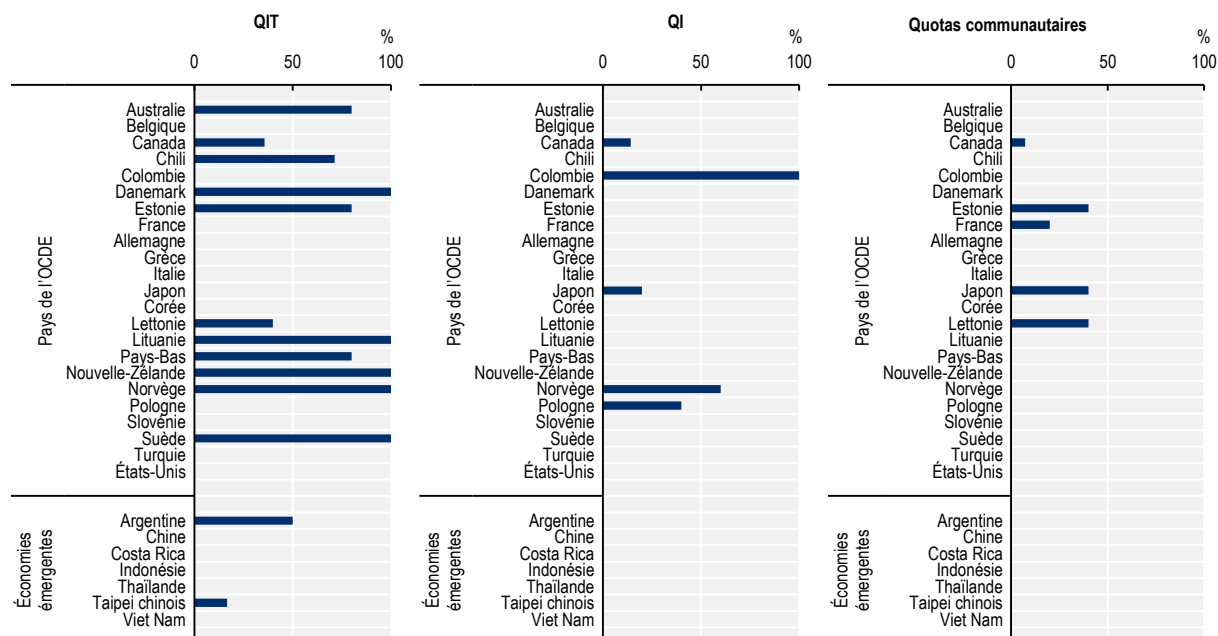


Note : le nombre total de situations de gestion recensées dans chaque cas est indiqué entre parenthèses. Certains pays et économies qui n'ont pas indiqué employer de TAC pour contrôler les stocks de l'une quelconque des espèces clés prises en compte dans ce graphique ont déclaré utiliser des TAC pour gérer d'autres stocks.

Des quotas sont utilisés dans 68 situations (ou 41 %)

L'attribution de quotas individuels (QI, QIT) crée des incitations qui encouragent l'efficacité économique, et l'amélioration des résultats économiques est un objectif commun à ces mesures. L'utilisation de quotas a été constatée dans 68 situations de gestion : des QIT étaient employés dans 57 d'entre elles, des QI, dans 13 d'entre elles, et des quotas communautaires, dans 8 d'entre elles. Dans la plupart de ces cas, des TAC étaient également en vigueur, et il était parfois fait appel à plusieurs types de quotas¹⁶. Par exemple, parmi les 57 situations de gestion à l'aide de QIT, 5 faisaient également usage de de QI, 4 de quotas communautaires et, une à la fois de QI et de quotas communautaires. Plus de la moitié des pays et économies (57 %) ont déclaré avoir recours à des quotas individuels ou communautaires, dont six dans toutes les situations de gestion recensées (Graphique 2.7).

Graphique 2.7. Recours aux quotas dans les situations de gestion recensées : niveau national

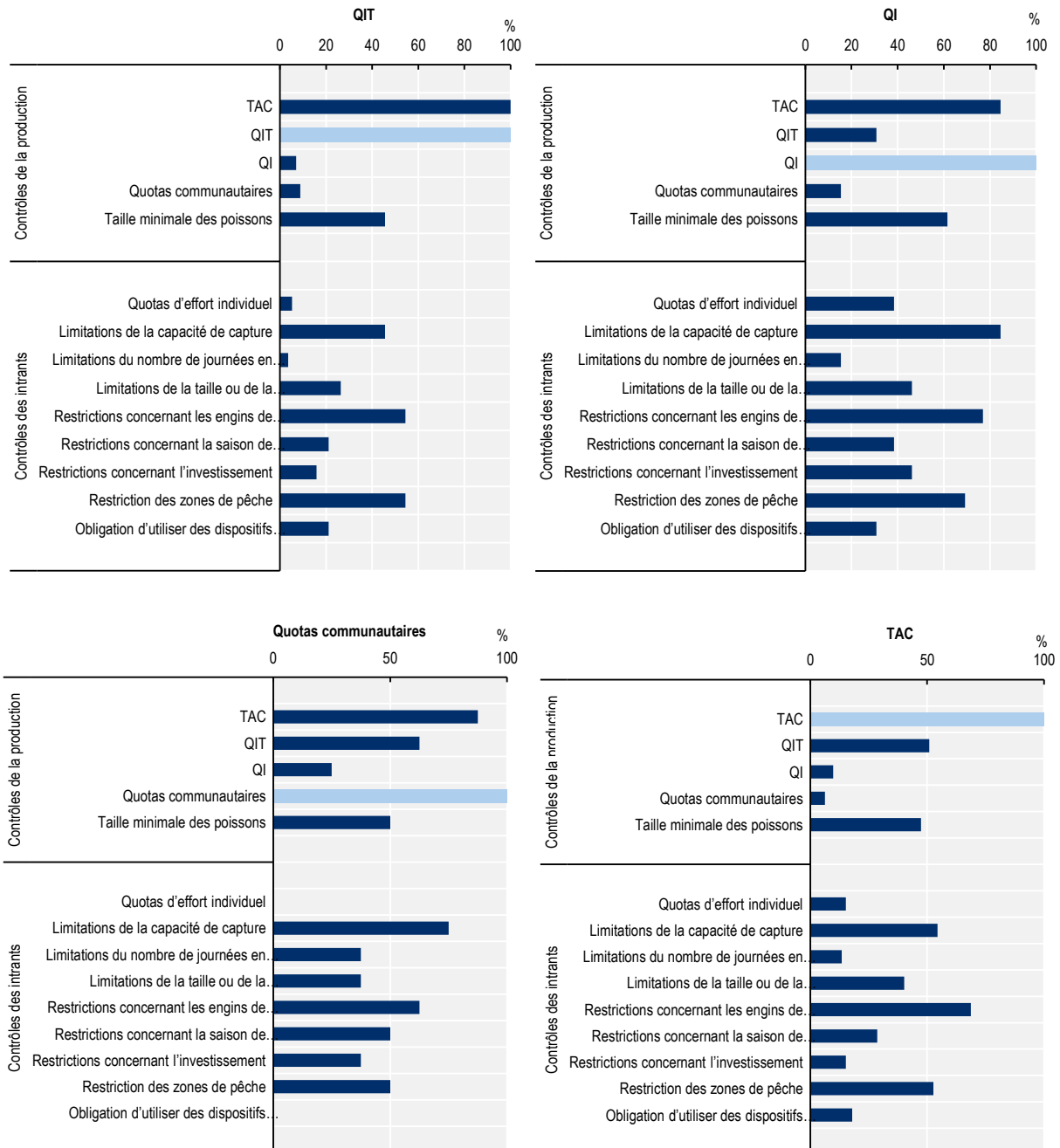


Des contrôles des intrants sont également utilisés dans la plupart des situations de gestion où la production est directement contrôlée

Les contrôles directs relatifs à la quantité de poisson pouvant être capturée ou débarquée, exercés à l'aide de TAC, de quotas ou de combinaisons des deux, sont le plus souvent associés à des contrôles des intrants, notamment à des restrictions concernant l'utilisation des engins et à des limitations de la capacité de capture (Graphique 2.8). L'absence de contrôles portant spécifiquement sur les intrants a été relevée dans seulement cinq cas de recours à des QIT, dont un cas avec, en outre, des quotas communautaires. Parmi les stocks gérés uniquement à l'aide de contrôles de la production, quatre sont pélagiques (maquereau, hareng et deux stocks de sprat) et un est démersal (plie).

Lorsque des TAC sont utilisés sans quotas (28 % des situations), il est fait appel à des contrôles des intrants (en particulier des restrictions concernant les engins, la puissance et la saison de pêche) encore plus souvent que dans les situations où TAC et quotas sont associés (graphique annexe 2.A.2). Les mesures relatives aux intrants le plus fréquemment appliquées étaient dans tous les cas (pas toujours dans le même ordre) des restrictions visant les engins ou les zones de pêche, et des limitations de la capacité de capture. La plupart des pays et économies recourent majoritairement à des combinaisons de contrôles des intrants et de contrôles de la production (graphique annexe 2.A.3). Le Danemark et les Pays-Bas font figure d'exception, utilisant uniquement des contrôles de la production dans quatre des cinq situations de gestion recensées.

Graphique 2.8. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations recensées où la production est assujettie à des contrôles directs, par type de contrôle



La simplicité des règles et la réduction de toute charge réglementaire inutile sont des éléments essentiels d'une gestion efficace des pêches (Belschner et al., 2019^[7])¹⁷. Une charge réglementaire excessive peut peser sur l'aptitude des pêcheurs à exercer leur activité de façon efficace, et compliquer le suivi, contrôle et surveillance (SCS) et la lutte contre les infractions. Bien que l'ensemble de mesures le plus approprié à chaque contexte est généralement spécifique à ce contexte, une moindre utilisation de contrôles des intrants peut traduire le fait que ces derniers sont inutiles dans le contexte considéré. Lorsque des QIT sont en vigueur, une moyenne de 2.5 types de contrôles des intrants est également observée. Cette

moyenne est de 4.5 pour les QI, de 3.5 pour les quotas communautaires, et de 3.5 pour les situations où des TAC sont utilisés sans quotas.

Des restrictions concernant les engins de pêche sont utilisées dans plus de la moitié des situations où la production est directement contrôlée (Graphique 2.8). Ces restrictions, qui visent généralement les types et configurations des engins de pêche que les pêcheurs ont le droit d'utiliser lorsqu'ils ciblent l'espèce en question, peuvent être appliquées pour contrôler des facteurs tels que la puissance de pêche (pour contrôler les captures), la sélectivité (par exemple, pour éviter de capturer les espèces ciblées en-deçà d'une taille minimale), ou les impacts sur l'environnement (par exemple, pour éviter d'endommager les habitats). Lorsque les règlements ont pour seule finalité de contrôler la puissance de pêche, ils risquent d'imposer directement des inefficiences aux pêcheurs qui, de ce fait, pourraient obtenir de moins bons résultats économiques. Les limitations concernant la taille et la puissance des navires et le nombre de journées en mer (d'ordinaire moins souvent utilisées en association avec des contrôles directs de la production) peuvent avoir des applications et des conséquences analogues. Les gestionnaires devraient examiner ces mesures au cas par cas pour déterminer si les règlements concernés sont réellement nécessaires à la résolution de telle ou telle question en suspens.

Les contrôles de la capacité de capture, comme la limitation du nombre de licences ou les programmes de sortie de flotte, servent généralement à limiter ou à réduire la capacité de pêche ; ils étaient également appliqués dans plus de la moitié de l'ensemble des situations où la production était directement contrôlée. Leur utilisation était moins courante dans les zones de pêches gérées par QIT (46 % des cas), mais beaucoup plus importante dans celles gérées par QI (85 %). En l'absence de renseignements complémentaires, il est difficile d'interpréter cette dernière observation. Dans tous les cas où des précisions supplémentaires ont été données au sujet des contrôles de la capacité de capture, les mesures déclarées étaient des limitations de l'octroi de licences et, dans un cas, un programme de rachat financé par les professionnels du secteur.

Les mesures de gestion qui consistent à limiter les zones où les navires sont autorisés à mener leurs opérations, ou la durée des saisons de pêche, sont généralement axées sur la protection des ressources et des écosystèmes. Elles peuvent permettre de limiter directement les impacts de la pêche sur les frayères ou les habitats. En l'absence de quotas individuels (QIT, QI ou quotas communautaires), les limitations de la durée des saisons de pêche sont aussi appliquées pour contrôler l'effort total de pêche ; leur utilisation a été relevée dans 47 % des situations en question (et dans 25 % des situations dans lesquelles des quotas individuels sont utilisés). Lorsqu'elles sont utilisées dans ce contexte précis, des inefficiences peuvent se faire sentir si les pêcheurs ne sont pas en mesure d'étaler leur effort de pêche de façon adéquate, ce qui peut engendrer une volatilité des prix si la brièveté des saisons se traduit par une inondation des marchés (un excès d'offre entraînant des baisses de prix, ou rendant nécessaires des mesures de conservation du poisson telles que la congélation).

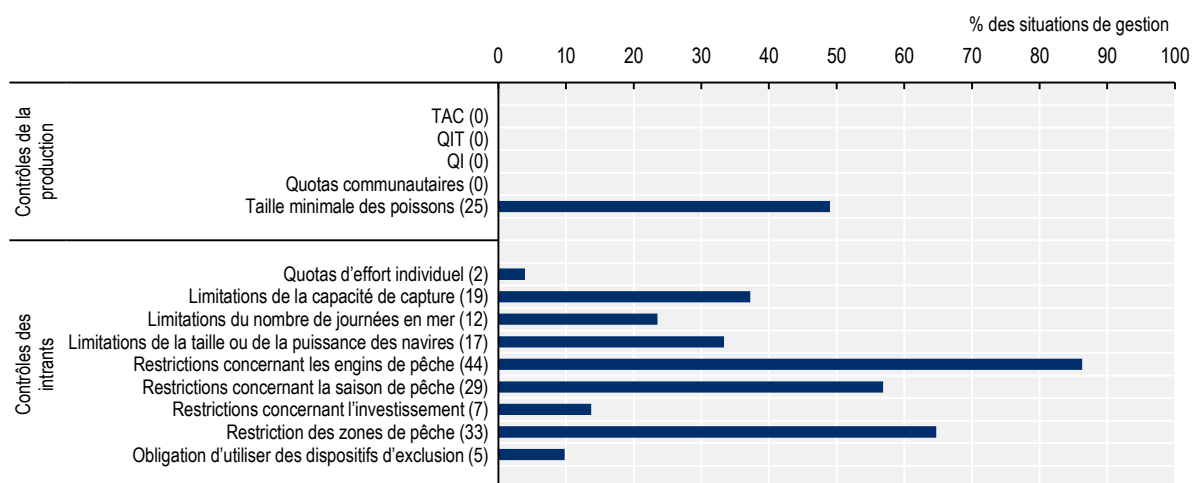
Les dispositifs d'exclusion sont des moyens techniques spécialement conçus à des fins de protection de la biodiversité : ils visent à empêcher la rétention et la mort des espèces non ciblées (et éventuellement des espèces ciblées de calibre inférieur), réduisant l'impact sur les stocks ciblés ou associés. L'utilisation de tels dispositifs est obligatoire dans 15 % (25) des situations recensées. Ils sont plus souvent employés dans le cadre de la gestion des espèces benthiques (principalement des crevettes) et démersales (Tableau d'annexe 2.A.2.), ce qui s'explique par le fait que ces ressources sont généralement associées à des niveaux plus élevés de captures accessoires.

Cinquante-et-une situations (ou 31 %) reposent uniquement sur des combinaisons de contrôles des intrants

Dans certaines situations, le recours à des TAC et à des quotas peut poser des difficultés pratiques pour des raisons telles que l'inaptitude à assurer un suivi adéquat des captures et des débarquements. En pareils cas, les captures sont limitées à l'aide de contrôles des intrants, dont le suivi peut être plus simple.

Il n'en reste pas moins que même dans ces situations, les mesures mises en œuvre devraient idéalement s'assortir d'un objectif consistant à limiter les captures au moins à un niveau global théorique. Dans 51 situations de gestion, la production n'était pas assujettie à des contrôles directs de la production (si ce n'est des limitations sur les tailles minimales de débarquement exercées dans 25 situations). Au lieu de cela, divers contrôles des intrants sont utilisés, avec une moyenne recensée de 3.3 mesures par situation (Graphique 2.9). Dans ces situations, les contrôles portaient principalement sur les modalités de pêche autorisées, 86 % des situations comptaient des restrictions concernant les engins, 65 %, des restrictions sur les zones de pêche autorisées, 57 % des restrictions sur les saisons de pêche, et 49 % des tailles minimales de débarquement. Des limitations relatives à la capacité de capture ou au nombre de journées en mer, ou des quotas d'effort individuel, étaient employés dans moins de 40 % des cas. Lorsque le nombre de jours en mer était limité sans que des TAC ou des quotas soient appliqués, le recours à toutes les autres formes de contrôles des intrants était proportionnellement plus important (graphique annexe 2.A.4).

Graphique 2.9. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations recensées où l'unique contrôle de la production porte sur les tailles minimales des poissons



Note : Le nombre de recours à chaque mesure est indiqué entre parenthèses.

2.4. Conclusion

Des données sur l'état des stocks ont été communiquées pour 1 119 stocks évalués. Elles font apparaître que l'état biologique de près d'un quart de ces stocks (23 %) a été jugé défavorable. En outre, s'agissant des 66 % des stocks dont l'état biologique a été jugé favorable, près de la moitié n'a pas atteint ou ne s'est pas vu assigner d'objectifs de gestion complémentaires (par exemple, maximiser le volume des captures dans des limites viables). Il est à noter que certains des stocks dont la valeur au débarquement est la plus élevée pour les pays de l'OCDE ont été jugés comme se trouvant dans un état biologique défavorable ; alors que l'état de d'autres d'entre eux n'est pas connu. Au niveau des différents pays et économies, les situations sont très variables.

Des renseignements sur la gestion des ressources halieutiques ont été communiqués pour 166 situations, c'est-à-dire 166 ensembles de mesures s'appliquant à un stock (ou groupe de stocks gérés de façon similaire) faisant partie des espèces clés exploitées par les pays et économies déclarants¹⁸. Dans environ deux tiers de ces situations de gestion, des contrôles directs sont exercés sur la quantité de poisson pouvant être capturée ou débarquée. Près d'un tiers des pays et économies ont déclaré faire appel à

des TAC dans l'ensemble des situations de gestion recensées, tandis que quatre d'entre eux ont indiqué ne pas employer de TAC dans toutes les situations recensées. Un peu plus de la moitié des pays et économies (57 %) ont déclaré utiliser des quotas individuels ou communautaires ; 6 d'entre eux les utilisant dans toutes les situations de gestion recensées.

Dans la plupart des situations où des contrôles directs sont exercés sur la quantité de poisson pouvant être capturée ou débarquée, il est en outre fait appel à un certain nombre de contrôles des intrants, notamment à des restrictions concernant les engins de pêche, les zones de pêche, la capacité de capture, ainsi que les tailles minimales des poissons. En revanche, environ un tiers des situations font uniquement intervenir des combinaisons de contrôles des intrants.

Les résultats de l'étude donnent à penser qu'il existe de nombreuses actions prioritaires à mener lorsque l'état biologique des stocks halieutiques est défavorable, et lorsque l'évaluation des stocks revêtant une importance commerciale n'est pas concluante. L'évaluation de l'état de tous les stocks présentant une importance commerciale – à la fois au regard de la durabilité biologique et d'objectifs complémentaires, comme maximiser le volume ou la valeur des captures dans des limites viables – devrait être considérée comme une étape essentielle sur la voie menant à des pêches durables.

En outre, les pêches pourraient être gérées de façon plus productive encore lorsque l'état des stocks est biologiquement favorable, mais ne permet pas d'atteindre des objectifs de gestion complémentaires, comme celui consistant à maximiser le volume ou la valeur des captures (ou lorsqu'il n'existe pas de tels objectifs complémentaires).

Sans préjuger de ce qui peut ou doit être fait pour telle ou telle ressource halieutique, une amélioration de la gestion semble également possible dans les situations où aucun contrôle direct n'est exercé sur la quantité de poisson pouvant être capturée ou débarquée, et où aucun total admissible de capture (TAC) théorique n'est appliqué au moyen de contrôles des intrants. De la même manière, une amélioration de la gestion semble possible lorsqu'elle se fait au travers d'ensembles de mesures de gestion particulièrement complexes, potentiellement difficiles à mettre en œuvre et à suivre, et éventuellement redondants si des contrôles de la production ont été instaurés

Afin de définir plus précisément les interventions à mener en priorité, les pays devraient continuer de mettre en commun des informations détaillées sur l'état des stocks et sur les mesures auxquelles il est fait appel pour gérer ces derniers, dans un cadre comparable (du type de celui qui est utilisé dans le présent chapitre). Une analyse plus approfondie de ces données est nécessaire pour mieux comprendre à quel point les stocks dont l'état biologique est défavorable sont éloignés d'un état favorable, et identifier ceux d'entre eux qui suivent une trajectoire positive grâce à une gestion corrective qui permettra la reconstitution des stocks.

En vue de recenser les pratiques de gestion qui se prêtent le mieux à assurer la durabilité des pêches dans différentes situations, il faudra établir des liens directs entre les informations concernant l'état des stocks et celles concernant la gestion, afin de pouvoir conduire une étude empirique plus poussée sur l'efficacité de la gestion des pêches.

Encadré 2.2. Modifications induites par la COVID-19 sur le plan de la gestion des stocks halieutiques

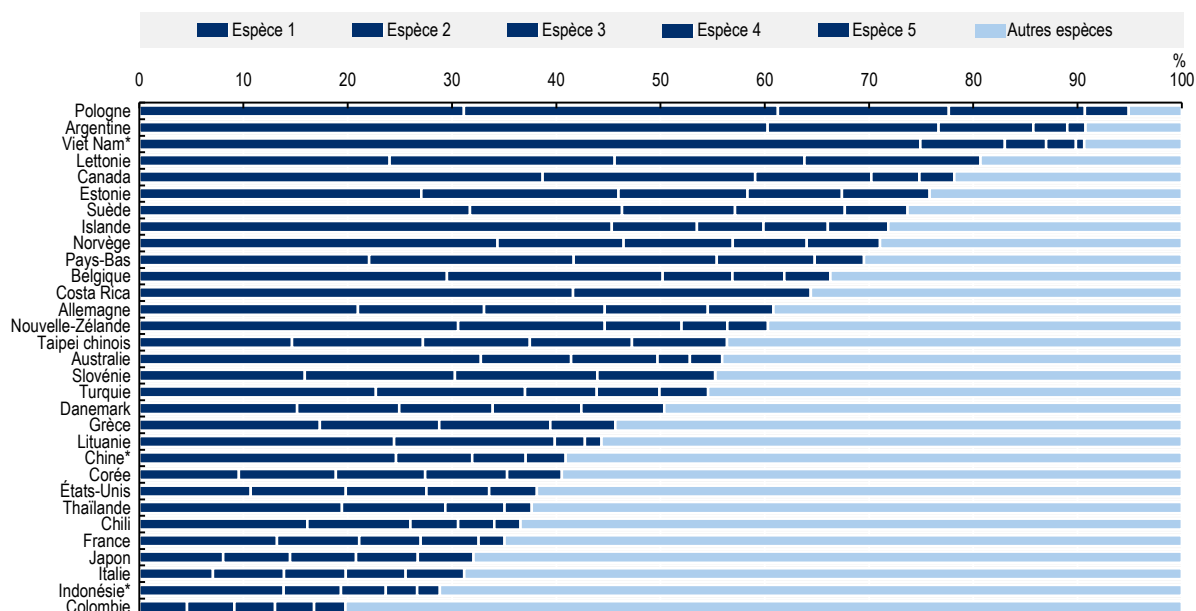
Afin de remédier aux conséquences de la pandémie de COVID-19, les États ont adopté une série de mesures de soutien qui visent généralement à en atténuer les répercussions sur la production de produits de la mer, et sur l'emploi et le bien-être de ceux qui tirent leurs ressources de ce secteur (chapitre 4). Bien qu'il importe de faire un usage avisé des ressources publiques pour aider le secteur de la pêche à surmonter la crise, cela n'est pas suffisant pour les pêcheurs : la durabilité – environnementale, économique et sociale – du secteur est également subordonnée au maintien et à l'exercice d'une gestion appropriée des stocks halieutiques. Or cette tâche risque d'être ardue, dans le contexte de la pandémie, car les responsables de l'action publique vont être poussés à compenser les pertes subies pendant la crise lors de la reprise et assouplir les mesures de gestion de la pêche, au lieu d'avoir à décaisser des fonds, pourrait apparaître comme une solution peu onéreuse pour alléger les difficultés économiques et financières de la filière.

Plusieurs pays ont déjà procédé à des modifications en matière de gestion telles que l'extension des zones de pêche et la prolongation des saisons de pêche, ainsi que des reports ou des transferts de quotas. À la fin du mois d'août 2020, on dénombrait 16 mesures ayant porté modification de règles antérieures relatives à la gestion des pêches concernant 8 pays et économies. Les plus fréquentes étaient des raccourcissements de la période d'interdiction de la pêche ou des redéfinitions des dates de la saison de pêche (six mesures), suivies de reports ou transferts de quotas (cinq mesures), qui s'expliquaient par une baisse de la demande sur le marché, et par la difficulté à maintenir la pêche à son niveau normal.

Il peut cependant ne pas être souhaitable de modifier les règles de gestion si cela compromet les aspects de durabilité qui avaient donné lieu à l'élaboration de ces règles à l'origine, et si cela se traduit à terme par une pression accrue sur les stocks, en particulier quand cette pression est déjà trop importante. Étant donné la complexité de la relation entre l'effort de pêche et l'état des stocks halieutiques, et les contraintes croissantes que le changement climatique fait peser sur les pêches, les pays devraient agir avec prudence, en s'appuyant sur la science, quand ils envisagent de modifier les règles de gestion. Il sera d'autant plus important de procéder ainsi que les capacités de SCS (notamment dans le cadre des programmes d'observateurs) auront été affaiblies par la nécessité de la distanciation sociale et les restrictions de déplacement (chapitre 5).

Annexe 2.A. Autres données et informations

Graphique d'annexe 2.A.1. Importance relative des espèces clés, 2018



Note : le graphique illustre la contribution des espèces clés à la valeur totale des débarquements (ou, dans les cas signalés par un astérisque, au volume total des captures) des pays et économies. La liste des espèces clés et la façon dont elles ont été définies sont exposées en détail dans le tableau annexe 2.A.1.

Sources : ensemble de données de l'OCDE « Marine landings » (OECD.Stat), base de données statistiques de la FAO « Global Fishery and Aquaculture Production Statistics » (FishStatJ).

Tableau d'annexe 2.A.1. Liste des espèces clés : niveau national

Pays et économies	Espèce clé (1)	Espèce clé (2)	Espèce clé (3)	Espèce clé (4)	Espèce clé (5)
Argentine	Salicoque rouge d'Argentine (LAA)	Merlu d'Argentine (HKP)	Encornet rouge argentin (SQA)	Légine australe (TOP)	Peigne de Patagonie (ZYP)
Australie	Langouste d'Australie (LOA)	[Jasus novaehollandiae] (JSN)	Ormeaux nca (ABX)	Lutianidés nca (SNX)	Platycéphalidés nca (FLH)
Belgique	Sole commune (SOL)	Plie d'Europe (PLE)	Crevette grise (CSH)	Langoustine (NEP)	Baudroies, etc. nca (ANF)
Canada	Homard américain (LBA)	Crabe des neiges (CRQ)	Crevettes Pandalus nca (PAN)	Peignes nca (SCX)	Clams, etc. nca (CLX)
Chili	Anchois du Pérou (VET)	Chinchard du Chili (CJM)	Hareng araucian (CKI)	Encornet géant (GIS)	[Lessonia nigrescens] (LJX)
Chine	Poissons marins nca (MZZ)	Poisson-sabre commun (LHT)	Anchois japonais (JAN)	Comètes nca (SDX)	Crabe gazami (GAZ)
Taipei chinois	Thon obèse (=Patudo) (BET)	Albacore (YFT)	Balaou du Japon (SAP)	Listao (SKJ)	Germon (ALB)
Colombie	Poissons marins nca (MZZ)	Vivaneau rose (LJS)	Thazard sierra du Pacifique (SIE)	Crevette seabob (TIT)	[Brotula clarki] (OBK)
Costa Rica	Requins, raies, etc. nca (SKX)	Espadon (SWO)	Sciaenidés nca (CDX)	Albacore (YFT)	Crevette cristal (CSP)
Danemark	Hareng de l'Atlantique (HER)	Sprat (SPR)	Morue de l'Atlantique (COD)	Plie d'Europe (PLE)	Maquereau commun (MAC)
Estonie	Crevette nordique (PRA)	Hareng de l'Atlantique (HER)	Sébastes de l'Atlantique nca (RED)	Sprat (SPR)	Flétan noir (GHL)
France	Albacore (YFT)	Coquille St-Jacques atlantique (SCE)	Baudroies nca (MNZ)	Sole commune (SOL)	Langoustine (NEP)
Allemagne	Crevette grise (CSH)	Merlan bleu (WHB)	Hareng de l'Atlantique (HER)	Morue de l'Atlantique (COD)	Moule commune (MUS)
Grèce	Merlu européen (HKE)	Anchois (ANE)	Sardine commune (PIL)	Rouget de vase (MUT)	Clams, etc. nca (CLX)
Islande	Morue de l'Atlantique (COD)	Maquereau commun (MAC)	Sébaste doré (REG)	Églefin (HAD)	Lieu noir (POK)
Indonésie	Poissons marins nca (MZZ)	Listao (SKJ)	Maquereau trapu (RAB)	Thonine orientale (KAW)	Anchois Stolephorus nca (STO)
Italie	Merlu européen (HKE)	Anchois (ANE)	Crevette rose du large (DPS)	Seiche commune (CTC)	Gambon rouge (ARS)
Japon	Poissons marins nca (MZZ)	[Salmonidae] (SLZ)	Listao (SKJ)	Pétoncle du Japon (JSC)	Maquereaux scomber nca (MAZ)
Corée	Toutenon japonais (SQJ)	Pieuvres, poulpes nca (OCT)	Poisson-sabre commun (LHT)	Anchois japonais (JAN)	[Larimichthys polyactis] (CRY)
Lettonie	Crabe des neiges (CRQ)	Chinchards noirs nca (JAX)	Sprat (SPR)	Hareng de l'Atlantique (HER)	Maquereau espagnol Pacifique (MAS)
Lituanie	Chinchard d'Europe (HOM)	Maquereau espagnol Pacifique (MAS)	Allache (SAA)	Chinchards noirs nca (JAX)	Sébaste du Nord (REB)
Pays-Bas	Crevette grise (CSH)	Sole commune (SOL)	Plie d'Europe (PLE)	Hareng de l'Atlantique (HER)	Maquereau commun (MAC)
Nouvelle-Zélande	[Jasus edwardsii] (LOR)	Grenadier bleu (GRN)	Encornets Nototodarus nca (QND)	Abadèche rosé (CUS)	Dorade (GSU)
Norvège	Morue de l'Atlantique (COD)	Hareng de l'Atlantique (HER)	Maquereau commun (MAC)	Lieu noir (POK)	Églefin (HAD)
Pologne	Hareng de l'Atlantique (HER)	Sprat (SPR)	Morue de l'Atlantique (COD)	Flet d'Europe (FLE)	Truite de mer (TRS)
Slovénie	Sole commune (SOL)	Dorade royale (SBG)	Encornet (SQR)	Caramote (TGS)	Merlan (WHG)
Suède	Hareng de l'Atlantique (HER)	Langoustine (NEP)	Crevette nordique (PRA)	Sprat (SPR)	Morue de l'Atlantique (COD)
Thaïlande	Poissons marins nca (MZZ)	Anchois, etc. nca (ANX)	Calmars Loligo nca (SQC)	Sardinelles nca (SIX)	Carangidés nca (CGX)

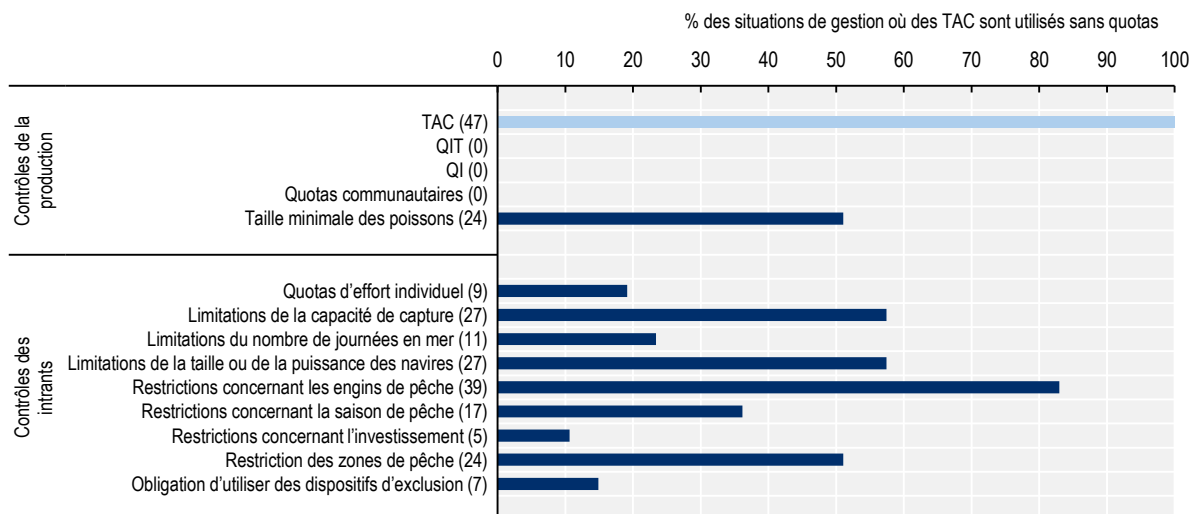
Pays et économies	Espèce clé (1)	Espèce clé (2)	Espèce clé (3)	Espèce clé (4)	Espèce clé (5)
Turquie	Anchois (ANE)	Bonite à dos rayé (BON)	Tassergal (BLU)	Merlan (WHG)	Chinchard à queue jaune (HMM)
États-Unis	Homard américain (LBA)	Pecten d'Amérique (SCA)	Lieu de l'Alaska (ALK)	Saumon rouge (SOC)	Listao (SKJ)
Viet Nam	Poissons marins nca (MZZ)	Poissons type thon nca (TUX)	Céphalopodes nca (CEP)	Décapodes natantia nca (DCP)	Listao (SKJ)

Note : les cinq espèces clés ont été sélectionnées en fonction de leur contribution à la valeur des débarquements déclarée pour 2016, la donnée la plus récente qui était disponible lors de l'élaboration du questionnaire de l'OCDE. Lorsque la valeur des débarquements n'était pas connue, les espèces clés ont été sélectionnées en fonction de leur contribution respective au volume des captures réalisées en 2016 (dans le cas du Chili, de la Chine, de l'Indonésie, de la Thaïlande et du Viet Nam).

Tableau d'annexe 2.A.2. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations de gestion concernant différentes catégories d'espèces

	Catégories d'espèces				
	Pélagiques	Démersales	Benthiques	Autres	Total
Nombre total de situations de gestion, par catégorie d'espèce dont recours aux mesures suivantes :	68	48	35	15	166
<i>Contrôles de la production</i>					
TAC	51	36	18	7	112
QIT	24	22	10	1	57
QI	2	6	3	2	13
Quotas communautaires	6	0	2	0	8
Taille minimale des poissons	26	34	17	4	81
Aucun contrôle de la production	4	4	7	3	18
<i>Contrôles des intrants</i>					
Quotas d'effort individuel	4	9	4	2	19
Limitations de la capacité de capture	35	21	19	6	81
Limitations du nombre de journées en mer	7	6	11	3	27
Limitations de la taille ou de la puissance des navires	29	15	13	5	62
Restrictions concernant les engins de pêche	42	40	31	11	124
Obligation d'utiliser des dispositifs d'exclusion	3	7	13	2	25
Restrictions concernant la saison de pêche	24	15	15	9	63
Restriction des zones de pêche	33	30	25	6	94
Restrictions concernant l'investissement	8	8	6	2	24
Aucun contrôle des intrants	4	1	1	0	6

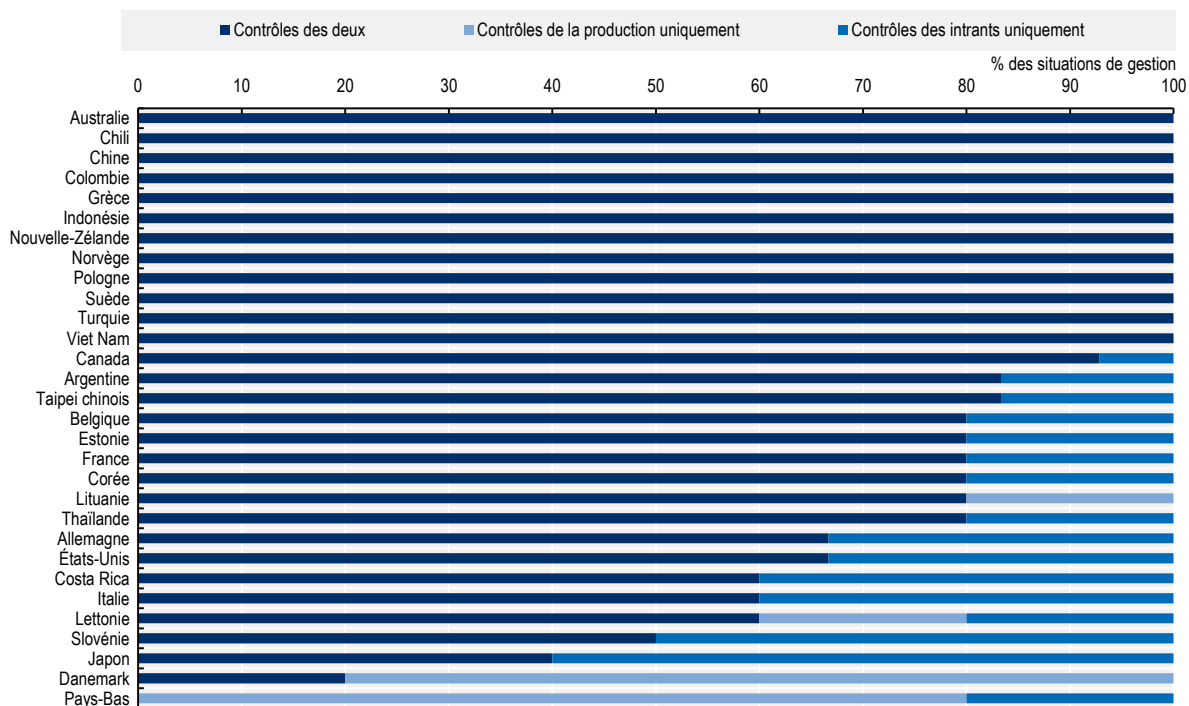
Graphique d'annexe 2.A.2. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations de gestion où des TAC sont utilisés sans quotas



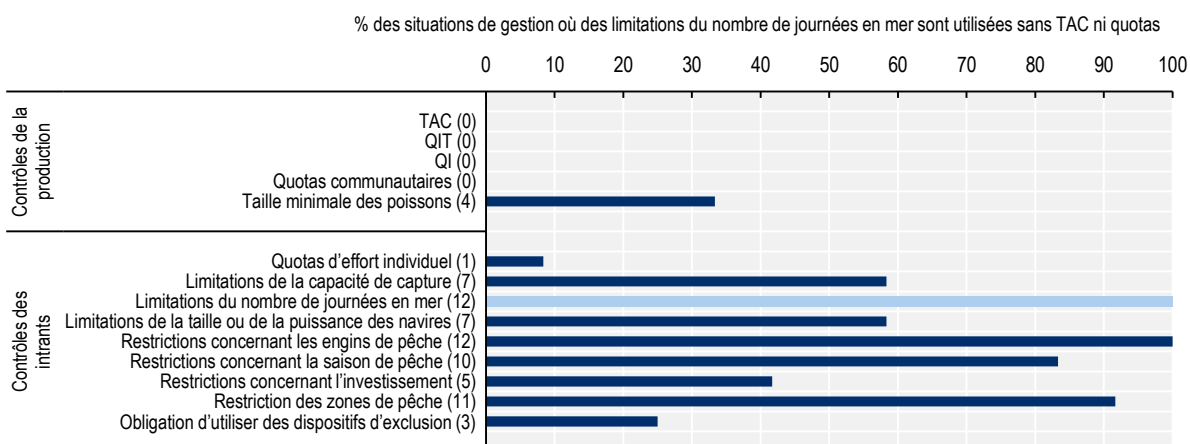
Note : Le nombre de recours à chaque mesure spécifique est indiqué au niveau des barres.

Graphique d'annexe 2.A.3. Combinaisons de mesures de gestion employées

Fondées sur des contrôles de la production uniquement, sur des contrôles des intrants uniquement, et combinant les deux types de contrôles



Graphique d'annexe 2.A.4. Nombre de recours à différentes mesures de gestion dans les situations de gestion où des limitations du nombre de journées en mer sont utilisées sans TAC ni quotas



Note : Le nombre de recours à chaque mesure spécifique est indiqué au niveau des barres.

Références

- Asche, F. et J. Bronnmann (2017), « Price premiums for ecolabelled seafood: MSC certification in Germany », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 61/4, pp. 576-589, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8489.12217>. [2]
- Belschner, T. et al. (2019), « Evaluating fisheries systems: A comprehensive analytical framework and its application to the EU's Common Fisheries Policy », *Fish and fisheries* 20(1), pp. 97-109. [7]
- Brodziak, J., M. Traver et L. Col (2008), « The nascent recovery of the Georges Bank haddock stock », *Fisheries Research*, vol. 94/2, pp. 123-132, <http://dx.doi.org/10.1016/j.fishres.2008.03.009>. [9]
- FAO (2020), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020*, FAO, <http://dx.doi.org/10.4060/ca9229en>. [4]
- FAO (2018), *The State of World Fisheries and Aquaculture*, <http://www.fao.org/3/i9540EN/i9540en.pdf>. [8]
- FAO (2008), *The State of World Fisheries and Aquaculture*, <http://www.fao.org/3/i0250e/i0250e00.htm>. [5]
- Fernández Sánchez, J., J. Fernández Polanco et I. Llorente García (2020), « Evidence of price premium for MSC-certified products at fishers' level: The case of the artisanal fleet of common octopus from Asturias (Spain) », *Marine Policy*, vol. 119, p. 104098, <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104098>. [3]
- Hilborn, R. et al. (2020), « Effective fisheries management instrumental in improving fish stock status », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 117/4, pp. 2218-2224, <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1909726116>. [6]
- OCDE (2014), *Manuel de l'OCDE à l'intention des gestionnaires des pêches : Principes et pratiques d'élaboration des actions à mener*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264210455-fr>. [11]
- OECD (2020), *Sustainable Ocean for All : Harnessing the Benefits of Sustainable Ocean Economies for Developing Countries*, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bede6513-en>. [1]
- OECD (2010), *The Economics of Rebuilding Fisheries : Workshop Proceedings*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264075429-en>. [10]

Notes

¹ La FAO définit les stocks qui ne sont pas « exploités à un niveau biologiquement durable » comme des « stocks dont l'abondance est inférieure au niveau requis pour assurer le RMD » (FAO, 2018^[8]) – ces stocks sont parfois qualifiés de « surexploités » ou d'« exploités à un niveau biologiquement non durable » (FAO, 2020^[4]). Le fait d'apprécier l'état d'un stock au regard de la durabilité biologique en se fondant sur l'idée que l'abondance de ce stock n'est pas suffisante pour assurer le RMD présente potentiellement une marge de sécurité, car la non-réalisation de cet objectif ne suppose pas forcément qu'un risque pèse sur la viabilité biologique à long terme. Dans les calculs concernant la part que représentent, à l'échelle mondiale, les stocks exploités à un niveau biologiquement durable (et à un niveau biologiquement non durable), « [t]ous les stocks de poissons sont pris en compte de la même manière [...] indépendamment de leur biomasse et des captures. » (FAO, 2020^[4]).

² Parmi les exemples de stocks reconstitués avec succès, on peut citer le hareng frayant au printemps, en Norvège (OECD, 2010^[10]), le pecten d'Amérique (OCDE, 2014^[11]) et l'églefin du banc Georges (Brodziak, Traver et Col, 2008^[9]).

³ Cela s'explique par le fait que les principaux acteurs de la gestion des pêches sont des entités nationales, même lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des décisions prises en coopération avec d'autres pays, comme dans le cas des pays de l'Union européenne, ou des décisions prises par des organismes régionaux, comme dans le cas des pêches gérées par des organisations régionales de gestion des pêches.

⁴ Bien que, dans la cible 14.4 des ODD, la nécessité de mettre en œuvre une gestion fondée sur des données scientifiques soit expressément mentionnée, l'ampleur de cette mise en œuvre n'est pas encore évaluée dans le cadre du suivi de la réalisation des ODD.

⁵ La question se pose avec une acuité particulière lorsque les meilleures solutions sont impossibles ou difficiles à mettre en œuvre, comme dans les zones de pêche sur lesquelles on manque de données, et celles où sont ciblées de nombreuses espèces, notamment dans les eaux tropicales (Hilborn et al., 2020^[6]). Le fait est qu'une grande partie des travaux réalisés à ce jour portent naturellement sur les zones où l'on dispose d'une relativement plus grande quantité de renseignements, tant sur les mesures de gestion que sur l'état des stocks, et c'est généralement dans ces mêmes zones qu'il existe des capacités de gestion.

⁶ En préconisant l'adoption d'une approche de précaution à l'égard de la gestion des pêches, la FAO recommande, dans son Code de conduite pour une pêche responsable (<http://www.fao.org/3/V9878F/V9878F00.htm#7>), « [...] sur la base des données les plus fiables disponibles, [de] déterminer, entre autres : a. les niveaux de référence cibles pour chaque stock et, parallèlement, les mesures à prendre si ceux-ci sont dépassés ; et b. les niveaux de référence limites pour chaque stock et, parallèlement, les mesures à prendre si ceux-ci sont dépassés ; lorsqu'un niveau de référence limite est prêt d'être atteint, des mesures devraient être prises pour qu'il ne soit pas dépassé ».

⁷ Comme différents types de points de référence peuvent être utilisés (des limites, des cibles et des combinaisons des deux, éventuellement fondés à la fois sur B – la biomasse des stocks – et sur F – la mortalité instantanée par pêche), il a été demandé aux répondants d'indiquer quels types de points de référence étaient alors employés, pour chaque stock, et de fournir les liens menant aux rapports complets d'évaluation des stocks. Il ressort des données que les méthodes suivies présentent un haut degré

d'uniformité d'un pays à un autre. Si l'on observe des différences au niveau des critères privilégiés pour mesurer les résultats, les principes sous-jacents sont bien souvent identiques.

⁸ Dans le questionnaire, il était demandé aux répondants de fournir des renseignements sur tous les stocks pour lesquels ils avaient fixé des cibles ou des seuils quantitatifs, et dont l'état avait récemment été évalué au regard de ces cibles ou de ces seuils. Le critère était ici de ne voir déclarées que les évaluations suffisamment récentes pour être encore considérées comme valides, la définition exacte de ce critère étant laissée à l'appréciation de l'autorité déclarante. Dans la pratique, la plupart des évaluations datent de moins de trois ans, mais certaines peuvent parfois remonter à dix ans.

⁹ Certains stocks, exploités par plusieurs pays ou économies, ont été recensés plus d'une fois. On a donc procédé à l'ajustement des totaux présentés dans le chapitre afin d'éviter un double comptage.

¹⁰ En raison de l'insuffisance des renseignements concernant la contribution des stocks recensés au total des débarquements effectués sur le plan national, il est actuellement impossible de rendre compte de la part que représentent les débarquements issus de stocks dont la situation est jugée durable (et qui remplissent des objectifs de gestion complémentaires). À ce jour, la valeur des débarquements est communiquée à l'OCDE au niveau des différentes espèces, et non des stocks. L'OCDE s'emploiera, à l'avenir, à améliorer la base factuelle pour établir des liens entre les données relatives à l'état des stocks et celles touchant aux débarquements.

¹¹ Il ressort des données recueillies que, dans certains cas, les objectifs de gestion peuvent être considérés comme atteints alors que le niveau de biomasse du stock est inconnu, ou suffisamment bas pour être préoccupant. À titre d'illustration, cela peut advenir lorsque les objectifs de gestion reposent uniquement sur le niveau relatif de F , si bien qu'ils pourraient être considérés comme atteints dans les cas où, par exemple, $F/FRMD$ est inférieur à 1, mais où $B/BRMD$ est inférieur à 1 ou est inconnu. Ces scénarios ne sont pas envisagés dans le graphique 2.2.

¹² Lorsque les stocks sont partagés, les évaluations peuvent être prescrites et réalisées par des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ou des organisations telles que le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).

¹³ Les espèces clés ont été définies à partir de la valeur des débarquements effectués en 2016. Lorsque la valeur des débarquements par espèce n'était pas connue, les espèces clés ont été définies en fonction de leur contribution relative au volume total des captures réalisées en 2016 (cela a été le cas pour le Chili, la Chine, l'Indonésie, la Thaïlande et le Viet Nam). La liste des espèces clés est exposée en détail dans le tableau annexe 2.A.1.

¹⁴ <http://www.fao.org/3/w7292e/w7292e05.htm>.

¹⁵ La part des TAC est proportionnellement plus importante dans les situations de gestion liées à des espèces pélagiques et démersales. Les QI et les QIT sont le plus souvent appliqués dans le cadre de la gestion d'espèces démersales (Tableau d'annexe 2.A.2.).

¹⁶ L'utilisation de quotas sans l'application concomitante d'un TAC a été observée dans deux cas concernant des QI, et un cas concernant des quotas communautaires. Dans les faits, cependant, si la somme des quotas individuels est contrôlée, on peut considérer que la production est plafonnée (et qu'il existe donc un TAC implicite).

¹⁷ Bien qu'il soit probablement toujours nécessaire de disposer d'un certain niveau de réglementation, par exemple pour veiller à l'application de mesures de préservation ou atteindre des objectifs de gestion distributive, il n'est pas rare que de nouveaux règlements viennent se rajouter aux règlements existants.

Cela peut notamment être le cas lorsque des mesures fondées sur la production sont prises aux fins du contrôle des captures, car ces mesures peuvent parfois avoir pour effet de rendre superflus les contrôles appliqués aux intrants, et d'imposer des contraintes inutiles aux pêcheurs.

¹⁸ Les renseignements sur la gestion analysés dans l'étude caractérisent un échantillon non aléatoire de l'ensemble des ressources halieutiques des déclarants. Même si, à l'heure de l'élaboration du questionnaire, ces ressources halieutiques comptaient pour 57 % de la valeur des débarquements effectués dans les pays et économies déclarants, la fréquence d'utilisation de certaines mesures (TAC, par exemple) qu'ils déclarent ne saurait être considérée comme représentative de la gestion globale.

3

Lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée

La pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) fait peser sur les activités halieutiques et les collectivités qui en dépendent une menace grave qui entrave le développement d'une économie maritime durable. Pour y mettre un terme, il faut bloquer l'accès de ceux qui la pratiquent et des produits qu'ils prélèvent aux eaux et aux marchés à l'échelle mondiale. Fondé sur une enquête conduite en 2019, le présent chapitre s'intéresse aux politiques que les pays et les économies mènent contre la pêche INN et vise à indiquer dans quelle mesure les meilleures pratiques internationalement reconnues dans certains des domaines les plus importants de l'intervention publique contre la pêche INN ont été adoptées. Il met en évidence les failles de la réglementation et de l'action publique auxquelles il faut remédier et apporte des informations sur les mesures concrètes qui pourraient être adaptées et reproduites d'un pays ou économie à l'autre.

Principales recommandations

- Afin de conforter les progrès accomplis récemment dans la lutte contre la pêche INN grâce à une réglementation plus stricte, à un suivi et un contrôle plus rigoureux et à une coopération internationale plus intense, des mesures supplémentaires doivent être prises de manière à bloquer résolument l'accès de ceux qui pratiquent la pêche INN et des produits qu'ils prélèvent aux eaux et aux marchés à l'échelle mondiale.
- Il conviendrait d'assurer la transparence totale des procédures d'immatriculation et d'autorisation pour faciliter la coopération entre pays, entre administrations et entre acteurs concernés, de façon à ce qu'ils puissent unir leurs efforts pour mieux surveiller les activités INN. Les pays du G7 et du G20, qui ont exprimé l'ambition commune de faire reculer la pêche INN aux conférences de Charlevoix (2018) et Osaka (2019), pourraient montrer la voie en publiant leurs registres de navires, leurs listes des bateaux autorisés, et leurs listes de bateaux dont il est avéré qu'ils pratiquent la pêche INN. Les résultats de l'enquête menée pour établir ce chapitre montrent que seul un pays ou économie interrogé sur cinq publie en bonne et due forme la liste des navires dont les activités INN sont connues, tandis que plus de la moitié ne publie pas la liste des navires qu'ils autorisent à avoir des activités liées à la pêche en haute mer.
- Il conviendrait de mettre en place et d'harmoniser, dans la procédure d'immatriculation, la délivrance d'un identifiant unique des navires, en s'appuyant sur les numéros de l'Organisation maritime internationale (OMI) lorsque c'est possible. Un quart des pays et économies interrogés ont indiqué qu'ils n'exigeaient pas le numéro OMI pour immatriculer les navires de pêche et un tiers ne le demandent pas pour immatriculer des navires ayant des activités liées à la pêche.
- Les réglementations relatives aux transbordements (dans le cadre desquels des captures sont transférées de bateaux de pêche sur des navires frigorifiques plus grands qui les emportent ensuite au port pendant que les bateaux de pêche poursuivent leur activité) devraient être plus strictes et des ressources devraient être allouées à la police des pêches et au suivi. Ces mesures sont nécessaires pour que les produits de la pêche INN ne puissent pas entrer sans être repérés dans la chaîne de valeur. L'observation des faits indique que la réglementation des transbordements n'est pas à la hauteur de celle de la pêche. De meilleures définitions et réglementations des autres « activités liées à la pêche », comme le transfert de carburant, de vivres et de membres d'équipage de bateaux cargo vers les navires de pêche, amélioreraient aussi le contrôle des flottes.
- Il serait souhaitable d'identifier et de promouvoir les meilleures pratiques pour collecter des informations sur les entités qui ont la maîtrise des activités des navires et en bénéficient (c'est-à-dire les « propriétaires réels » des navires). En effet, beaucoup de pays et économies disposent d'un cadre juridique pour ce faire, mais font état de difficultés pratiques à la mise en œuvre.
- L'adoption de mesures commerciales devrait être encouragée à l'échelle internationale de manière à améliorer la traçabilité des produits au sein des filières. Cela concourrait à bloquer l'accès des opérateurs qui pratiquent la pêche INN aux marchés, aux politiques de soutien et aux services à la pêche. Un tiers des pays et économies interrogés pour établir ce chapitre ont indiqué qu'ils n'avaient pas adopté de dispositions légales pour restreindre le soutien apporté aux acteurs reconnus coupables d'activités INN ou qu'ils rencontraient des difficultés dans leur mise en œuvre. Les négociations sur les subventions à la pêche en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) offrent une occasion unique d'interdire les subventions qui favorisent les activités INN.
- Il conviendrait de mesurer l'efficacité des actions menées par les pays contre la pêche INN, de façon à définir plus précisément les priorités et à stimuler la poursuite des réformes en cours.

3.1. Suivre les progrès et définir les réformes prioritaires en vue d'éliminer la pêche INN

Contrecarrer et éliminer la pêche INN : une ambition commune

La pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) fait peser une menace grave sur les activités halieutiques et les collectivités qui en sont tributaires, l'écosystème marin et la société (Agnew et al., 2009^[1] ; Sumaila et al., 2020^[2] ; Konar et al., 2019^[3]). La pression qu'elle exerce sur les stocks cause du tort aux pêcheurs respectueux du droit du fait qu'elle leur livre une concurrence déloyale, ce qui ampute leur rentabilité et réduit les possibilités d'emploi dans toute la filière. Elle peut aussi rejaillir sur les revenus d'autres activités dépendantes des ressources halieutiques, comme le tourisme lié à la pêche de loisir ou à l'observation de la vie marine. En outre, lorsqu'elle supprime les activités légales, la pêche INN prive les pays de recettes fiscales (Galaz et al., 2018^[4] ; Sumaila et al., 2020^[2]).

La pêche INN amoindrit en outre la capacité des pouvoirs publics à administrer les pêches de façon durable en créant une pression de pêche supplémentaire difficile à mesurer et à prendre en compte dans la détermination des limites de capture (Österblom, 2014^[5]). Elle détériore les écosystèmes marins et les stocks lorsqu'elle recourt à des techniques dommageables et qu'elle vise des espèces menacées protégées. En portant atteinte à la durabilité des ressources et des écosystèmes, elle risque aussi d'aggraver les répercussions du changement climatique sur les stocks, tout particulièrement sous les tropiques (Gaines et al., 2018^[6] ; Gaines et al., 2019^[7] ; Pörtner et al., 2019^[8]).

Enfin, la pêche INN met en péril tous les avantages que la société peut retirer d'une activité halieutique saine et résiliente, notamment sa contribution à la sécurité alimentaire mondiale aujourd'hui et demain (Costello et al., 2020^[9]). Dans les pays et les collectivités qui sont tributaires des produits de la mer locaux, elle menace la sécurité alimentaire en détournant le poisson des marchés locaux. Qui plus est, les produits alimentaires illégaux qui ne sont pas manutentionnés, contrôlés et étiquetés correctement exposent les consommateurs à des risques sanitaires (Reilly, 2018^[10])¹. Les navires et les opérateurs pratiquant la pêche INN participent parfois à des faits de délinquance transnationale, comme les atteintes aux droits de l'homme, la contrebande de drogue ou d'armes, la corruption et la fraude fiscale² (Witbooi et al., 2020^[11] ; UNODC, 2011^[12] ; Urbina, 2019^[13] ; Tickler et al., 2018^[14] ; Telesetsky, 2014^[15] ; Sumaila et Bawumia, 2014^[16]). De plus, dans certaines parties du monde, la pêche INN exacerbe les conflits dus à la rareté des ressources et à des revendications territoriales maritimes (Widjaja et al., 2019^[17] ; Spijkers et al., 2019^[18]).

C'est pourquoi la pêche INN est désormais au cœur de la gestion des pêches et, compte tenu de sa nature transfrontière, constitue aujourd'hui un enjeu majeur de la coopération internationale (High Seas Task Force, 2006^[19] ; Global Ocean Commission, 2014^[20]). Il ressort de la littérature que des gains rapides, notables et durables sont en jeu (Costello et al., 2020^[9] ; World Bank, 2017^[21]) et que les mesures nécessaires à éradiquer la pêche INN sont souvent plus acceptables pour les collectivités vivant de la pêche et le secteur halieutique que les restrictions des activités de pêche en général (Cabral et al., 2018^[22]).

Le rapport de l'OCDE intitulé *Closing gaps in national regulations against IUU fishing* (Hutniczak, Delpeuch et Leroy, 2019^[23]) a montré qu'entre 2005 et 2016, les pays avaient fait des progrès notables dans l'adoption et la mise en œuvre des meilleures pratiques contre la pêche INN, conformément aux dispositions des instruments élaborés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ces instruments comprennent le Plan d'action international visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR, 2001) (FAO, 2001^[24]), l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port (PSMA, 2016) (FAO, 2009^[25]) et les Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises (VGCDs) (FAO, 2017^[26]).

L'efficacité de récentes réformes de la lutte contre la pêche INN a été démontrée dans des contextes locaux et régionaux (Cabral et al., 2018^[22]). On en sait moins à propos de leur effet global sur l'incidence de la pêche INN à l'échelle mondiale³. En tout état de cause, à mesure que nous approchons de la fin 2020, date butoir de la réalisation de l'Objectif de développement durable (ODD) n° 14, qui vise à mettre un terme à la pêche INN, cette pratique continue de limiter le développement d'une économie maritime durable (Widjaja et al., 2019^[17]).

Déterminer sur quoi la réforme doit porter

Souvent, la pêche INN est pratiquée dans les zones où la réglementation et sa mise en œuvre sont moins strictes, voire inexistantes, et s'adapte aux évolutions de la réglementation et des techniques de surveillance (OECD, 2005^[27]). Afin que les progrès obtenus à ce jour dans la lutte contre cette pratique portent leurs fruits, c'est donc collectivement qu'il faudra mener les prochaines actions nécessaires pour fermer les eaux à ceux qui s'engagent dans la pêche INN et les marchés à leurs produits, et ce à l'échelle mondiale. Cela requiert de la communauté internationale qu'elle déploie des efforts sur le long terme, avec l'appui des collectivités concernées, du secteur et des organisations non gouvernementales (ONG), pour favoriser une action concertée, notamment dans les domaines qui ont une incidence sur la concurrence entre pays. Les négociations en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui visent à obtenir un accord sur des disciplines interdisant les subventions qui favorisent la pêche INN sont à cet égard de la plus haute importance. Principal mécanisme de coopération entre pays de pêche et États côtiers, les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ont un rôle déterminant à jouer pour assurer la durabilité de l'activité halieutique dans le monde (encadré 3.1).

Il est fondamental d'évaluer régulièrement les réglementations et politiques adoptées par différents pays et économies au regard des meilleures pratiques de lutte contre la pêche INN, en vue de généraliser l'adoption de ces dernières à mesure qu'elles évoluent. Pour remporter la bataille contre les opérateurs qui pratiquent la pêche INN, les autorités auront besoin de mettre en évidence les failles de la réglementation et de l'action publique auxquelles il faut remédier, de partager des informations sur les mesures et technologies efficaces qui peuvent être adaptées et reproduites dans différents pays, et de coopérer pour faciliter les transferts de technologies et le renforcement des capacités (Widjaja et al., 2019^[17])⁴.

Le présent chapitre vise à aider à atteindre ces objectifs en revisitant et en actualisant l'analyse présentée dans Hutniczak, Delpeuch et Leroy (2019^[23])⁵. Il réévalue les progrès accomplis par les pays et économies à partir d'une enquête réalisée en 2019 et à la lumière des meilleures pratiques reconnues internationalement les plus récentes. Ce faisant, il couvre les domaines d'intervention les plus importants des pouvoirs publics en matière de lutte contre la pêche INN :

- *Immatriculation des navires*, au moyen de laquelle les pays recueillent et publient des informations sur les bateaux opérant dans leur zone économique exclusive (ZEE) ou battant leur pavillon.
- *Autorisation d'activité dans la ZEE*, au moyen de laquelle les pays, en tant qu'États côtiers, réglementent la pêche et les activités qui lui sont liées dans leur ZEE.
- *Autorisation d'activité hors de la ZEE*, au moyen de laquelle les pays, en tant qu'États du pavillon, réglementent les activités des navires battant leur pavillon dans les zones au-delà de la juridiction nationale (ZADJN, c'est-à-dire en haute mer) et dans les ZEE étrangères.
- *Mesures du ressort de l'État du port*, au moyen desquelles les pays surveillent et contrôlent l'accès aux ports et les activités qui s'y déroulent.
- *Mesures commerciales*, au moyen desquelles les pays réglementent l'entrée des produits sur leurs marchés et leur circulation dans la chaîne d'approvisionnement, et découragent la pêche INN sur le plan économique.

- *Coopération internationale*, au moyen de laquelle les pays partagent des informations à l'échelle régionale et mondiale, et prennent part à des activités communes contre la pêche INN.

Dans chacun de ces domaines, l'enquête visait à obtenir des informations sur les cadres juridiques et d'action mis en place pour décourager, repérer et punir la pêche INN, et sur leur degré de mise en œuvre (Tableau d'annexe 3.A.1)⁶. Au total, 33 pays et économies ont participé, à savoir 26 membres de l'OCDE ainsi que l'Argentine, la République populaire de Chine (ci-après la « Chine »), le Costa Rica, l'Indonésie, le Taipei chinois, la Thaïlande et le Viet Nam (regroupés sous l'appellation « économies émergentes »).

Pour dégager des tendances et des profils de performance, on a noté les réponses sur une échelle de 0 à 1, les notes les plus hautes correspondant aux degrés les plus élevés d'adoption et de mise en œuvre de la réglementation et des mesures considérées. La note 0 indique qu'il n'existe pas de réglementation ; 0.2 qu'il en existe une mais qu'elle n'est pas mise en œuvre ; 0.5 que la réglementation est partiellement mise en œuvre ; et 1 que la mise en œuvre est complète⁷. On a ensuite agrégé ces notes pour construire six indicateurs, au niveau des domaines les plus importants d'intervention des pouvoirs publics en matière de lutte contre la pêche INN, puis les moyennes de tous les pays, des membres de l'OCDE et des économies émergentes ont été calculées (Graphique 3.1)⁸. L'enquête comprenant une série de questions déjà posées aux pays et économies participant aux travaux du Comité des pêcheries (COFI) de l'OCDE en 2006 (sur la situation en 2005) et en 2017 (sur la situation en 2016), des indices de progrès sont aussi présentés en ce qui concerne les points sur lesquels on dispose de données à comparer⁹.

Encadré 3.1. Rôle des ORGP dans la lutte contre la pêche INN et impact du COVID-19

Les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) peuvent prendre un certain nombre de mesures pour empêcher la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) dans les zones ou les pêches qu'elles gèrent. Elles peuvent notamment publier la liste des navires autorisés à pêcher dans leur périmètre et des navires qui pratiquent la pêche INN ; promouvoir l'adoption de systèmes de déclaration des captures et de l'activité, et de dispositifs de documentation des captures et des transactions commerciales ; imposer des embargos sur les échanges de produits de la mer à l'encontre des pays fautifs ; prescrire ou conduire des programmes d'observation à bord, ainsi que des inspections en mer et dans les ports ; imposer des normes minimales aux procédures d'immatriculation et d'autorisation, de même qu'aux contrôles par l'État du port ; et établir des dispositions visant à exclure les États qui accordent leur pavillon à des navires participant à des activités illégales, ou à réduire les avantages qu'ils retirent de leur statut de membre (OECD, 2005_[27]). Il est indiqué dans Hutniczak, Delpuech et Leroy (2019_[28]) que des mesures de préservation et de gestion prises récemment par des ORGP obligent leurs membres à adopter des normes minimales plus complètes de suivi, contrôle et surveillance (SCS), ainsi que des mécanismes plus rigoureux pour établir les listes de navires pratiquant la pêche INN. Cette étude montre que la plupart des ORGP vérifient plus régulièrement et de façon plus transparente que leurs membres respectent leurs obligations, et qu'elles coopèrent mieux et échangent davantage d'informations.

Cependant, il ressort aussi du rapport que de fortes disparités persistent entre ORGP pour ce qui est de la mise en œuvre des meilleures pratiques de lutte contre la pêche INN, ce qui indique que certaines peuvent encore progresser en s'inspirant de celles qui obtiennent les meilleurs résultats. En outre, le rapport signale aussi la nécessité d'améliorer la gouvernance des ORGP de manière à faciliter les prises de décisions (chapitre 5).

Répercussions de la pandémie de COVID-19

Entre autres restrictions adoptées face à la pandémie de COVID-19, la limitation des déplacements rend plus difficiles la présence d'observateurs à bord des navires, les inspections en mer et d'autres formes de surveillance des pêches gérées par plusieurs pays. Par conséquent, l'obligation d'embarquer

des observateurs a été levée par plusieurs ORGP, ce qui peut multiplier les possibilités d'activité INN dans certaines pêcheries. Nombreux sont ceux qui, dans les secrétariats des ORGP, s'attendent à ce que l'assouplissement de la surveillance se traduise par un accroissement des prélèvements INN, mais, à l'heure actuelle, on en ignore l'ampleur et la localisation. Les répercussions de la pandémie seront fonction du type et de la rigueur des obligations d'observation qui ont été levées, ainsi que de la réaction des pêcheurs à l'évolution des prix et des coûts due à la crise. Par exemple, la suspension de l'activité des observateurs qui surveillaient la pêche thonière industrielle à la senne dans le Pacifique, très rentable, pourrait avoir un impact notable sur les activités INN.

La pandémie se poursuivant, il va devenir urgent de trouver le moyen de redémarrer les programmes internationaux d'observation et de ramener la surveillance aux niveaux convenus. Par ailleurs, tant que la présence physique d'observateurs à bord est réduite, le rôle des pays dans la prévention de la pêche INN par d'autres moyens (par exemple en lui fermant l'accès aux marchés des produits de la mer et en prenant des mesures commerciales ou du ressort de l'État du port, par exemple) prend de l'importance. À plus long terme, les opérations de suivi des ORGP pourraient être plus opportunes et plus efficaces si la capacité de suivi et de contrôle en temps réel des activités en mer et dans les ports était accrue (moyennant l'accélération du déploiement des techniques de télédétection, par exemple) et si la collecte de données entre régions était harmonisée (moyennant des programmes d'observation et de la recherche scientifique, notamment). Dans la mesure où, souvent, les autorités ne sont pas à même d'appliquer les techniques de détection à distance au SCS, le partage de données relatives aux activités en haute mer entre celles qui ont cette capacité et celles qui ne l'ont pas pourrait également être bénéfique au suivi de la pêche INN.

Sources : (OECD, 2020^[29] ; OECD, forthcoming^[30] ; Hutniczak, Delpuch et Leroy, 2019^[28]).

3.2. Éléments à retenir

Globalement, il ressort des informations compilées qu'en moyenne, l'adoption des meilleures pratiques atteint son niveau le plus élevé dans les domaines des mesures du ressort de l'État du port (la note moyenne de tous les répondants étant de 0.83), et de l'immatriculation des navires et de l'autorisation d'activité dans la ZEE (avec des notes moyenne de 0.81 dans les deux cas) (graphique 3.1). À l'autre extrémité du spectre, les mesures commerciales sont les moins utilisées chez l'ensemble des répondants (avec une note moyenne de 0.64). Par exemple, seuls 55 % des répondants mettent pleinement en œuvre des restrictions à l'encontre des importations en provenance de pays où la lutte contre la pêche INN est notoirement insuffisante. Un répondant sur trois seulement dispose d'un cadre légal imposant aux autorités fiscales de coopérer et d'échanger des informations avec celles qui sont chargées de la pêche pour faciliter l'identification des propriétaires réels des navires ayant des activités INN, et un sur six seulement le met en œuvre pleinement.

Néanmoins, des progrès ont été faits depuis 2005 dans tous les domaines de l'intervention publique contre la pêche INN. C'est dans le domaine des mesures du ressort de l'État du port qu'ils sont les plus notables : peu employées en 2005, elles ont obtenu la moyenne de tous les répondants la plus élevée en 2018 (section 3.4). Des avancées importantes ont aussi été obtenues en ce qui concerne plusieurs mesures commerciales. En particulier, en 2016 comme en 2019, tous les répondants ont indiqué qu'ils pouvaient refuser à leur frontière des produits provenant de la pêche INN, alors que seuls 38 % d'entre eux étaient à même de le faire en 2005.

Les procédures d'immatriculation et d'autorisation faisaient déjà l'objet d'une adoption assez large des meilleures pratiques 2005. Toutefois, la mise en œuvre de plusieurs mesures a encore progressé. Par

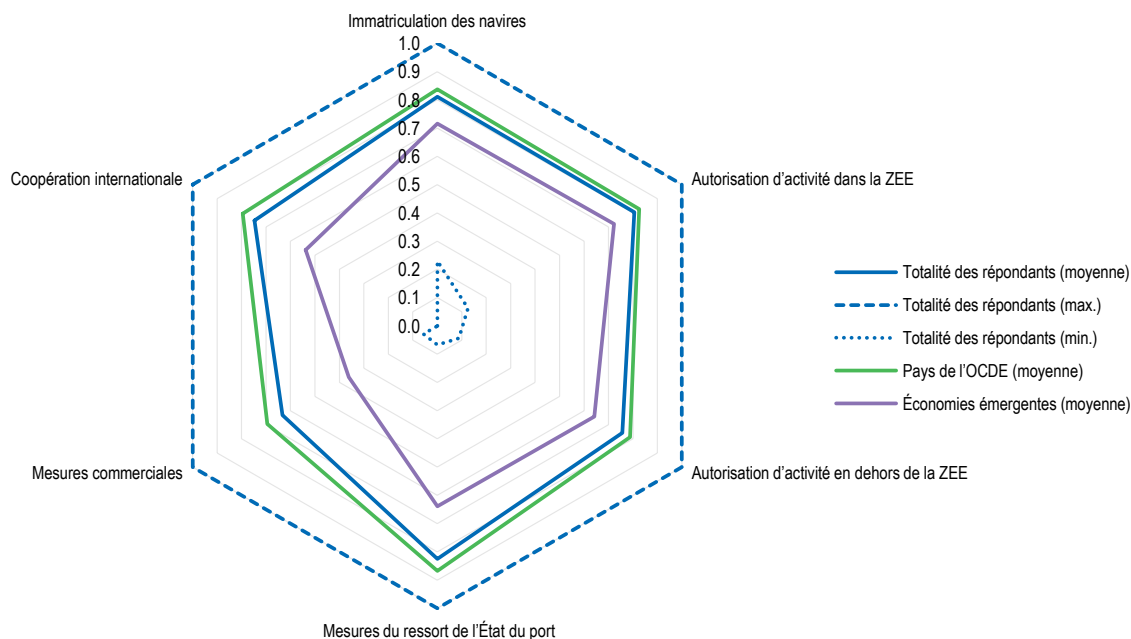
exemple, alors que seuls 36 % des répondants interdisaient l'immatriculation parallèle des navires dans plusieurs pays en 2005, ils étaient 93 % à le faire en 2018.

Le graphique 3.1 fait état d'une forte variation des notes entre pays et économies, ce qui indique que certains mettent en œuvre pleinement toutes les mesures prises en compte dans certains indicateurs, tandis que d'autres n'en mettent en œuvre que très peu¹⁰. Il semble donc possible de s'inspirer davantage encore les uns des autres et de renforcer la coopération bilatérale entre les pays et économies en première ligne dans la lutte contre la pêche INN et ceux qui ont besoin d'étoffer leur arsenal réglementaire.

Les informations collectées montrent aussi qu'une attention particulière devrait être accordée à l'amélioration de la transparence et de la coopération dans tous les domaines, y compris ceux dans lesquels la note générale est élevée. Par exemple, seuls 19 % des répondants mettent en œuvre pleinement des dispositions légales imposant la publication des listes de navires dont il est avéré qu'ils pratiquent la pêche INN et environ 40 % ne publient toujours pas la liste nationale de leurs navires autorisés à pêcher dans leur ZEE.

Graphique 3.1. Adoption des meilleures mesures et pratiques contre la pêche INN, 2018

La note de chaque indicateur va de 0 à 1, la plus haute correspondant au degré le plus élevé d'adoption et de mise en œuvre des mesures prises en compte dans l'indicateur



Note : la méthode employée pour calculer ces indicateurs est décrite à l'annexe 3.A.

Les informations recueillies donnent à penser que la supervision et la réglementation des transbordements (dans le cadre desquels des captures sont transférées de bateaux de pêche sur des navires frigorifiques plus grands qui les emportent ensuite au port pendant que les bateaux de pêche poursuivent leur activité) sont beaucoup moins élaborées que celles des activités de pêches elles-mêmes. Étant donné que les transbordements ont pris une ampleur considérable (Widjaja et al., 2019^[17]), il est crucial de renforcer les procédures d'immatriculation et d'autorisation qui leur sont spécifiques afin d'éviter que des opérateurs sans scrupules ne les utilisent pour faire entrer leurs produits dans la chaîne de valeur.

3.3. Faire en sorte que les procédures d'immatriculation et d'autorisation soient plus complètes et tout à fait transparentes

Il est essentiel de publier des informations détaillées sur les navires pour lutter contre la pêche INN

Pour réguler les pêches, les pouvoirs publics interviennent dans trois domaines principaux avant qu'un navire ne commence réellement à opérer. Tout d'abord, le bateau doit être immatriculé, des informations à son sujet sont collectés, et un pavillon lui est attribué. Cela lui permet de se déplacer sur le globe et suppose qu'il est soumis aux lois de l'État de son pavillon. Plus les informations requises au cours de la procédure d'immatriculation sont détaillées et vérifiées, plus il est facile de surveiller les activités du navire et d'empêcher ou de sanctionner les activités illégales.

Le navire a ensuite besoin d'autorisations pour opérer. Les États côtiers peuvent délivrer des autorisations d'activité dans leur zone économique exclusive (ZEE) aussi bien à leurs bateaux qu'à des bateaux étrangers¹¹. En outre, les navires ont en général besoin d'une autorisation de l'État de leur pavillon pour opérer dans les ZADJN et dans les ZEE de pays étrangers.

Les régimes d'autorisation sont essentiels pour aider les États côtiers à combattre la pêche INN et assurer une gestion durable des ressources dans leur ZEE, car ils permettent de maîtriser la taille totale de la flotte et la distribution de son activité entre zones de pêche, saisons et espèces visées, ainsi que les engins qui peuvent être utilisés. Lorsqu'ils sont bien conçus, ils concourent à limiter la surcapacité et les incitations à pêcher au-delà de limites viables. Ils apportent aussi des informations déterminantes sur la capacité de pêche existante, ce qui permet de mieux estimer les besoins de SCS, de même que les répercussions de la pression de pêche exercée sur les ressources et les écosystèmes dans les eaux du pays.

Pour les États du pavillon, les régimes d'autorisation sont fondamentaux dans le sens où la réglementation des activités de leurs navires dans les ZADJN et les ZEE d'autres pays est essentielle pour faire en sorte que leur comportement en dehors de la ZEE est responsable, même lorsque la réglementation, le SCS et la gouvernance y sont plus faibles. Pour s'assurer que les navires opèrent d'une manière et dans les zones conformes aux autorisations qui leur ont été délivrées, les autorités ont besoin de recueillir des informations sur leurs activités. La lutte contre la pêche INN requiert donc que les régimes d'autorisation prévoient que les navires fournissent des informations complètes en temps voulu.

Les procédures d'immatriculation et d'autorisation sont plus systématiques, mais la recherche des opérateurs qui pratiquent la pêche INN nécessite des informations encore plus transparentes

Immatriculation

Dans l'ensemble, les pays et économies interrogés immatriculent les navires de façon plus systématique qu'il y a quinze ans, et la délivrance d'autorisations d'activité de pêche y est soumise à des réglementations plus strictes (Hutniczak, Delpeuch et Leroy, 2019^[23])¹².

En 2018, tous les répondants demandaient aux bateaux de pêche d'être immatriculés (alors que 57 % seulement du sous-ensemble de pays et économies interrogés en 2005 et 2018 le faisaient en 2005). L'étendue des informations recueillies lors de l'immatriculation s'est accrue : tous les répondants demandaient des renseignements sur les caractéristiques des navires¹³ et des précisions sur les personnes physiques ou morales au nom desquelles ils sont immatriculés. De plus, tous, sauf le Costa Rica, demandaient aussi des informations concernant les personnes physiques ou morales responsables de la conduite des activités du navire.

Les procédures d'immatriculation pourraient être encore plus utiles à la recherche des activités illégales si les autorités s'intéressaient au passé des navires, au-delà de l'historique des propriétaires et exploitants. La prochaine bonne pratique à généraliser en matière d'immatriculation est désormais l'utilisation d'un identifiant unique du navire (IUN), et la collecte d'informations sur les bénéficiaires réels des activités des bateaux, c'est-à-dire les personnes physiques qui en décident et en tirent profit en définitive. Attribuer aux navires un identifiant unique, vérifié et permanent comme le numéro OMI, facilite le SCS en supprimant les cas où ils changent de pavillon ou de nom afin d'échapper à la surveillance mondiale ou pour être immatriculés rapidement dans une autre juridiction lorsque leurs activités illégales ont été découvertes (Environmental Justice Foundation (EJF), 2013^[31]). Cependant, en 2018, un quart des répondants n'exigeaient pas le numéro OMI pour immatriculer les navires de pêche et un tiers ne le demandaient pas pour immatriculer des navires ayant des activités liées à la pêche.

Il est essentiel de posséder des informations sur les bénéficiaires réels des activités des navires de manière à sanctionner ceux qui, en fin de compte, tirent profit, des activités criminelles et à modifier le rapport entre les risques qu'ils courent et les bénéfices qu'ils peuvent espérer (Hutniczak, Delpeuch et Leroy, 2019^[23] ; FATF/OECD, 2014^[32]). Néanmoins, il est difficile aux autorités de disposer d'informations sur les bénéficiaires réels des activités de pêche du fait de la complexité et de la dimension multijuridictionnelle des montages juridiques qui, souvent, caractérisent le secteur de la pêche. En partie pour cette raison, seuls 64 % des répondants indiquent qu'ils demandent des informations sur les bénéficiaires réels dans le cadre de l'immatriculation des bateaux de pêche, et moins de la moitié qu'ils font dans le cas des bateaux qui ont des activités liées à la pêche.

Autorisation

De manière générale, les meilleures pratiques en matière de régimes d'autorisation sont bien suivies et des progrès ont été faits depuis 2005 et 2016. En tant qu'États côtiers, tous les répondants exigent légalement que les bateaux étrangers et nationaux pêchant dans leur ZEE demandent une autorisation et ils subordonnent tous l'obtention et la conservation de l'autorisation à la déclaration des captures. De la sorte, la traçabilité des produits est accrue et il est plus difficile de débarquer des prises illégales, comme par exemple des poissons provenant d'aires marines protégées, capturés en excédent des quotas autorisés ou appartenant à des espèces protégées. En outre, la plupart des répondants ne délivrent une autorisation qu'aux navires qui rendent compte de leur position au moyen du système de surveillance des navires par satellite (VMS). Cette précaution permet de vérifier qu'un bateau n'est pas en train de pêcher dans une zone interdite et de repérer des indices suspects, par exemple une vitesse incompatible avec l'engin déclaré, indiquant qu'un autre engin est utilisé frauduleusement. Tous les répondants ont signalé que l'utilisation du VMS était obligatoire sur les navires de pêche, sauf le Viet Nam (la Colombie l'imposant à ses bateaux, mais pas aux navires étrangers).

En tant qu'États du pavillon, tous les répondants permettant à leurs navires de pêcher légalement dans les ZADJN leur demandent d'obtenir une autorisation spécifique pour ce faire (seulement 86 % des pays interrogés en 2019 et 2006 le réclamaient en 2005). À l'exception de la Thaïlande et du Viet Nam, tous les répondants peuvent retirer leur autorisation de pêcher dans les ZADJN aux navires dont il est avéré qu'ils ont des activités INN. La réglementation de l'accès aux ZEE étrangères en vertu d'accords bilatéraux ou de contrats d'affrètement a aussi été améliorée. En 2018, tous les États membres de l'Union européenne interrogés ont indiqué qu'ils appliquaient une réglementation de cette nature et qu'ils publiaient les listes des navires autorisés à pêcher dans des ZEE étrangères dans la base de données « Who fishes far »¹⁴.

Des progrès sont cependant nécessaires en ce qui concerne la participation à des programmes d'observation embarquée, qui permettent à des experts indépendants employés (ou mandatés) par les pouvoirs publics de surveiller les activités des navires afin de veiller à ce qu'ils respectent les réglementations. Ces programmes permettent d'en apprendre davantage sur les opérations des navires en mer, par exemple sur les lieux où ils pêchent, les espèces qu'ils capturent et les moyens avec lesquels

ils les capturent (par exemple en utilisant – ou non – des dispositifs de concentration de poissons), les activités de transbordement et les prises accessoires et captures rejetées. Dans environ un pays répondant sur cinq, il n'existe pas encore de réglementation rendant obligatoires les programmes d'observation embarquée.

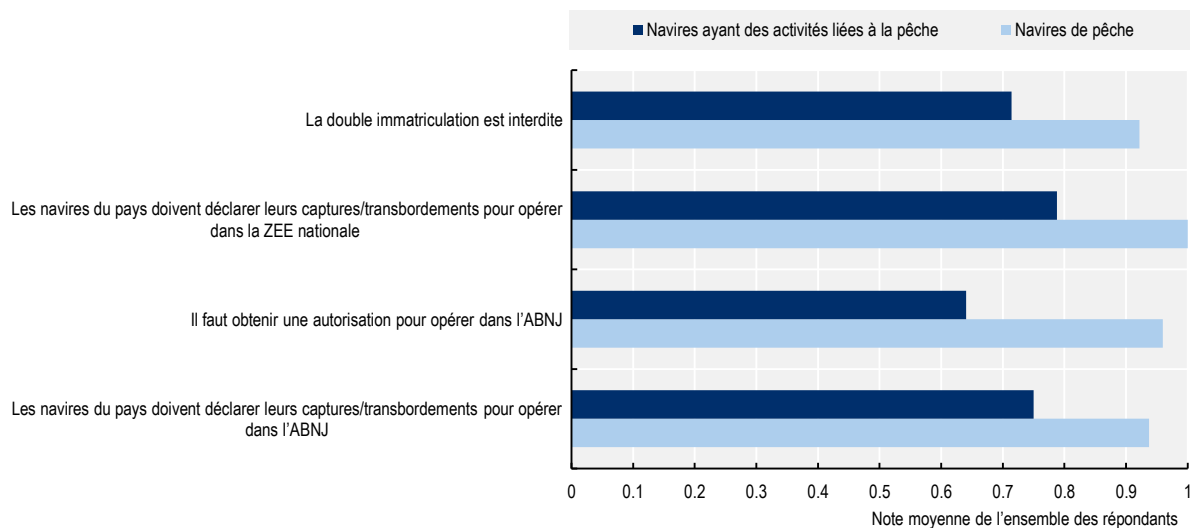
Il est urgent d'aligner les procédures applicables aux navires ayant des activités liées à la pêche sur celles qui s'appliquent aux bateaux de pêche

Les transbordements de captures depuis des bateaux de pêche vers des navires frigorifiques plus grands se généralisent (Global Fishing Watch, 2017^[33]). Ils peuvent faciliter l'acheminement des prises jusqu'aux ports et en réduire le coût, tout en permettant aux bateaux de pêche de poursuivre leur activité sans avoir à retourner au port pour débarquer leurs captures. Cette pratique se répand en particulier dans les pêches en haute mer. Dans ce cadre, certaines des opérations qui ont normalement lieu au port se déroulent en mer et leur contrôle requiert des procédures spécifiques pour éviter que des captures INN et non INN ne soient mélangées en amont du débarquement et que la traçabilité dans la chaîne d'approvisionnement ne soit encore plus compliquée. Le suivi des transbordements est également essentiel à une estimation efficace de la pression de pêche, car ils permettent aux bateaux de rester plus longtemps en mer et d'exercer un effort continu. Il peut aussi aider à identifier les navires qui restent en mer en permanence et échappent ainsi aux inspections dans les ports. Enfin, l'absence de suivi des transbordements crée un angle mort propice à toute sorte de trafics et d'activités criminelles (UNODC, 2011^[12] ; Witbooi et al., 2020^[11]).

Des progrès ont été obtenus depuis 2005, mais les procédures d'immatriculation et d'autorisation demeurent moins strictes dans le cas des activités liées à la pêche que dans celui de la pêche elle-même (Graphique 3.2). Les avancées sont modestes depuis 2016, date à laquelle la question a été soulevée dans Hutniczak, Delpeuch and Leroy (2019^[23]). Par exemple, si tous les répondants accordent des autorisations de pêcher dans leur ZEE sous réserve de déclaration des captures, plus de 20 % ne demandent pas à leurs navires ayant des activités liées à la pêche dans leur ZEE de notifier les transbordements de poisson. La réglementation des activités liées à la pêche en dehors des ZEE est encore plus accommodante, puisqu'un cinquième des répondants permettent aux navires d'exercer ces activités dans les ZADJN sans aucune autorisation (plus de la moitié des répondants aux enquêtes précédentes n'exigeaient pas d'autorisation en 2005). Le Costa Rica, la France et le Viet Nam ont indiqué que leur supervision des activités liées à la pêche était minimum, voire inexistante.

Plus généralement, si la réglementation des activités liées à la pêche est plus clémente, c'est peut-être parce qu'il est difficile de définir ces activités et de mettre en place un cadre réglementaire approprié. Le transbordement de poisson d'un bateau de pêche sur un navire frigorifique, qui nécessite que les captures soient déplacées physiquement, en est un exemple classique. Cependant, les transferts de carburant, de vivres et de membres d'équipage de bateaux cargo sur des navires de pêche sont souvent inscrits dans cette catégorie d'activités, même si les besoins en matière de réglementation peuvent être différents. Des réflexions internationales visant à préciser les enjeux et à mettre en évidence les meilleures pratiques dans ce domaine concourraient à améliorer la réglementation, le suivi et le contrôle des activités en question.

Graphique 3.2. Exemples d'écart entre la réglementation des activités liées à la pêche et celle de la pêche, 2018

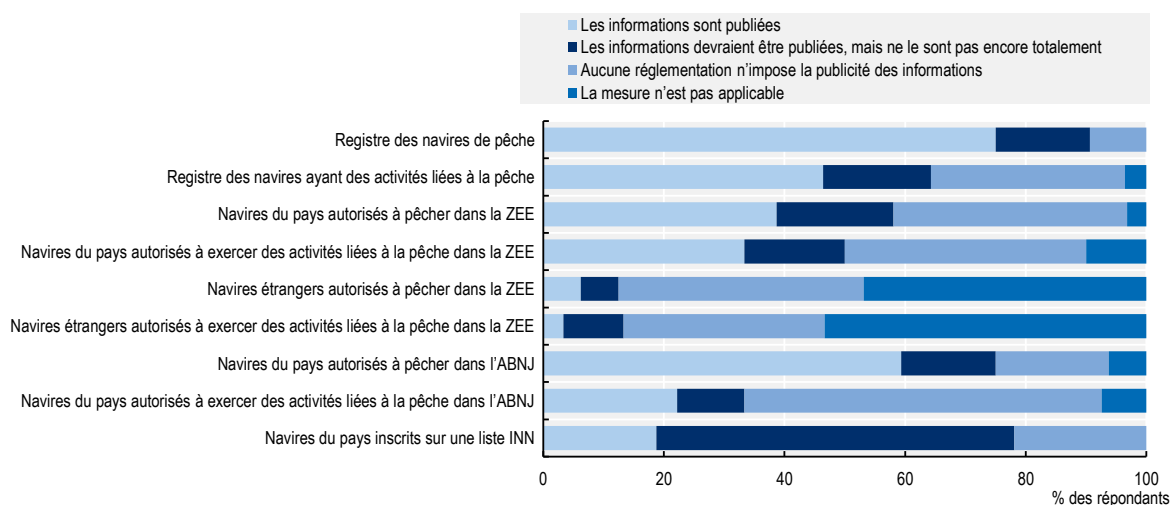


Il faut accroître la transparence pour améliorer le contrôle

Le renforcement de la transparence est manifestement au premier plan des améliorations qu'il importe d'apporter aux systèmes d'immatriculation et d'autorisation. Dans plusieurs pays et économies, les informations sur les navires immatriculés autorisés ne sont toujours pas publiées (Graphique 3.3). Ainsi, seule une poignée de répondants ont indiqué qu'ils publiaient la liste des bateaux étrangers autorisés à pêcher et à exercer des activités liées à la pêche dans leur ZEE. De plus, un répondant sur cinq seulement a déclaré qu'il publiait en bonne et due forme la liste des bateaux dont les activités INN sont connues.

La publicité des informations est particulièrement importante lorsqu'elles portent sur les activités menées dans les ZADJN, car celles-ci sont plus difficiles à surveiller (Berkes, 2006^[34]). Pourtant, 59 % des répondants disent ne pas publier la liste des navires autorisés à avoir des activités liées à la pêche dans ces zones (Graphique 3.3)¹⁵. On laisse ainsi passer une occasion de renforcer la lutte contre la pêche INN à peu de frais. Simplifier l'accès aux renseignements sur les navires faciliterait le SCS en mer et dans les ports. En outre, la publication des listes de navires qui pratiquent la pêche INN et leur mise à jour régulière permettent aux États côtiers, du pavillon et du port de croiser les informations sur les bateaux et, en conséquence, de refuser la délivrance de permis, les changements de pavillon ou l'accès aux ports. Cela pourrait aussi permettre aux assureurs et à d'autres prestataires de refuser leurs services aux navires incriminés et aider tous les acteurs du secteur (notamment les pêcheurs, les ONG et les scientifiques) à repérer les activités illégales, à alerter les autorités compétentes et, parfois même, à y mettre un terme (Cavalcanti et Leibbrandt, 2017^[35]).

Graphique 3.3. Transparence des immatriculations, des autorisations et du recensement des navires qui pratiquent la pêche INN, 2018

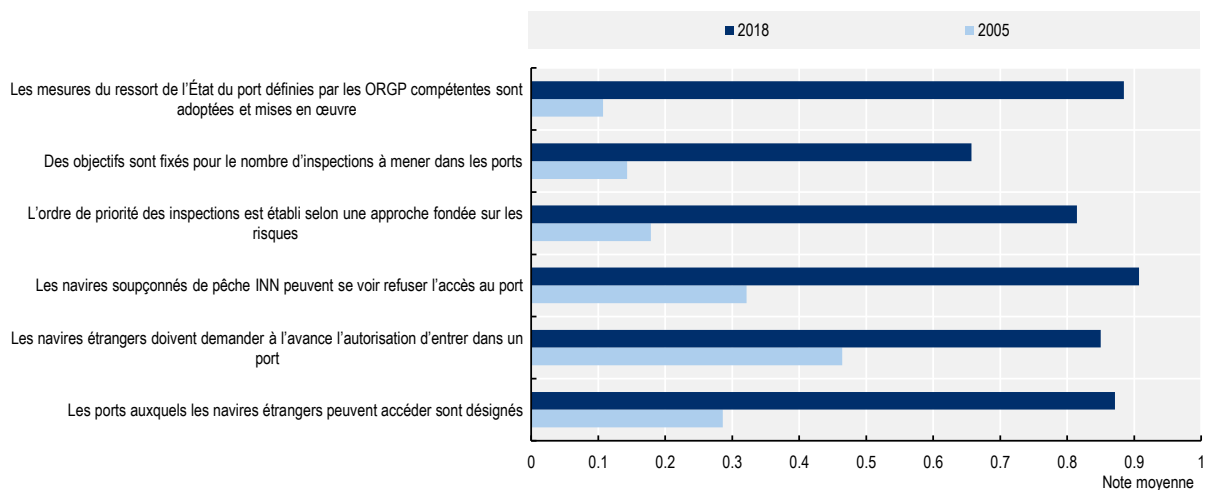


Note : des répondants ont indiqué que certaines mesures n'étaient pas applicables dans leur cas au motif qu'ils interdisaient certaines pratiques halieutiques ou liées à la pêche, ou bien qu'aucun navire ne leur avait demandé une immatriculation ou une autorisation d'exercer certaines activités.

3.4. Des progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne les mesures du ressort de l'État du port

Étant donné que la surveillance et l'inspection des navires en mer sont coûteuses et parfois difficiles, les autorités recourent de plus en plus aux mesures du ressort de l'État du port (MREP), qui leur offrent un instrument supplémentaire de lutte contre la pêche INN, souvent moins onéreux et plus sûr (Kopela, 2016^[36] ; Doulman et Swan, 2012^[37]). Les notes moyennes de l'ensemble des répondants illustrées par le graphique 3.4 indiquent que bon nombre des mesures en question sont désormais amplement appliquées dans les pays et économies. Les MREP recouvrent notamment l'établissement de listes des ports ouverts aux navires battant pavillon étranger de manière à mieux cibler les capacités de contrôle existantes ; l'obligation pour les navires étrangers de demander à l'avance la possibilité d'accéder à un port (pour que l'État côtier puisse vérifier les informations auprès de l'État du pavillon) ; et la possibilité de refuser l'entrée dans un port aux navires soupçonnés de pratiquer la pêche INN. Comme il est exclu d'inspecter tous les bateaux entrant dans les ports, faute de temps et en raison de contraintes économiques, les autorités adoptent de plus en plus souvent une approche fondée sur le risque et fixent des objectifs quantitatifs d'inspections dans les ports. Conjuguées, ces mesures peuvent limiter l'entrée des produits obtenus illégalement sur le marché. Par ailleurs, elles majorent les coûts des opérateurs qui pratiquent la pêche INN en les forçant à consacrer davantage de carburant et de temps à la recherche de ports mal surveillés où débarquer leurs prises illégales.

Graphique 3.4. Progrès dans la mise en œuvre des mesures du ressort de l'État du port, 2005-2018



La note moyenne de l'indicateur agrégeant toutes les questions relatives aux MREP est de 0.83 pour 2018, ce qui en fait la plus élevée de tous les indicateurs¹⁶. Dans les pays et économies qui ont répondu aussi bien aux enquêtes de 2019 que de 2006, elle est passée de 0.25 en 2005 à 0.83 en 2018. Cette progression est liée à l'élaboration de l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port de la FAO (FAO, 2009^[25]), qui définit des règles minimales universelles pour empêcher les navires sous pavillon étranger de débarquer des produits de la pêche INN dans les ports. Adopté en 2009, cet accord est entré en vigueur en 2016 et a depuis été ratifié, accepté ou approuvé par 85 % des répondants (dont tous les membres de l'OCDE interrogés, à l'exception de la Colombie et du Mexique). Il est difficile de mesurer précisément le rôle de l'accord dans le progrès observé, dans la mesure où ce progrès pourrait expliquer l'accord, plutôt qu'en être son effet, les pouvoirs publics adoptant l'accord après avoir davantage pris conscience que certaines mesures étaient nécessaires et souhaitables. Quoi qu'il en soit, il semble indiquer qu'il existe un lien entre les discussions internationales sur les pratiques exemplaires et leur adoption à grande échelle. Il est intéressant de noter que le processus d'élaboration de l'accord semble avoir eu des implications bénéfiques au-delà des signataires puisque certaines des mesures prévues, comme la désignation des ports devant être utilisés par les navires étrangers, ont été adoptées par des États qui ne sont pas encore signataires. Il serait donc utile de lancer des initiatives similaires dans des domaines qui présentent plus de disparités, comme les mesures commerciales.

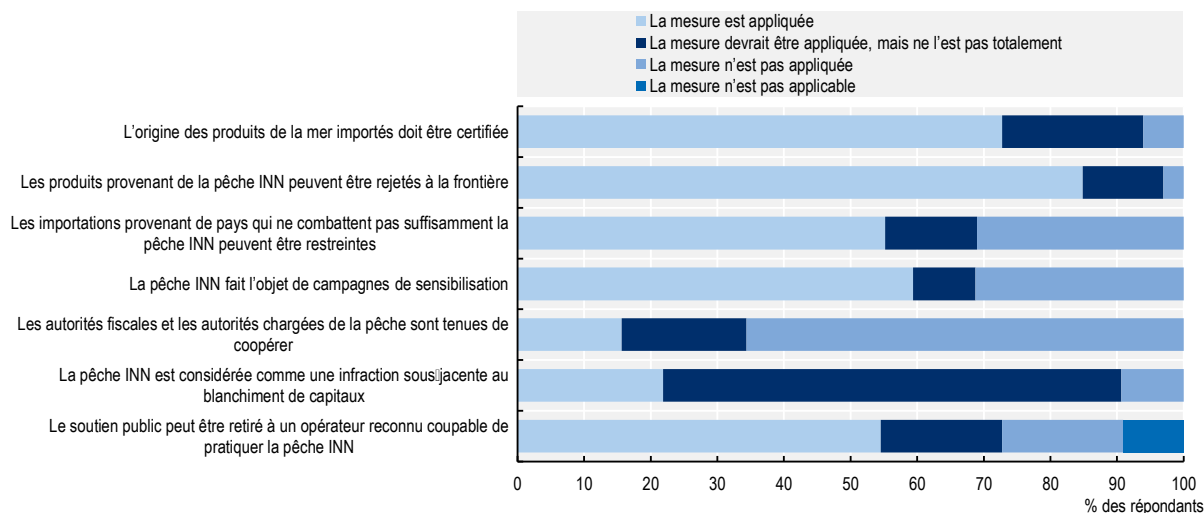
3.5. Il faudrait utiliser plus amplement les mesures commerciales

Le commerce illégal de produits de la mer est une activité mondiale grâce à laquelle des opérateurs enregistrent des profits élevés, souvent en prenant des risques financiers comparativement modestes (Sumaila et al., 2020^[2]). Les mesures commerciales sont donc un outil précieux, qui abaissent les bénéfices de la pêche INN et en accroissent les risques financiers en fermant les marchés aux produits qui en proviennent. Elles passent en général par l'amélioration de la traçabilité des produits de la mer, la sensibilisation des consommateurs aux activités INN, la limitation du soutien public aux opérateurs qui pratiquent la pêche INN et la restriction de l'accès aux marchés pour les captures de cette pêche (sans créer de barrières inutiles aux échanges de produits de la mer).

Certaines mesures ont désormais été adoptées presque unanimement par les répondants. Ainsi, à l'exception de l'Australie et du Chili, tous indiquent que leur réglementation impose que les produits de la mer soient accompagnés d'un certificat d'origine attestant la légalité de leur provenance¹⁷. Néanmoins, parmi tous les indicateurs calculés sur 2018, c'est celui qui porte sur les mesures commerciales dans

l'ensemble qui obtient la note moyenne la plus basse (0.64). En effet, malgré les témoignages de plus en plus nombreux de leur efficacité (Ma, 2020^[38]), certaines de ces dispositions restent très peu utilisées (Graphique 3.5).

Graphique 3.5. Adoption des mesures commerciales, 2018



Note : des répondants ont indiqué que la limitation du soutien public aux opérateurs reconnus coupables de pratiquer la pêche INN n'était pas applicable dans leur cas au motif qu'ils ne soutenaient pas du tout leur flotte de pêche.

Les mesures prises par les pays importateurs pour fermer leur marché aux produits provenant de la pêche INN sont conçues non seulement pour réduire les perspectives de profits des opérateurs incriminés, mais aussi pour encourager les pays exportateurs à intensifier leur combat contre cette pratique, en coopération avec eux. Des dispositions de ce type sont appliquées dans l'UE et aux États-Unis. Le système européen s'appuie sur un code couleur qui alerte les pays tiers s'il apparaît que leur application des règles internationales et régionales relatives à la pêche INN pose problème. Il peut en découler des mesures d'embargo sur les produits de la pêche provenant des pays dont il est établi qu'ils ne coopèrent pas (Hutniczak, Delpeuch et Leroy, 2019^[23]). Aux États-Unis, le programme de suivi des importations de produits de la mer impose de déclarer les importations de certains de ces produits et de les consigner dans des registres, dans le cadre d'un système de traçabilité fondé sur les risques. Les entreprises importatrices sont tenues de notifier des données clés depuis le lieu de capture jusqu'au point d'entrée sur le marché. Ces contraintes peuvent entamer la compétitivité des pays exportateurs et influencer les entreprises importatrices dans le choix de leurs sources d'approvisionnement, ce qui incite les pays en question à renforcer leur action contre la pêche INN. D'autres pays de l'OCDE envisagent de prendre des mesures similaires.

Des initiatives a priori plus faciles à mettre en place, comme des campagnes visant à sensibiliser les consommateurs pour créer une demande, voire des prix plus élevés, pour des produits certifiés et de provenance légale, ne sont pas utilisées elles non plus par tous les répondants (Petrossian, Weis et Pires, 2015^[39]).

Seul environ un répondant sur trois dispose d'un cadre légal imposant aux autorités fiscales de coopérer et d'échanger des informations avec celles qui sont chargées de la pêche pour faciliter la détection de gains illicites et l'identification des nationaux qui sont les propriétaires réels des navires ayant des activités INN, et seulement 16 % des répondants indiquent qu'ils mettent pleinement en œuvre ce cadre

légal. Il est essentiel de renforcer la coopération entre administrations et organismes publics pour identifier et poursuivre les délinquants à tous les niveaux du secteur halieutique (Witbooi et al., 2020^[11]).

De plus, il importe de retracer les flux financiers engendrés par la pêche INN, de manière à mettre en évidence les réseaux complexes que relie différentes activités criminelles. Considérer légalement la pêche INN comme une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux permettrait de mener des enquêtes plus approfondies et de recourir à des sanctions adaptées. Pourtant, si 91 % des répondants le font, seuls 22 % indiquent qu'ils mettent pleinement en œuvre les dispositions afférentes.

Des progrès restent à faire dans la suppression du soutien public aux opérateurs qui pratiquent la pêche INN. Il s'agit d'une cible essentielle de l'ODD 14 et d'un volet important des négociations sur les subventions à la pêche menées à l'Organisation mondiale du commerce (chapitre 4). Cependant, 15 % des répondants n'ont pas encore pris de dispositions légales pour restreindre le soutien apporté aux opérateurs reconnus coupables de pratiquer la pêche INN et seuls 58 % ont indiqué qu'ils appliquaient ces restrictions en bonne et due forme.

3.6. Conclusion

Des progrès ont été faits dernièrement dans la lutte contre la pêche INN, au moyen d'une réglementation plus stricte, d'un suivi et d'un contrôle plus rigoureux et d'une coopération internationale plus intense. Surtout, les MREP, en application desquelles les autorités suivent et contrôlent les activités dans les ports, sont amplement employées dans le monde aujourd'hui. Des avancées ont également été obtenues dans l'alignement des procédures d'immatriculation et d'autorisation des navires sur les recommandations internationales. Cependant, pour retirer tous les fruits de ces progrès, des mesures supplémentaires doivent être prises de manière à bloquer résolument l'accès de ceux qui pratiquent la pêche INN et des produits qu'ils prélèvent aux eaux et aux marchés à l'échelle mondiale. Parallèlement, il conviendrait d'investir dans l'évaluation des actions menées par les pays contre la pêche INN pour définir plus précisément les priorités et stimuler la poursuite des réformes en cours.

En particulier, il conviendrait d'assurer la transparence totale des procédures d'immatriculation et d'autorisation pour faciliter la coopération entre pays, entre administrations et entre acteurs concernés, de façon à ce qu'ils puissent unir leurs efforts pour mieux surveiller les activités INN. Les pays du G7 et du G20, qui ont exprimé l'ambition commune de faire reculer la pêche INN aux conférences de Charlevoix (2018) et Osaka (2019), pourraient montrer la voie en publiant leurs registres de navires, leurs listes des bateaux autorisés, et leurs listes de bateaux dont il est avéré qu'ils pratiquent la pêche INN. Il conviendrait de mettre en place et d'harmoniser, dans la procédure d'immatriculation, la délivrance d'un identifiant unique des navires, en s'appuyant sur les numéros de l'Organisation maritime internationale (OMI) lorsque c'est possible.

La communauté internationale devrait aussi statuer collectivement sur les meilleures pratiques à appliquer pour réunir des informations sur l'identité des entités qui ont la maîtrise des activités des navires et en bénéficient (c'est-à-dire des « propriétaires réels » des navires). En effet, beaucoup de pays et économies disposent d'un cadre juridique pour ce faire, mais font état de difficultés pratiques à la mise en œuvre.

Une coopération internationale est nécessaire pour renforcer les réglementations relatives aux transbordements (dans le cadre desquels des captures sont transférées de bateaux de pêche sur des navires frigorifiques plus grands qui les emportent ensuite au port pendant que les bateaux de pêche poursuivent leur activité), de façon à ce que les produits de la pêche INN n'entrent pas sans être repérés dans la chaîne de valeur pendant ces opérations en mer. De meilleures définitions et réglementations des autres « activités liées à la pêche », comme le transfert de carburant, de vivres et de membres d'équipage de bateaux cargo sur des navires de pêche, amélioreraient aussi le contrôle des flottes.

L'adoption de mesures commerciales devrait être encouragée à l'échelle internationale de manière à améliorer la traçabilité des produits au sein des filières. Cela concourrait à bloquer l'accès des opérateurs qui pratiquent la pêche INN aux marchés, aux politiques de soutien et aux services à la pêche. Les négociations sur les subventions à la pêche en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) offrent une occasion unique d'interdire les subventions qui favorisent les activités INN.

Annexe 3.A. Questionnaire de collecte de données

Le présent chapitre fait fond sur l'analyse des réponses à une enquête conduite en 2019 par le Secrétariat de l'OCDE pour en savoir plus sur le cadre légal en place pour contrecarrer, identifier et sanctionner la pêche INN et sur le degré de mise en œuvre de ce cadre dans les différents pays et économies en 2018.

Au total, 33 pays et économies ont répondu à cette enquête, à savoir 26 pays membres de l'OCDE (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Estonie, États-Unis, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Turquie) ainsi que l'Argentine, la Chine, le Costa Rica, l'Indonésie, le Taipei chinois, la Thaïlande et le Viet Nam, collectivement appelés les « économies émergentes ».

La méthodologie appliquée a été celle utilisée par Hutniczak, Delpuch et Leroy (2019^[23]), avec quelques questions nouvelles ajoutées sur proposition des pays ayant répondu à l'enquête précédente. Les questions ont été rédigées de manière à rendre compte des pratiques exemplaires et des normes établies dans les publications du domaine, en particulier les directives et accords internationaux sur la lutte contre la pêche INN adoptés par la FAO.

Les questions ont été regroupées en six sections, au niveau des domaines les plus importants d'intervention des pouvoirs publics contre la pêche INN :

- Immatriculation des navires
- Autorisation d'activité et d'accès aux ressources dans la ZEE du pays
- Autorisation d'activité et d'accès aux ressources hors de la ZEE du pays
- Responsabilités en qualité d'État du port
- Responsabilités en qualité de marché
- Coopération internationale

Pour identifier les tendances et les profils de performance, on a noté chaque réponse sur une échelle de 0 à 1, les notes les plus hautes correspondant aux degrés les plus élevés d'adoption et de mise en œuvre de la réglementation et des mesures considérées. Plus précisément : la note 0 correspond à l'absence de toute réglementation ; 0.2 indique qu'il existe une réglementation mais que le répondant dit ne pas l'avoir mise en œuvre ; 0.5 signifie que la réglementation a été partiellement mise en œuvre ; enfin la note 1 correspond à la mise en œuvre complète de la réglementation. On a ensuite agrégé ces notes pour construire six indicateurs, au niveau des domaines les plus importants d'intervention des pouvoirs publics contre la pêche INN. Enfin, on a calculé les moyennes de ces indicateurs, pour l'ensemble de tous les répondants, pour les pays membres de l'OCDE et pour les économies émergentes.

L'enquête comprenant une série de questions déjà posées en 2005 aux pays participant aux travaux du Comité des pêcheries de l'OCDE, il a été possible d'examiner les avancées sur les points pour lesquels on disposait de données à comparer. Un sous-ensemble de 14 des répondants actuels ont en effet aussi répondu à l'enquête de 2005 : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, les États-Unis, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Slovaquie et la Turquie. De plus, les pays auxquels le questionnaire a été adressé en 2019 s'étaient aussi vu adresser un questionnaire d'enquête en 2016.

Le tableau 3.A.1 de cette annexe liste l'ensemble des questions ainsi que, pour chaque question, la pondération attribuée pour construire l'indicateur correspondant, un complément d'information sur les

données que la question a permis de collecter, s'il y a lieu les critères d'évaluation du degré (partiel ou total) de mise en œuvre de la mesure considérée, et les références ayant aidé à formuler la question.

Tableau d'annexe 3.A.1. Questions de l'enquête et indicateurs

Ce tableau liste l'ensemble des questions de l'enquête, ainsi que les pondérations attribuées pour construire les six indicateurs de l'action publique examinés dans ce chapitre, des compléments d'information sur les données collectées, et les références ayant aidé à formuler la question

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
INDICATEUR A – IMMATRICULATION DES NAVIRES				
NAVIRES DE PÊCHE				
A.1	Les navires de pêche nationaux doivent être immatriculés, et un registre d'immatriculation est tenu à jour.	1	> La réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à A.1. < Des dispositions exigent l'immatriculation des navires de pêche nationaux (c'est-à-dire, l'octroi de pavillon). Si la mise en œuvre est complète, alors le registre d'immatriculation des navires de pêche est tenu et régulièrement mis à jour.	(FAO, 2015 ^[40])
A.2	Veuillez indiquer les éléments d'information requis pour l'immatriculation d'un navire de pêche et préciser dans la colonne « Commentaires » la façon dont le cadre légal définit chacun de ces éléments :		> Question conditionnelle à A.1 <	(FAO, 2015 ^[40] ; FAO, 2001 ^[24])
A.2.a	Caractéristiques du navire	1/6	Exemple : longueur, tonnage, puissance propulsive, méthodes de pêche, année de construction.	
A.2.b	Numéro de l'OMI (Organisation maritime internationale)	1/6		
A.2.c	Informations concernant la personne physique ou morale au nom de laquelle le navire est immatriculé	1/6	Exemple : nom, adresse, nationalité.	
A.2.d	Informations concernant les personnes physiques ou morales responsables des activités du navire	1/6	Exemple : nom, adresse, nationalité.	
A.2.e	Informations concernant les personnes physiques ou morales ayant la propriété réelle du navire	1/6	Exemple : nom, adresse, nationalité.	
A.2.f	Historique du navire (par exemple, changements de nom et de pavillon)	1/6	Inclure l'historique des changements de nom et de pavillon du navire facilite la détection de précédentes non-conformités avec les réglementations.	
A.3	Le registre des navires de pêche est consultable par le public. <i>[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]</i>	1	> Question conditionnelle à A.1 < Il existe un registre à jour, facilement consultable par le public, des navires de pêche battant pavillon national. Ce registre devrait contenir les informations de base permettant d'identifier le navire, par exemple, son nom et son numéro OMI. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien vers ce registre dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. Il est également possible qu'il existe des données publiées à un niveau supranational (par exemple, registre de la flotte de l'UE) ou transmises au <i>Fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement</i> de la FAO.	(FAO, 2015 ^[40])

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
	<i>[Si aucun navire de ce type n'est actuellement immatriculé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>			
A.4	L'immatriculation de navires de pêche déjà immatriculés dans un autre État (autrement dit, l'immatriculation parallèle) est interdite (possiblement, avec des exceptions à titre temporaire).	1	> Question conditionnelle à A.1 <	(FAO, 2015 ^[40])
A.5	L'immatriculation de navires ayant par le passé pratiqué la pêche INN est interdite (possiblement, sauf si les nouveaux propriétaires et exploitants donnent la preuve qu'il n'ont aucun lien avec les propriétaires et exploitants responsables de la pêche INN).	1	> Question conditionnelle à A.1 < Le pays est doté d'une législation en vertu de laquelle il peut refuser l'immatriculation d'un navire sur la base de l'enregistrement d'une non-conformité avec des dispositions ou des mesures de préservation et de gestion adoptées au niveau national, régional ou mondial (par exemple, navire apparaissant sur une liste de navires de pêche INN établie par un pays ou une ORGP). Parmi les exceptions, peut figurer l'immatriculation d'un navire ayant changé de propriétaire, si le nouveau propriétaire a fourni suffisamment de preuves attestant que l'ancien propriétaire ou exploitant n'a plus aucun intérêt juridique, effectif ou financier dans le navire, ni plus aucun contrôle de ce dernier.	
A.6	Un navire ne peut être radié que s'il n'est plus sous le coup des sanctions dont il faisait l'objet pour cause de pêche INN.	1	> Question conditionnelle à A.1 < Des dispositions prévoient qu'un navire ne doit plus être sous le coup d'une éventuelle sanction liée à une activité de pêche INN dans son pays d'immatriculation pour pouvoir être radié du registre.	
NAVIRES AYANT DES ACTIVITÉS LIÉES À LA PÊCHE				
A.7	Les navires nationaux ayant des activités liées à la pêche doivent être immatriculés, et un registre d'immatriculation est tenu à jour.	1	> La réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à A.7. < Des dispositions exigent l'immatriculation des navires nationaux ayant des activités liées à la pêche (c'est-à-dire, l'octroi de pavillon). Si la mise en œuvre est complète, alors le registre d'immatriculation des navires ayant des activités liées à la pêche est tenu et régulièrement mis à jour.	
A.8	Veuillez indiquer les éléments d'information requis pour l'immatriculation d'un navire ayant des activités liées à la pêche et préciser dans la colonne « Commentaires » la façon dont le cadre légal définit chacun de ces éléments :		> Question conditionnelle à A.7 <	
A.8.a	Caractéristiques du navire	1/6	Exemple : longueur, tonnage, puissance propulsive, méthodes de pêche, année de construction.	
A.8.b	Numéro de l'OMI (Organisation maritime internationale)	1/6		
A.8.c	Informations concernant la personne physique ou morale au nom de laquelle le navire est immatriculé	1/6	Exemple : nom, adresse, nationalité.	
A.8.d	Informations concernant les personnes physiques ou morales responsables des activités du navire	1/6	Exemple : nom, adresse, nationalité.	
A.8.e	Informations concernant les personnes physiques ou morales ayant la propriété réelle du navire	1/6	Exemple : nom, adresse, nationalité.	

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
A.8.f	Historique du navire (par exemple, changements de nom et de pavillon)	1/6	Inclure l'historique des changements de nom et de pavillon du navire facilite la détection de précédentes non-conformités avec les réglementations.	
A.9	Le registre des navires ayant des activités liées à la pêche est consultable par le public.		> Question conditionnelle à A.7 <	
[NOUVELLE]	[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]	1	Il existe un registre à jour, facilement consultable par le public, des navires ayant des activités liées à la pêche et battant pavillon national. Ce registre devrait contenir les informations de base permettant d'identifier le navire, par exemple, son nom et son numéro OMI. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien vers ce registre dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. Il est également possible qu'il existe des données publiées à un niveau supranational ou transmises au <i>Fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement</i> de la FAO.	
	[Si aucun navire de ce type n'est actuellement immatriculé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]			
A.10	L'immatriculation de navires ayant des activités liées à la pêche déjà immatriculés dans un autre État (autrement dit, l'immatriculation parallèle) est interdite (possiblement, avec des exceptions à titre temporaire).	1	> Question conditionnelle à A.7 <	
[NOUVELLE]				
INDICATEUR B – AUTORISATION D'ACTIVITÉ ET D'ACCÈS AUX RESSOURCES DANS LA ZEE DU PAYS				
NAVIRES NATIONAUX DANS LA ZEE DU PAYS				
B.1	Tous les navires nationaux en activité dans la ZEE du pays sont-ils des navires de pêche artisanale ?	0	> La réponse « Oui » indique que les questions B.2 à B.9 ne s'appliquent pas.<	
NAVIRES DE PÊCHE				
B.2	Les navires nationaux doivent bénéficier d'une autorisation pour pêcher dans la ZEE du pays.	1	> Question conditionnelle à B.1 ; la réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à B.2. <	
B.3	Les navires nationaux peuvent obtenir et conserver cette autorisation de pêcher dans la ZEE du pays aux conditions suivantes :		> Question conditionnelle à B.1 et B.2 <	
B.3.a	Transmission de la position au moyen d'un système de surveillance des navires	1/2		
B.3.b	Déclaration des prises	1/2	Déclaration des informations requises concernant les prises, notamment les rejets.	
B.4	La liste des navires nationaux autorisés à pêcher dans la ZEE du pays est consultable par le public.	1	> Question conditionnelle à B.1 et B.2 <	
[NOUVELLE]	[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]		La liste est à jour et facilement accessible. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où aucun navire de ce type ne serait actuellement autorisé.	

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
	<i>[Si aucun navire de ce type n'est actuellement autorisé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>			
B.5	Les navires nationaux peuvent se voir retirer leur autorisation de pêcher dans la ZEE du pays s'ils ont pratiqué des activités de pêche INN.	1	> Question conditionnelle à B.1 et B.2 < Le pays est doté d'une législation lui permettant de retirer son autorisation à un navire national si ce dernier ne respecte pas la réglementation à laquelle il est soumis dans la ZEE du pays.	
B.6	La loi encadre clairement les conditions d'affrètement (c'est-à-dire, les conditions dans lesquelles une entreprise étrangère peut affréter un navire national pour accéder aux ressources dans la ZEE du pays).	1	> Question conditionnelle à B.1 < Il existe un cadre légal spécifique régissant les conditions dans lesquelles des entreprises étrangères peuvent affréter des navires nationaux pour accéder aux ressources marines dans la ZEE du pays. L'une des dispositions possibles est l'interdiction des accords d'affrètement étrangers dans la ZEE du pays.	
NAVIRES AYANT DES ACTIVITÉS LIÉES À LA PÊCHE				
B.7	Les navires nationaux doivent bénéficier d'une autorisation pour exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays.		> Question conditionnelle à B.1 ; la réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à B.7. <	
[NOUVELLE]		1	Des dispositions exigent que les navires nationaux bénéficient d'une autorisation pour exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays.	
B.8	Les navires nationaux peuvent obtenir et conserver cette autorisation d'exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays aux conditions suivantes :		> Question conditionnelle à B.1 et B.7 <	
B.8.a [NOUVELLE]	Transmission de la position au moyen d'un système de surveillance des navires	1/2		
B.8.b	Déclaration des transbordements	1/2	Quand cette activité est autorisée	
B.9	La liste des navires nationaux autorisés à exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays est consultable par le public.	1	> Question conditionnelle à B.1 et B.7 <	
[NOUVELLE]	<i>[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]</i>		La liste est à jour et facilement accessible. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où aucun navire de ce type ne serait actuellement autorisé.	
	<i>[Si aucun navire de ce type n'est actuellement autorisé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>			
NAVIRES DE PÊCHE ARTISANALE DANS LA ZEE DU PAYS				
B.10	Les navires nationaux de pêche artisanale doivent être immatriculés.	1	Que ce soit selon une procédure d'immatriculation spécifique ou selon la procédure d'immatriculation standard.	
B.11	Les navires nationaux de pêche artisanale doivent bénéficier d'une autorisation de pêche.	1	Obtenu à l'issue d'une procédure d'autorisation spécifique ou d'une procédure d'autorisation standard.	
B.12 [NOUVELLE]	Les navires nationaux de pêche artisanale doivent déclarer leurs prises.	1	Que ce soit selon une procédure de déclaration spécifique ou selon la procédure de déclaration standard.	
B.13	Veuillez fournir, dans la colonne « Commentaires », la définition d'un navire de pêche artisanale au sens où l'entend votre pays.	0		
NAVIRES ÉTRANGERS DANS LA ZEE DU PAYS				

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
NAVIRES DE PÊCHE				
B.14 [NOUVELLE]	Les navires étrangers sont-ils soumis à une interdiction de pêcher dans la ZEE du pays ?	0	> La réponse « Oui » indique que les questions B.16 à B.19 ne s'appliquent pas.< > La réponse « Non » indique que la question B.15 ne s'applique pas.<	
B.15 [NOUVELLE]	Comment cette interdiction de pêcher applicable aux navires étrangers est-elle mise en œuvre ?	4	> Question conditionnelle à B.14 < L'objectif est de déterminer si l'interdiction est effectivement mise en œuvre et si des sanctions s'appliquent en cas de non-conformité au règlement établissant l'interdiction.	
B.16	Les navires étrangers doivent bénéficier d'une autorisation pour pêcher dans la ZEE du pays.	1	> Question conditionnelle à B.14 ;la réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à B.16 < Des dispositions exigent que les navires étranger bénéficient d'une autorisation pour pêcher dans la ZEE du pays.	
B.17 [NOUVELLE]	Les navires étrangers peuvent obtenir et conserver cette autorisation de pêcher dans la ZEE du pays aux conditions suivantes :		> Question conditionnelle à B.14 et B.16 <	
B.17.a	Transmission de la position au moyen d'un système de surveillance des navires	1/2		
B.17.b	Déclaration des prises	1/2	Déclaration des informations requises concernant les prises, notamment les rejets.	
B.18	La liste des navires étrangers autorisés à pêcher dans la ZEE du pays est consultable par le public. [Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».] [Si aucun navire de ce type n'est actuellement autorisé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]	1	> Question conditionnelle à B.14 et B.16 < La liste est à jour et facilement accessible. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où aucun navire de ce type ne serait actuellement autorisé.	
B.19 [NOUVELLE]	Les navires étrangers peuvent se voir retirer leur autorisation de pêcher dans la ZEE du pays s'ils ont pratiqué des activités de pêche INN.	1	> Question conditionnelle à B.14 et B.16 < Le pays est doté d'une législation lui permettant de retirer son autorisation à un navire étranger si ce dernier ne respecte pas la réglementation à laquelle il est soumis dans la ZEE du pays.	
NAVIRES AYANT DES ACTIVITÉS LIÉES À LA PÊCHE				
B.20 [NOUVELLE]	Les navires étrangers sont-ils soumis à une interdiction d'exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays ?	0	> La réponse « Oui » indique que les questions B.22 à B.24 ne s'appliquent pas.< > La réponse « Non » indique que la question B.21 ne s'applique pas.<	
B.21 [NOUVELLE]	Comment cette interdiction d'exercer des activités liées à la pêche, qui s'applique aux navires étrangers, est-elle mise en œuvre ?	3	> Question conditionnelle à B.20 < L'objectif est de déterminer si l'interdiction est effectivement mise en œuvre et si des sanctions s'appliquent en cas de non-conformité au règlement établissant l'interdiction.	
B.22 [NOUVELLE]	Les navires étrangers doivent bénéficier d'une autorisation pour exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays.	1	> Question conditionnelle à B.20 ;la réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à B.22. < Des dispositions exigent que les navires étrangers bénéficient d'une autorisation pour exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays.	

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
B.23 [NOUVELLE]	Les navires étrangers peuvent obtenir et conserver cette autorisation d'exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays aux conditions suivantes :		> Questions conditionnelles à B.20 et B.22 <	
B.23.a [NOUVELLE]	Transmission de la position au moyen d'un système de surveillance des navires	1/2		
B.23.b [NOUVELLE]	Déclaration des transbordements	1/2	Quand cette activité est autorisée	
B.24 [NOUVELLE]	La liste des navires étrangers autorisés à exercer des activités liées à la pêche dans la ZEE du pays est consultable par le public. [Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]	1	> Question conditionnelle à B.20 et B.22 < La liste est à jour et facilement accessible. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où aucun navire de ce type ne serait actuellement autorisé.	
	[Si aucun navire de ce type n'est actuellement autorisé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]			
INDICATEUR C – AUTORISATION D'ACTIVITÉ ET D'ACCÈS AUX RESSOURCES HORS DE LA ZEE DU PAYS				
NAVIRES NATIONAUX DANS LA ZEE DU PAYS				
C.1	Tous les navires nationaux sont-ils de capacité insuffisante pour opérer dans la zone au-delà de la juridiction nationale (ZADJN) ?	0	L'objectif est de déterminer si le pays est dépourvu d'une flotte de pêche lointaine. > La réponse « Oui » indique que les questions C.2 à C.7 et C.10 à C.14 ne s'appliquent pas.<	
NAVIRES DE PÊCHE				
C.2	Les navires nationaux sont-ils soumis à une interdiction de pêcher dans les ZADJN ?	0	> Question conditionnelle à C.1 < > La réponse « Oui » indique que les questions C.4 à C.7 ne s'appliquent pas.< > La réponse « Non » indique que la question C.3 ne s'applique pas.<	
C.3	Comment cette interdiction de pêcher dans les ZADJN applicable aux navires nationaux est-elle mise en œuvre ?	4	> Question conditionnelle à C.1 et C.2 < L'objectif est de déterminer si l'interdiction est effectivement mise en œuvre et si des sanctions s'appliquent en cas de non-conformité au règlement établissant l'interdiction.	
C.4	Les navires nationaux doivent bénéficier d'une autorisation pour pêcher dans les ZADJN.	1	> Question conditionnelle à C.1 et C.2 ; la réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à C.4. < Des dispositions exigent que les navires nationaux bénéficient d'une autorisation pour pêcher dans les ZADJN.	
C.5	Les navires nationaux peuvent obtenir et conserver cette autorisation de pêcher dans les ZADJN aux conditions suivantes :		> Question conditionnelle à C.1, C.2 et C.4 <	
C.5.a	Transmission de la position au moyen d'un système de surveillance des navires	1/3		
C.5.b	Déclaration des prises	1/3	Déclaration des informations requises concernant les prises, notamment les rejets.	
C.5.c	Participation à des programmes d'observateurs	1/3		

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
C.6	La liste des navires nationaux autorisés à pêcher dans les ZADJN est consultable par le public.	1	> Question conditionnelle à C.1, C.2 et C.4 <	
	<i>[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]</i>		La liste est à jour et facilement accessible. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. Une mise en œuvre suffisante signifie notamment que les données pertinentes sont transmises au <i>Fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement</i> de la FAO. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où aucun navire de ce type ne serait actuellement autorisé.	
	<i>[Si aucun navire de ce type n'est actuellement autorisé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>			
C.7	Les navires nationaux peuvent se voir retirer leur autorisation de pêcher dans les ZADJN s'ils ont pratiqué des activités de pêche INN.	1	> Question conditionnelle à C.1, C.2 et C.4 < Le pays est doté d'une législation lui permettant de retirer son autorisation à un navire national si ce dernier ne respecte pas la réglementation à laquelle il est soumis dans les ZADJN.	
C.8	L'accès à des ZEE étrangères en vertu d'accords bilatéraux est réglementé et les listes des navires autorisés à pêcher aux termes de tels accords sont consultables par le public.	1	Les accords bilatéraux dont il est question sont ceux que le pays a conclu avec d'autres sur la pêche dans les zones relevant de la juridiction de ces derniers. On considère que les listes des navires autorisés à pêcher aux termes de tels accords sont publiques si les capacités autorisées aux termes de ces accords sont intégralement déclarées. Pour qu'il y ait mise en œuvre complète, il faut également que les termes des accords (par exemple, compensations financières) soient intégralement déclarés. Si des éléments d'information pertinents sont déclarés, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où aucun accord de ce type ne serait actuellement en vigueur dans le pays.	
	<i>[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]</i>			
	<i>[Si aucun accord de ce type n'est actuellement en vigueur, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>			
C.9	L'accès à des ZEE étrangères en vertu d'accords privés ou d'accords d'affrètement est soit interdit, soit réglementé et, dans ce deuxième cas, les listes des navires autorisés à pêcher aux termes de tels accords sont consultables par le public.	1	On considère que les listes des navires autorisés à pêcher aux termes de tels accords sont publiques si les capacités autorisées aux termes de ces accords sont intégralement déclarées. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire.	
	<i>[S'il existe une réglementation, veuillez fournir un lien vers la liste des navires autorisés dans la colonne « Commentaires ».]</i>			
NAVIRES AYANT DES ACTIVITÉS LIÉES À LA PÊCHE				
C.10	Les navires nationaux sont-ils soumis à une interdiction d'exercer des activités liées à la pêche dans les ZADJN ?	0	> Question conditionnelle à C.1 <	
			> La réponse « Oui » indique que les questions C.12 à C.14 ne s'appliquent pas.<	
			> La réponse « Non » indique que la question C.11 ne s'applique pas.<	
C.11	Comment cette interdiction d'exercer des activités liées à la pêche dans les ZADJN, qui s'applique aux navires nationaux, est-elle mise en œuvre ?	3	> Question conditionnelle à C.1 et C.10 <	
			L'objectif est de déterminer si l'interdiction est effectivement mise en œuvre et si des sanctions s'appliquent en cas de non-conformité au règlement établissant l'interdiction.	

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
C.12	Les navires nationaux doivent bénéficier d'une autorisation pour exercer des activités liées à la pêche dans les ZADJN.	1	> <i>Question conditionnelle à C.1 et C.10 ; la réponse « pas de cadre légal » entraîne l'attribution de la note 0 à toutes les questions conditionnelles à C.12. <</i> Des dispositions exigent que les navires nationaux bénéficient d'une autorisation pour exercer des activités liées à la pêche dans les ZADJN.	
C.13	Les navires nationaux peuvent obtenir et conserver cette autorisation d'exercer des activités liées à la pêche dans les ZADJN aux conditions suivantes :		> <i>Question conditionnelle à C.1, C.10 et C.12 <</i>	
C.13.a	Transmission de la position au moyen d'un système de surveillance des navires	1/3		
C.13.b	Déclaration des transbordements	1/3	Quand cette activité est autorisée	
C.13.c	Participation à des programmes d'observateurs	1/3		
C.14	La liste des navires nationaux autorisés à exercer des activités liées à la pêche dans les ZADJN est consultable par le public. <i>[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien dans la colonne « Commentaires ».]</i>	1	> <i>Question conditionnelle à C.1, C.10 et C.12 <</i> Le fait que la liste des navires nationaux autorisés à exercer des activités liées à la pêche dans les ZADJN soit consultable par le public signifie que la liste est à jour et facilement accessible. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. Une mise en œuvre suffisante signifie notamment que les données pertinentes sont transmises au <i>Fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement</i> de la FAO. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où aucun navire de ce type ne serait actuellement autorisé.	
	<i>[Si aucun navire de ce type n'est actuellement autorisé, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>			
INDICATEUR D – RESPONSABILITÉS EN QUALITÉ D'ÉTAT DU PORT				
D.1	Les ports auxquels les navires étrangers peuvent accéder sont désignés. <i>[Si c'est le cas, veuillez fournir un lien vers la liste des ports désignés dans la colonne « Commentaires ».]</i>	1	Les ports qui disposent de moyens suffisants pour mener des inspections sont désignés comme pouvant accueillir des navires battant pavillon étranger, et la liste de ces ports désignés est consultable par le public. Le cas échéant, il est demandé de fournir un lien dans la colonne « Commentaires » du questionnaire. Il est également possible qu'il existe des données soumises au <i>Fichier mondial</i> de la FAO. Mais le pays peut aussi avoir choisi d'interdire les débarquements des navires étrangers.	
D.2	Les navires étrangers doivent demander à l'avance l'autorisation d'entrer dans un port.	1	Des dispositions exigent que les navires battant pavillon étranger (navires de pêche et navires ayant des activités liées à la pêche) demandent à l'avance l'autorisation d'entrer dans un port et attendent de recevoir confirmation de l'État du port. Mais le pays peut aussi avoir choisi d'interdire les débarquements des navires étrangers.	
D.3	Les navires soupçonnés de pêche INN peuvent se voir refuser l'accès au port ou aux services portuaires.	1	Il existe une réglementation permettant de refuser l'accès au port ou aux services portuaires (y compris débarquements, transbordements et services d'inspection) aux navires soupçonnés de pêche INN, sauf en cas de situation d'urgence.	

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
D.4	Les inspections à mener dans le port sont classées par ordre de priorité selon une approche fondée sur les risques.	1	Un système est en place qui permet de hiérarchiser les navires à inspecter en fonction de la probabilité qu'ils soient impliqués dans des activités de pêche INN et du degré de gravité de cette possible activité de pêche INN.	
D.5	Des objectifs chiffrés sont fixés pour le nombre d'inspections à mener dans les ports.	1		
D.6	Les mesures du ressort de l'État du port, telles que fixées par les ORGP compétentes, sont adoptées et mises en œuvre. <i>[Si aucun navire n'est en activité dans les zones relevant de la juridiction des ORGP, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>	1	Les mesures du ressort de l'État du port qui contribuent à réduire la pêche INN, fixées par les ORGP compétentes dans le cadre de leurs mesures de préservation et de gestion, sont adoptées et mise en œuvre. L'option « Non applicable » est fournie pour le cas où le pays ne disposerait d'aucun navire en activité dans les zones relevant de la juridiction d'une ORGP, soit parce que de telles activités sont interdites, soit parce qu'il n'a pas la capacité d'y conduire des activités.	
INDICATEUR E – RESPONSABILITÉS EN QUALITÉ DE MARCHÉ				
E.1	Les contrôles des importations et des exportations permettent de rejeter les produits issus de la pêche INN (par exemple, prises débarquées par des navires pratiquant la pêche INN, ou contenant des espèces qu'il est illégal de pêcher).	1	Il existe un système en place pour contrôler les importations et les exportations de produits de la mer, autrement dit un cadre de contrôle spécifique adopté pour les procédures de dédouanement, qui permet de rejeter les produits identifiés comme issus d'activités de pêche INN.	
E.2	Les produits de la mer importés doivent être accompagnés d'un certificat d'origine confirmant leur source légale.	1	Il existe une réglementation établissant l'obligation, pour les poissons importés, d'être accompagnés d'un certificat d'origine confirmant leur source légale.	
E.3 [NOUVELLE]	Les pouvoirs publics peuvent imposer des restrictions aux importations en provenance de pays identifiés comme luttant insuffisamment contre la pêche INN.	1		
E.4	Des campagnes sont menées pour sensibiliser les consommateurs à la menace représentée par la pêche INN. <i>[Le cas échéant, veuillez fournir, dans la colonne « Commentaires », des exemples de campagnes menées depuis 2017.]</i>	1	Le pays organise des campagnes à l'intention des consommateurs pour les informer de la menace que la pêche INN représente pour la durabilité des ressources marines et la santé des écosystèmes marins. Le cas échéant, le pays est invité à fournir, dans la colonne « Commentaires », des exemples de campagnes spécifiquement menées sur ce thème depuis le dernier envoi du questionnaire.	
E.5	L'accès aux aides publiques (subventions aux pêcheurs à titre individuel ou aux entreprises de pêche) peut être restreint pour les opérateurs condamnés pour avoir pratiqué des activités de pêche INN. <i>[Si le pays ne propose pas d'aides de ce type, veuillez sélectionner « Non applicable ».]</i>	1		
E.6	La pêche INN est considérée comme une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux. <i>[Veuillez indiquer « cadre légal, mise en œuvre partielle » si la pêche INN peut être considérée comme une infraction sous-jacente en principe,</i>	1	Générer des recettes en pratiquant la pêche INN est considéré comme une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux, c'est-à-dire qu'il existe une réglementation en vigueur autorisant les autorités à saisir les recettes de la pêche illégale et à poursuivre les pêcheurs concernés, en application des lois de lutte contre le blanchiment de capitaux. La réponse « mise en œuvre partielle » est conseillée si la pêche	

Numéro de la question	Question	Pondération dans l'indicateur	Complément d'information sur les données collectées	Références
	<i>mais qu'elle ne l'est pas spécifiquement dans le cadre légal.]</i>		INN peut être considérée comme une infraction sous-jacente en principe, mais ne l'est pas spécifiquement dans le cadre légal.	
E.7	Le cadre légal impose aux autorités fiscales de coopérer et d'échanger des informations avec celles qui sont chargées de la pêche pour faciliter la détection de gains illicites et l'identification des nationaux qui sont les propriétaires réels des navires ayant des activités INN.	1		
INDICATEUR F – COOPÉRATION INTERNATIONALE				
F.1	Des processus normalisés d'échange d'informations sur les activités de pêche INN avec les autres pays sont en place.	1	Par exemple, il existe des formulaires normalisés ou des canaux de communication spécifiques pour informer les autres pays d'activités de pêche INN détectées ou suspectées.	
F.2	Un point de contact est désigné pour l'échange d'informations sur les activités de pêche INN (par exemple, résultats des contrôles en mer ou dans les ports) avec les autres pays.	1		
F.3	Le pays publie une liste des navires nationaux reconnus comme ayant des activités de pêche INN et cette liste est mise à la disposition des autres pays.	1		
F.4	Le pays participe à des initiatives multilatérales de lutte contre la pêche INN, qui facilitent les opérations conjointes de suivi, contrôle et surveillance et de police des pêches. <i>[Si c'est le cas, veuillez indiquer les noms de ces initiatives dans la colonne « Commentaires ».]</i>	1		

Note : les questions sous le numéro desquelles figure la mention "[NOUVELLE]" ont été ajoutées au questionnaire après le dernier cycle de collecte d'informations organisé pour la préparation du rapport Closing gaps in national regulations against IUU fishing (Hutniczak, Delpeuch et Leroy, 2019^[23]).

Références

- Berkes, F. (2006), « ECOLOGY: Globalization, Roving Bandits, and Marine Resources », *Science*, vol. 311/5767, pp. 1557-1558, <http://dx.doi.org/10.1126/science.1122804>. [34]
- Cabral, R. et al. (2018), « Rapid and lasting gains from solving illegal fishing », *Nature Ecology & Evolution*, vol. 2/4, pp. 650-658, <http://dx.doi.org/10.1038/s41559-018-0499-1>. [22]
- Cavalcanti, C. et A. Leibbrandt (2017), « Impulsivity, voluntary cooperation, and denunciation among fishermen », *Department of Economics Discussion Paper*, vol. No. 10/17. [35]
- Costello, C. et al. (2020), « The future of food from the sea », *Nature*, <http://dx.doi.org/10.1038/s41586-020-2616-y>. [9]
- Doulman, D. et J. Swan (2012), *Guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular. [37]
- Environmental Justice Foundation (EJF) (2013), *Bringing Fishing Vessels Out Of The Shadows. The urgent need for a Global Record of fishing vessels and Unique Vessel Identifier*, Environmental Justice Foundation, London, https://ejfoundation.org/resources/downloads/EU_Global_Record_briefing_low-resolution_ok.pdf. [31]
- FAO (2017), *Voluntary Guidelines for Catch Documentation Schemes*, <http://www.fao.org/fi/static-media/MeetingDocuments/CDS/TC2016/wpAnnex.pdf>. [26]
- FAO (2015), *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication - At a Glance*, Food and Agriculture Organization of the United Nations. [40]
- FAO (2009), *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. [25]
- FAO (2001), *International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, <http://www.fao.org/3/a-y1224e.pdf>. [24]
- FATF (2012), *International Standards on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*, Financial Action Task Force. [41]
- FATF/OECD (2014), *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership*, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>. [32]
- Gaines, S. et al. (2019), *The Expected Impacts of Climate Change on the Ocean Economy*, <http://dx.doi.org/www.oceanpanel.org/>. [7]
- Gaines, S. et al. (2018), « Improved fisheries management could offset many negative effects of climate change », *Science Advances*, vol. 4/8, p. eaao1378, <http://dx.doi.org/10.1126/sciadv.aao1378>. [6]

- Galaz, V. et al. (2018), « Tax havens and global environmental degradation », *Nature Ecology & Evolution*, vol. 2/9, pp. 1352-1357, <http://dx.doi.org/10.1038/s41559-018-0497-3>. [4]
- Global Fishing Watch (2017), *The Global View of Transshipment: Revised Preliminary Findings*, https://globalfishingwatch.org/wp-content/uploads/GlobalViewOfTransshipment_Aug2017.pdf. [33]
- Global Ocean Commission (2014), *From Decline to Recovery – A Rescue Package for the Global Ocean*, https://www.mpaaction.org/sites/default/files/Global%20Ocean%20Commission_2014_From%20Decline%20to%20Recovery.pdf. [20]
- High Seas Task Force (2006), *Closing the Net Stopping illegal fishing on the high seas, Final report of the Ministerially-led Task Force on IUU Fishing on the High Seas*. [19]
- Hutniczak, B., C. Delpuech et A. Leroy (2019), « Closing Gaps in National Regulations Against IUU Fishing », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n° 120, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9b86ba08-en>. [23]
- Hutniczak, B., C. Delpuech et A. Leroy (2019), « Intensifying the Fight Against IUU Fishing at the Regional Level », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n° 121, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7b9f17d-en>. [28]
- Konar, M. et al. (2019), *The Scale of Illicit Trade in Pacific Ocean Marine Resources*, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.32575.25764>. [3]
- Kopela, S. (2016), « Port-State Jurisdiction, Extraterritoriality, and the Protection of Global Commons », *Ocean Development & International Law*, vol. 47/2, pp. 89-130, <http://dx.doi.org/10.1080/00908320.2016.1159083>. [36]
- Ma, X. (2020), « An economic and legal analysis of trade measures against illegal, unreported and unregulated fishing », *Marine Policy*, vol. 117, p. 103980, <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103980>. [38]
- OECD (2020), *Fisheries, aquaculture and COVID-19: Issues and policy responses*, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133642-r9ayjfw55e&title=Fisheries-aquaculture-and-COVID-19-Issues-and-Policy-Responses. [29]
- OECD (2005), *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264010888-en>. [27]
- OECD (forthcoming), « COVID-19 and multilateral fisheries management ». [30]
- Österblom, H. (2014), « Catching Up on Fisheries Crime », *Conservation Biology*, vol. 28/3, pp. 877-879, <http://dx.doi.org/10.1111/cobi.12229>. [5]
- Petrossian, G., J. Weis et S. Pires (2015), « Factors affecting crab and lobster species subject to IUU fishing », *Ocean & Coastal Management*, vol. 106, pp. 29-34, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.01.014>. [39]
- Pörtner, H. et al. (2019), *IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. [8]
- Reilly, A. (2018), *Overview of Food Fraud in the Fisheries Sector*, FAO, Rome, <http://www.fao.org/3/I8791EN/i8791en.pdf>. [10]

- Sandin, S. (dir. pub.) (2009), « Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing », *PLoS ONE*, vol. 4/2, p. e4570, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0004570>. [1]
- Spijkers, J. et al. (2019), « Global patterns of fisheries conflict: Forty years of data », *Global Environmental Change*, vol. 57, p. 101921, <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.05.005>. [18]
- Sumaila, U. et M. Bawumia (2014), « Fisheries, ecosystem justice and piracy: A case study of Somalia », *Fisheries Research*, vol. 157, pp. 154-163, <http://dx.doi.org/10.1016/j.fishres.2014.04.009>. [16]
- Sumaila, U. et al. (2020), « Illicit trade in marine fish catch and its effects on ecosystems and people worldwide », *Science Advances*, vol. 6/9, p. eaaz3801, <http://dx.doi.org/10.1126/sciadv.aaz3801>. [2]
- Telesetsky, A. (2014), « Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime », *Ecology Law Quarterly*, vol. vol. 41/no. 4, pp. pp. 939–997, <http://www.jstor.org/stable/44320331>. [15]
- Tickler, D. et al. (2018), « Modern slavery and the race to fish », *Nature Communications*, vol. 9/1, <http://dx.doi.org/10.1038/s41467-018-07118-9>. [14]
- UNODC (2011), *Transnational Organized Crime in the Fishing Industry: Focus on: Trafficking in Persons Smuggling of Migrants Illicit Drugs Trafficking*. [12]
- Urbina, I. (2019), *The Outlaw Ocean : Journeys across the last Untamed frontier*. [13]
- Widjaja, S. et al. (2019), *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers.*, <http://dx.doi.org/www.oceanpanel.org/>. [17]
- Witbooi, E. et al. (2020), *Organised Crime in the Fisheries Sector.*, Washington, DC: World Resources Institute, <https://oceanpanel.org/blue-papers/organised-crime-associated-fisheries>. [11]
- World Bank (2017), *The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries*, The World Bank, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0919-4>. [21]

Notes

¹ L'impact de la pêche INN n'a pas été estimé à l'échelle planétaire, mais la contribution de la pêche durable à la sécurité alimentaire mondiale actuellement et à l'avenir est examinée dans Costello et al. (2020^[9]). La pêche INN remet cette contribution en question en détournant des produits de la mer vers des marchés illégaux qui ne sont pas nécessairement accessibles aux consommateurs, lesquels ne peuvent pas toujours se procurer aisément d'autres aliments nutritifs, et en portant atteinte à la durabilité de la ressource et donc à son potentiel de production alimentaire.

² La catégorisation des différents faits de délinquance varie d'une juridiction à l'autre.

³ L'estimation la plus récente des captures annuelles mondiales illégales et non déclarées date de 2009 (Agnew et al., 2009^[11]).

⁴ D'autres moyens sont utiles pour lutter contre la pêche INN et bien qu'ils n'entrent pas dans le champ de la présente publication, ils méritent de retenir l'attention et de faire l'objet de travaux. Ils comprennent des mesures publiques, comme le renforcement des sanctions, et des actions du secteur halieutique et de la société civile qui contribuent à une meilleure transparence et une meilleure traçabilité des produits de la mer (Widjaja et al., 2019^[17]).

⁵ Ce chapitre est un complément aux travaux effectués par la FAO pour suivre les progrès des pays vis-à-vis de l'ODD 14.6 à l'aide de l'indicateur 14.6.1 « État d'avancement de la mise en œuvre des instruments internationaux visant à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ». Les scores agrégés obtenus par les pays peuvent être consultés à l'adresse <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1461/fr/>. Des questions similaires sont examinées plus en détail dans le présent chapitre, pour indiquer où des réformes sont nécessaires en ce qui concerne des mesures et des réglementations précises.

⁶ Globalement, pour chaque type de réglementations ou de mesures jugé nécessaire pour lutter contre la pêche INN, il a été demandé aux pays s'il existait un cadre juridique ou des dispositions des pouvoirs publics et, dans l'affirmative, s'ils étaient mis en œuvre pleinement, en partie ou pas du tout (cependant, rien n'a été fait pour mesurer, dans chacun des pays, l'efficacité des mesures adoptées et appliquées contre la pêche INN). Les pays ont aussi été invités à indiquer les références des cadres juridiques et dispositions des pouvoirs publics concernés, ainsi que les liens conduisant aux informations publiées dans les questions relatives à la transparence des informations. L'OCDE a vérifié les informations fournies par les autorités nationales dans la mesure du possible et a communiqué avec ces autorités pour les préciser et les modifier si nécessaire. Les informations ont été versées dans la base de données en attendant une validation définitive des autorités nationales.

⁷ La méthode de notation des différentes questions est décrite dans le tableau annexe 3.A.1.

⁸ Les moyennes sont calculées à l'échelle nationale, tous les pays étant comptés à égalité. La pondération des différentes questions dans les indicateurs est indiquée dans le tableau annexe 3.A.1. La construction des indicateurs repose sur l'hypothèse que toutes les mesures prises en compte dans chacun d'eux sont complémentaires et que la meilleure chose à faire dans chaque pays est de toutes les mettre en œuvre. Il est entendu, cependant, que ce n'est pas forcément le cas et que les pays peuvent avoir des priorités et des panoplies de mesures et de pratiques variées pour lutter contre la pêche INN, en fonction de la situation particulière de leurs pêches.

⁹ Les indices de progrès depuis 2005 découlent des réponses au sous-ensemble des questions qui figuraient déjà dans l'enquête de 2006 sur la situation en 2005. Un sous-ensemble de 14 des répondants de 2019 ont aussi répondu à l'enquête de 2006 : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, les États-Unis, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Slovénie et la Turquie. Les pays interrogés en 2019 l'ont

aussi été en 2017 et le questionnaire était très similaire. Les avancées obtenues depuis 2016 ne sont mentionnées que lorsqu'elles sont notables.

¹⁰ En écho au constat opéré dans (Hutniczak, Delpuech et Leroy, 2019^[23]), selon lequel le degré de mise en œuvre des meilleures pratiques de lutte contre la pêche INN est souvent étroitement lié au produit intérieur brut (PIB) par habitant, les indicateurs moyens des répondants membres de l'OCDE sont plus élevés que ceux des économies émergentes non membres. L'écart est cependant limité en ce qui concerne l'immatriculation des navires et l'autorisation d'activité dans la ZEE.

¹¹ Selon la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, en vigueur depuis 1994, les États côtiers, notamment les États insulaires, disposent de droits souverains sur les ressources naturelles présentes dans les eaux qui s'étendent jusqu'à 200 milles marins de leurs côtes. Leurs droits sur ces zones, appelées zones économiques exclusives (ZEE), sont assortis de l'obligation d'y suivre et d'y contrôler la pêche et les activités qui lui sont liées.

¹² La FAO a élaboré un Fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement, répertoire en ligne global et actualisé des navires ayant des activités de pêche, établi par les autorités étatiques et les ORGP (<http://www.fao.org/global-record/background/about/fr/>).

¹³ Les caractéristiques du navire sont par exemple sa longueur, son tonnage, sa méthode de pêche, sa puissance propulsive et son année de construction.

¹⁴ www.whofishesfar.org.

¹⁵ Par exemple, les chercheurs qui utilisent les données des SIA pour analyser les transbordements pourraient vérifier qu'un transbordement signalé par un satellite d'observation est dûment autorisé et, le cas échéant, alerter les autorités.

¹⁶ Nonobstant des notes élevées, certains répondants indiquent qu'ils rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre des MREP, ce qui indique que des améliorations sont encore possibles même dans les pays qui participent à l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port.

¹⁷ Publiées le 5 avril 2017, les Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises (FAO, 2017^[26]) constituent une source précieuse de conseils sur la conception de ces programmes.

4

Soutien des pouvoirs publics au secteur de la pêche

Ce chapitre décrit les politiques publiques de soutien au secteur de la pêche : la panoplie de mesures utilisées, leur ampleur, les contextes dans lesquels elles sont mises en œuvre ainsi que leurs impacts potentiels par rapport à leurs différents objectifs. Il s'appuie à cette fin sur la base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (ESP) – qui est la source d'informations la plus complète, la plus détaillée et la plus homogène sur les aides à la pêche communiquées par les administrations publiques de différents pays –, ainsi que les analyses les plus récentes de l'Organisation concernant l'impact relatif des différents types de mesures de soutien. Le but est d'aider les pays à tenir leurs engagements au titre de l'Objectif de développement durable 14, qui vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable » et appelle à réformer le système des aides à la pêche afin, tout au moins, qu'il ne compromette pas l'utilisation durable des ressources. Une autre finalité de ce chapitre est d'orienter les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les subventions à la pêche.

Principales recommandations

- Afin de réduire les incidences préjudiciables sur la durabilité biologique des ressources halieutiques et les effets inévitables sur les différents segments de la flotte tout en améliorant le bien-être des pêcheurs et en augmentant la production, les pouvoirs publics devraient substituer aux politiques de soutien aux intrants des mesures qui aident les pêcheurs à gérer leurs activités plus efficacement et à accroître leur rentabilité. La marge de réforme n'est pas négligeable : sur la période 2016-18, 3.2 milliards USD ont été consacrés chaque année à des politiques visant à minorer le coût des intrants. Le soutien aux carburants arrivait en tête des mesures de soutien direct, représentant 25 % des aides totales au secteur. En revanche, moins d'un tiers de cette somme (1 milliard USD) était consacré à des aides partiellement découplées des activités de pêches (comme le soutien au revenu ou les régimes spéciaux d'assurance).
- Les pouvoirs publics devraient s'assurer que les capacités de gestion, contrôle et surveillance sont suffisantes pour gérer efficacement les activités halieutiques, notamment en haute mer, et mettre fin à la pêche illégale. Entre 2012-14 et 2016-18, les sommes consacrées à ces missions ont considérablement baissé proportionnellement à la taille de la flotte dans plusieurs pays et économies. Veiller à ce que cette baisse ne se fasse pas au détriment d'une gestion et d'un contrôle efficace est indispensable pour préserver les bienfaits de la pêche pour les générations futures, conformément à l'ODD 14, qui vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». Il est en outre essentiel de s'assurer que les mesures de soutien atteignent leurs objectifs socioéconomiques sans encourager la surpêche ni les autres pratiques non durables.
- Les pouvoirs publics devraient éviter de financer les infrastructures qui encouragent la surcapacité et la surpêche. Dans certains pays, les dépenses consacrées aux infrastructures ont considérablement augmenté entre 2012-14 et 2016-18 par rapport à la taille de la flotte.
- Conformément au principe utilisateur-payeur, les pouvoirs publics devraient envisager de demander au secteur de la pêche de contribuer dans une proportion raisonnable au financement des services de gestion essentiels, pour faire en sorte que les ressources disponibles à cette fin soient suffisantes. Dans de nombreux pays, ce sont les contribuables qui continuent de financer la plus grande partie – voire la totalité – de la gestion des pêches.
- Comme le recommande l'OCDE de manière générale, les mesures de soutien public devraient être limitées dans le temps et ciblées.
- Améliorer la transparence des aides gouvernementales pour que tout un chacun puisse les évaluer concourrait à renforcer la confiance dans le secteur et dans les mesures prises par les pouvoirs publics. Les pays seraient aussi à même, de la sorte, d'apprendre les uns des autres et de mieux se préparer pour l'avenir. L'amélioration de la transparence est particulièrement nécessaire en ce qui concerne le soutien aux carburants et les paiements versés pour accéder aux eaux d'autres pays.
- La réforme des politiques de soutien peut, dans la pêche comme dans l'agriculture, aider les systèmes alimentaires à atteindre des objectifs plus vastes, par exemple la sécurité alimentaire et la nutrition, la création de débouchés économiques tout au long de la chaîne alimentaire et la limitation de l'empreinte écologique de la production alimentaire. C'est un élément clé de l'arsenal dont disposent les pouvoirs publics pour améliorer le bien-être dans les régions côtières (de la même manière que la réforme de la politique agricole est déterminante pour améliorer le bien-être dans les zones rurales), et il peut produire des effets au-delà de l'ODD 14, en particulier sur les ODD ayant trait au climat, à la pauvreté et à l'alimentation.

4.1. Comprendre les politiques de soutien à la pêche, pour plus de durabilité, de bien-être et d'équité

Consensus international sur la nécessité de réformer les politiques de soutien à la pêche

Dans beaucoup de pays du monde, le secteur de la pêche peut représenter une source notable d'activité économique, d'emploi et d'alimentation à l'échelle régionale, et revêtir une grande importance culturelle et sociale bien qu'il ne contribue que relativement peu au PIB (FAO, 2020^[1]). C'est la raison pour laquelle la plupart des gouvernements soutiennent ce secteur dans le but, par exemple, de préserver l'emploi dans les zones côtières, d'améliorer le bien-être des pêcheurs, d'assurer la durabilité des activités halieutiques, d'encourager la production alimentaire ou d'asseoir leur souveraineté dans des eaux contestées.

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour atteindre ces objectifs peuvent parfois, néanmoins, avoir des effets préjudiciables en créant des distorsions dans l'environnement économique où les pêcheurs évoluent². Ces effets préjudiciables peuvent se manifester notamment par une augmentation excessive de la capacité de pêche, la surexploitation des stocks (autrement dit, de la surpêche) ou des incitations encourageant la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN), autant d'effets qui nuisent à la durabilité des ressources halieutiques et des écosystèmes marins. Les politiques conduisant à la détérioration des stocks sont en définitive néfastes économiquement à ceux qu'elles sont censées aider, car la diminution des ressources entraîne à la fois une baisse des rendements durables et une hausse des coûts d'exploitation, ce qui nuit par conséquent à la résilience du secteur de la pêche. Ces politiques sont préjudiciables à la société et à l'environnement. À cause d'elles, la contribution des stocks halieutiques à la sécurité alimentaire et aux services écosystémiques (comme l'alimentation d'autres éléments des écosystèmes) n'est pas optimale et, lorsque l'effort de pêche est supérieur à ce qu'il pourrait être, les impacts de la pêche sur les espèces non ciblées, les habitats naturels et le climat sont plus importants (Hilborn et al., 2020^[2]).

En adoptant, dans le cadre des Nations Unies, l'Objectif de développement durable (ODD) 14, la communauté internationale a pris acte de la nécessité de réformer le soutien au secteur de la pêche afin, pour le moins, qu'il ne compromette pas la durabilité de l'utilisation de la ressource³. La cible 14.6 appelle à interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche et à supprimer celles qui favorisent la pêche INN, et cela à l'horizon 2020. Pour atteindre cet objectif, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) négocient actuellement la mise en place de disciplines contraignantes sur le soutien à la pêche qui permettraient aux pays d'interdire collectivement les subventions préjudiciables, tout en prévoyant un traitement spécial et différencié qui soit approprié et efficace pour les pays les moins avancés et en développement.

Outre leurs effets néfastes pour l'environnement, certaines mesures de soutien ne permettent pas d'atteindre les objectifs socioéconomiques dont elles découlent. Par exemple, une fraction relativement modeste des sommes destinées à abaisser le coût du carburant est effectivement transférée aux pêcheurs et, de surcroît, ce soutien réduit la compétitivité de la petite pêche et place les pêcheurs artisanaux dans une situation plus difficile que s'il n'avait pas existé. Il arrive en effet que les petits bateaux soient supplantés par des navires industriels qui consomment beaucoup de carburant, lesquels reçoivent la majeure partie des aides et accroissent leur effort en conséquence (Martini et Innes, 2018^[3]).

Il en découle que chaque pays peut essayer de réformer sa politique de soutien à la pêche pour améliorer son efficacité, son efficacité et ses effets redistributifs (dans le sens de l'équité), en sus des objectifs de durabilité convenus au niveau international (ODD, OMC). Cela devrait être une priorité d'autant plus grande dans le contexte de la crise générée par la pandémie de COVID-19, qui accroît à la fois le besoin de soutien et la pression exercée sur les fonds publics (OECD, 2020^[4]).

Constituer une base d'éléments factuels pour orienter les réformes

Le but de ce chapitre est de faciliter les processus de réforme du secteur de la pêche en examinant la panoplie de mesures de soutien utilisées actuellement, les contextes dans lesquels elles sont utilisées et leurs impacts potentiels eu égard aux différents objectifs de l'action publique.

Pour commencer, les principes directeurs tirés de la littérature sont présentés brièvement, afin d'aider les différents pays à évaluer leur politique de soutien en fonction de leurs propres objectifs.

Vient ensuite une description complète des politiques de soutien à la pêche, mettant en avant les tendances observées ces dernières années. Elle a été établie à l'aide de la base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (ESP) et des principes directeurs évoqués ci-dessus. Cette description s'intéresse d'abord au soutien aux services fournis au secteur (SSS), puis au soutien direct aux pêcheurs et aux entreprises du secteur de la pêche (DSI).

La dernière section du chapitre dresse une comparaison entre le soutien à la pêche et le soutien à l'agriculture. Les responsables de l'action publique ont souvent des objectifs et des contraintes similaires lorsqu'ils élaborent des dispositifs de soutien dans chacun de ces deux secteurs – notamment en ce qui concerne la production alimentaire –, et la comparaison est établie dans le but d'améliorer la cohérence des politiques et d'aider à mettre en évidence de possibles retombées et synergies, pour concevoir les meilleures combinaisons de mesures à l'appui de systèmes alimentaires durables et résilients.

4.2. Principes généraux pouvant guider la réforme de la politique de la pêche

La réorientation du soutien peut améliorer la durabilité, le bien-être et l'équité

Déterminer de façon catégorique que des mesures de soutien sont strictement « positives » ou « négatives » au regard d'un ensemble d'objectifs socioéconomiques et environnementaux n'est pas une tâche facile⁴. Les modélisations réalisées par l'OCDE⁵ montrent que leurs effets relatifs, dans chacun de ces domaines, peuvent varier considérablement en fonction de certains facteurs (Martini et Innes, 2018^[3]) :

- le type de politique de soutien concerné ;
- les critères de mise en œuvre (qui peut recevoir le soutien, dans quelles conditions et pendant combien de temps) ;
- le cadre de gestion dans lequel exercent les pêcheurs bénéficiant du soutien (notamment s'il existe un maximum de capture pour empêcher la surpêche, et si la prévention de la pêche INN porte ses fruits) ;
- la santé des stocks halieutiques visés par les pêcheurs bénéficiant du soutien.

Ces constats fournissent quelques indications générales ainsi que des principes directeurs qu'il convient de prendre en compte pour examiner les ensembles de mesures actuellement en place, leurs résultats probables ainsi que la marge disponible pour rediriger le soutien de manière à atteindre plus sûrement des objectifs comme la durabilité des pêches.

Le premier enseignement – et le plus important – tiré de l'analyse économique des politiques de soutien à la pêche est qu'il est possible de rediriger l'argent public vers des mesures susceptibles d'améliorer les résultats sur plusieurs fronts. S'agissant en particulier du soutien direct, l'abandon des politiques de soutien aux intrants au profit de dispositifs qui aident les pêcheurs à exercer leur activité de manière plus efficace et à accroître leur capacité à en tirer davantage de profits réduirait les effets néfastes sur la viabilité biologique des ressources halieutiques, améliorerait le bien-être des pêcheurs et augmenterait la production, mais aussi éviterait les effets de distorsion nuisant à l'équité entre les segments d'une flotte.

Les mesures qui minorent les coûts directs de la pêche sont les plus susceptibles d'encourager des pratiques non durables. Plus précisément, les paiements entraînant une baisse du coût relatif des intrants variables (en particulier du carburant) provoquent une augmentation de la demande de ces produits et peuvent se traduire par un accroissement de l'effort et de l'activité, avec d'éventuelles répercussions en termes de durabilité (sauf si la réglementation interdit purement et simplement la surcapacité et la surpêche ; voir la section 4.2.2). Ce type de soutien est également le plus à même d'accroître la pêche INN car une partie de l'amplification de l'effort de pêche peut prendre cette forme. En ce cas, ce type de soutien contribue au risque d'épuisement des stocks, et il arrive que les mesures de soutien avantagent la pêche INN au détriment des activités halieutiques légales. Les paiements pour l'achat ou la modernisation des bateaux sont quant à eux les plus susceptibles de promouvoir la surcapacité, car la réduction du coût relatif des investissements en la matière entraîne une hausse de la demande de navires. Une fois que cette capacité supplémentaire est acquise, le caractère relativement durable et non malléable des navires peut pousser à l'utiliser, parfois au-delà des niveaux admissibles en termes de durabilité – d'où une surpêche – et possiblement dans le cadre d'une activité INN. La surcapacité peut en outre engendrer une pression politique visant l'obtention d'aides supplémentaires, par exemple de paiements permettant d'accéder aux eaux d'autres pays. Par ailleurs, en abaissant le coût relatif du carburant ou de la puissance des navires, le soutien aux intrants peut se traduire par des émissions superflues de CO₂ (Parker et al., 2018^[5]) et par des prises accessoires plus abondantes (Burgess et al., 2018^[6]).

De plus, le soutien aux intrants peut être inéquitable lorsqu'il permet à des navires et des entreprises de grande taille – qui absorbent généralement la majorité des intrants, et donc des aides qui y sont associées – de capturer plus facilement des ressources halieutiques peu abondantes au détriment de leur disponibilité pour des bateaux plus petits. Les subventions aux carburants, qui continuent de représenter la majorité des aides directes aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche (voir la section 4.3), sont aussi la façon la moins efficace de transférer des revenus aux pêcheurs. Dans certaines conditions de gestion, il a été évalué que moins de 10 % de la valeur de ces subventions bénéficiaient aux pêcheurs, le reste se perdant dans l'augmentation de l'effort et la diminution des stocks, ou revenant aux fournisseurs de carburant (Martini et Innes, 2018^[3]).

À l'opposé, les paiements visant à encourager une activité commerciale efficiente et à développer le capital humain constituent le type de soutien direct ayant le moins d'effets néfastes sur la durabilité, tout en produisant de bons résultats en termes d'efficacité des transferts. Cela inclut les formes de soutien suivantes : développement des compétences, formation et assistance aux techniques de commercialisation, prêts bonifiés et fiscalité particulière sur les investissements ou le rendement des capitaux investis ne concernant pas les navires de pêche. Le soutien direct au revenu des pêcheurs est également très avantageux pour l'ensemble des acteurs du secteur. Enfin, le soutien aux services tels que la gestion, le suivi et la surveillance est également considéré comme un investissement bénéfique et nécessaire même si, conformément au principe utilisateur-payeur, les coûts correspondants devraient idéalement être pris en charge par le secteur.

L'efficacité du soutien passe par celle de la gestion de la pêche

Le deuxième enseignement le plus important dont il convient de tenir compte avant de choisir telle ou telle mesure est qu'une politique de soutien ne peut être efficace que si – notamment – la gestion de l'activité halieutique l'est aussi. En vérité, toutes les politiques de soutien direct examinées dans les travaux de modélisation de l'OCDE peuvent entraîner une certaine surexploitation des stocks en raison de la possibilité – variable – qu'elles ont d'accroître la capacité de la flotte, d'entraîner de la surpêche et d'encourager la pêche INN. Un système de gestion de la pêche efficace est toutefois considéré comme capable d'atténuer cet effet, même s'il ne l'élimine pas totalement⁶. La limitation de la quantité totale de poisson capturé à un niveau durable est donc indispensable pour modérer les impacts des politiques de soutien sur la durabilité des stocks. De plus, toutes les mesures de soutien direct, ainsi que la plupart des services fournis au secteur, sont nettement plus avantageuses pour les pêcheurs lorsque la surpêche est

évitée, car ce qu'elles font gagner n'est alors pas dissipé dans une consommation inutilement élevée d'intrants, ni dans une diminution des captures et des revenus consécutive à une surexploitation des ressources.

Cela dit, il est également important de prendre conscience qu'aucun pays n'a mis en place un système de gestion parfait. On estime qu'un peu plus de 34 % des stocks sont dans une situation non durable à l'échelle mondiale (FAO SOFIA 2020) et que le niveau d'exploitation de plus de la moitié d'entre eux n'est pas viable dans certaines régions (mer Méditerranée, mer Noire, Sud-Est du Pacifique et Sud-Ouest de l'Atlantique). Les données par pays ou par économie fournies au chapitre 2 montrent qu'une forte proportion des stocks dont l'évaluation a été communiquée à l'OCDE ne sont pas non plus dans une situation biologiquement viable, y compris certains des plus importants en termes de valeur des débarquements. De surcroît, la pêche INN reste omniprésente sur toutes les mers du globe (chapitre 3).

Une prudence encore plus grande est donc de mise lorsqu'il s'agit de soutenir des activités halieutiques qui visent des stocks surpêchés ou dont les pays ne sont à même d'évaluer l'état. De même, il convient tout spécialement de faire preuve de retenue dans le cas des stocks non gérés ou particulièrement sujets à la pêche INN. Dans la pratique, ces situations ont tendance à se recouper : il est fréquent, lorsque la santé des stocks est mauvaise ou inconnue, que les capacités (ou les efforts) nécessaires à une gestion des pêches satisfaisante et à des services de SCS efficaces soient limitées également (Hilborn et al., 2020^[2]). Les activités halieutiques concernées sont pratiquées dans une large mesure, mais pas uniquement, en haute mer. Dans certains cas, la seule option viable sur le plan social, environnemental et économique peut être de réaffecter une partie du budget généralement utilisé pour soutenir la pêche à la création de débouchés durables différents dans d'autres secteurs économiques, notamment l'aquaculture.

Enfin, il est capital de décourager activement les comportements non durables dans toutes les activités halieutiques bénéficiant d'un soutien. L'ODD 14 indique qu'il est urgent de supprimer les aides aux opérateurs qui pratiquent la pêche INN et les négociations menées à l'OMC concernant les subventions à la pêche s'intéressent de près à cette question. Pour autant, selon les données recueillies par l'OCDE en 2019, moins de 55 % des 33 pays interrogés limitent catégoriquement les aides aux opérateurs reconnus coupables de pêche INN, 18 % d'entre eux ne possédant même pas de cadre juridique pour le faire (chapitre 3).

4.3. Situation et tendances du soutien à la pêche

La base de données sur l'ESP (Encadré 4.1) a pour objet de rendre compte de la valeur monétaire totale du soutien public aux activités halieutiques en récapitulant toutes les mesures qui donnent lieu à un transfert entre les contribuables et les pêcheurs. Elle contient des informations sur les caractéristiques de ces mesures, notamment leurs critères de mise en œuvre, et sur leur chiffrage annuel exprimé à la fois en USD et dans la monnaie nationale du pays concerné. Toutes les sommes indiquées dans le présent chapitre sont exprimées en USD. Concernant les tendances des politiques de soutien ces dernières années, les périodes de référence sont 2016-18 et 2012-14.

Encadré 4.1. Base de données de l'OCDE sur l'ESP (estimation du soutien à la pêche)

Constituée à partir d'informations communiquées par les autorités nationales, la base de données sur l'ESP mesure, décrit et classe les mesures de soutien à la pêche de manière homogène et transparente, afin de faciliter leur évaluation par rapport à des objectifs prédéfinis.

Elle recense trois grandes catégories de mesures elles-mêmes déclinées en fonction de facteurs comprenant les critères de mise en œuvre et la finalité.

- Le **soutien aux services fournis au secteur** (SSS) regroupe les aides au titre des infrastructures ; de la gestion, du contrôle et de la surveillance ; de la recherche-développement ; de l'enseignement et de la formation ; de la commercialisation et de la promotion ; des collectivités ; de l'accès aux eaux d'autres pays ; et d'autres services au secteur.
- Le **soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche** (DSI) comprend le soutien au revenu, à l'assurance, aux intrants fixes (en particulier les navires et les engins), au carburant¹, aux autres intrants variables, au titre de la réduction de la capacité et d'autres formes de soutien direct.
- **Les paiements effectués par le secteur de la pêche** (PMS) englobent les redevances versées par les utilisateurs des services (par exemple pour l'accès aux ports ou la gestion portuaire), ainsi que les impôts ou redevances sur l'utilisation des ressources et les bénéfices afférents, qui réduisent la participation des contribuables au financement des mesures de soutien à la pêche.

La base de données sur l'ESP couvre tous les pays membres de l'OCDE et dix économies clés non membres (appelées ci-après « économies émergentes ») où la pêche en mer est une activité importante. Ces 39 pays et économies représentaient en 2016-18 un peu plus de 69 % de la production halieutique mondiale en volume.

Les **membres de l'Organisation compris dans la base ESP** sont l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Turquie.

Les **économies émergentes représentées dans la base de données ESP** sont l'Argentine, le Brésil, la République populaire de Chine (ci-après la « Chine »), le Costa Rica, l'Indonésie, la Malaisie, le Pérou, les Philippines, le Taipei chinois et le Viet Nam².

1. Dans la base de données de l'OCDE sur l'ESP (OECD.Stat), le soutien au carburant est répertorié sous deux rubriques différentes selon le mécanisme utilisé : les avantages fiscaux applicables aux carburants figurent dans la rubrique des exonérations fiscales (« Tax exemptions »), tandis que les transferts directs visant à réduire le coût du carburant sont enregistrés dans celle des transferts au titre de l'utilisation d'intrants (« Transfers based on input use »). Leurs impacts étant similaires, ces deux types de soutien sont regroupés en un seul dans le présent chapitre.

2. La base de données contient également des informations sur l'Inde pour l'année 2018. Elles n'ont cependant pas été prises en compte dans ce chapitre afin d'assurer la cohérence sur l'ensemble de la période étudiée (comparaison entre 2012-14 et 2016-18).

Soutien public total

En 2016-18, les 39 pays et économies qui ont communiqué leur soutien à la pêche pour alimenter la base de données de l'OCDE sur l'ESP (encadré 2.1) ont indiqué avoir transféré au secteur un montant annuel brut moyen de 9.4 milliards USD. Au total, le soutien net a atteint 9.1 milliards USD si l'on tient compte des paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS) pour accéder aux ressources et les utiliser ou pour payer des services. L'ESP totale et l'ESP nette totale ont toutes les deux baissé par rapport à 2012-14

(elles s'élevaient alors respectivement à 13.1 milliards USD et 12.8 milliards USD). En 2016-18, le soutien total représentait 10 % de la valeur moyenne des débarquements, contre 13.8 % en 2012-14⁷.

Globalement, les pays de l'OCDE ont versé au total 4.6 milliards USD par an au cours de la période 2016-18 (ESP nette de 4.4 milliards USD), soit une légère baisse par rapport aux 5 milliards USD de 2012-14 (ESP nette de 4.8 milliards USD). Cela équivalait à 12.3 % de la valeur moyenne des débarquements en 2016-18 – soit légèrement moins que les 12.6 % de 2012-14 –, la baisse de l'ESP totale ayant été supérieure à la faible diminution (-5.9 %) de la valeur des débarquements au cours de la même période.

De leur côté, les économies émergentes non membres de l'OCDE (ci-après dénommées « économies émergentes ») ont consacré au total 4.8 milliards USD par an en moyenne au soutien en 2016-18 (ESP nette de 4.7 milliards USD), soit à peine plus de la moitié des 8.1 milliards de 2012-14 (ESP nette de 8.0 milliards USD). S'agissant des économies émergentes sur lesquelles les données étaient disponibles, l'ESP moyenne a représenté 8.3 % de la valeur moyenne des débarquements sur la période en 2016-18, soit un recul par rapport aux 15 % de 2012-14, qui s'explique par une diminution importante de l'ESP conjuguée à une progression de 15.2 % de la valeur des débarquements⁸.

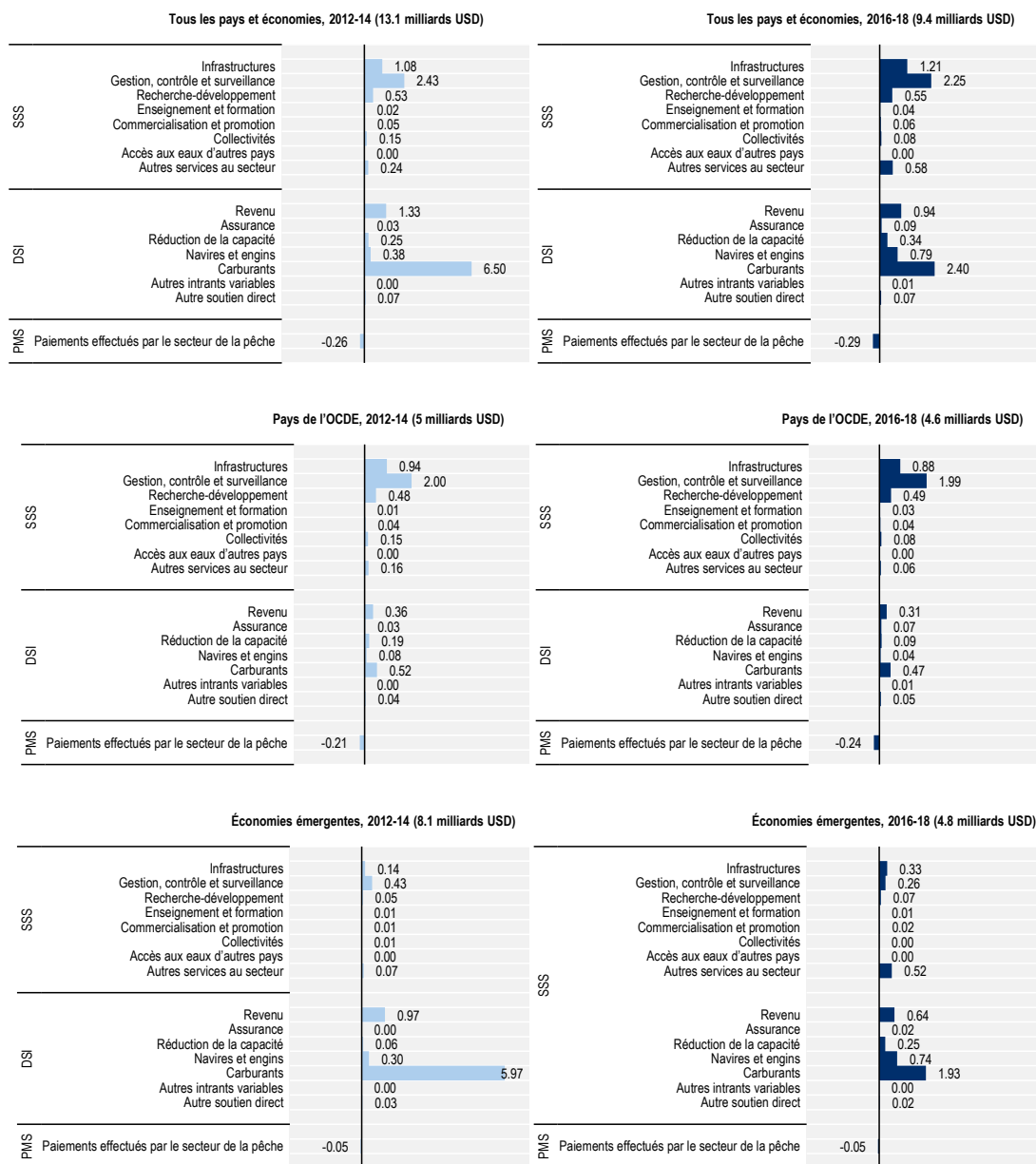
Au niveau mondial, un nombre relativement peu élevé de pays représentent la majeure partie des captures, de la flotte et des emplois⁹. Dans ces pays, un taux de soutien donné se traduit évidemment par un niveau de soutien plus élevé en valeur absolue. En 2016-18, cinq pays concentraient 78 % de l'ESP totale (Chine, 41 % ; Japon, 13 % ; États-Unis, 10 % ; Canada, 8 % ; Brésil, 7 %) ; ce sont aussi, dans la base de données sur l'ESP, les pays et économies qui occupent les cinq premières places en matière de volume des captures, de flotte ou d'emploi. La Norvège, la Pologne, la Corée, la Turquie et l'Australie représentaient individuellement entre 2 % et 3 % de l'ESP totale communiquée, tandis que les autres pays et économies présents dans la base de données en représentaient 1 % ou moins.

Ces estimations du soutien total doivent toutefois être considérées avec précaution. La base de données sur l'ESP recense toutes sortes de mesures de soutien qui peuvent avoir des impacts relatifs différents à la fois sur la durabilité des ressources biologiques et sur les variables socioéconomiques. Il est donc important, avant d'effectuer une comparaison entre les pays, de comprendre et de contextualiser la composition du soutien. Lors de l'examen des divers types de soutien (à la section 4.3.2 pour le soutien aux services fournis au secteur et à la section 4.3.3 pour le soutien direct) et chaque fois que cela est justifié, les données par pays sont également rapportées à la valeur des débarquements (c'est-à-dire exprimées par USD), à la taille de la flotte (exprimées par tonne brute) et à l'emploi (exprimées par pêcheur).

Malgré ces réserves, l'observation des grandes tendances et la comparaison du poids relatif des différents types de mesures dans les valeurs totales (au niveau de tous les pays et économies inclus dans la base de données sur l'ESP, des membres de l'OCDE ou des économies émergentes) fournissent des renseignements utiles. Les différentes catégories et sous-catégories de l'ESP, ainsi que leur contribution à la totalité du soutien versé pendant les périodes de référence, sont représentées au graphique 4.1.

Du point de vue de l'action publique, un premier constat se dégage de ce graphique. Le soutien aux carburants demeure la principale mesure de soutien direct, à la fois dans les pays de l'OCDE et les économies émergentes, alors même que les données correspondantes enregistrées dans la base de données sont inférieures à la réalité¹⁰. Ce type de soutien est pourtant réputé être inefficace au regard des objectifs socioéconomiques, tout en incitant à la surpêche (comme indiqué plus haut). Sa réaffectation à des mesures plus durables et plus efficaces ouvrirait donc de vastes perspectives de réforme.

Graphique 4.1. Évolution récente du soutien à la pêche ventilé selon ses différentes composantes



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) » (OECD.Stat).

Encadré 4.2. Soutien à la pêche dans le contexte de la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 reste une importante source de perturbations et d'incertitude dans tout le secteur des produits de la mer. Elle touche tous les niveaux de la filière et pousse les pouvoirs publics à réagir en apportant un soutien spécifique destiné à atténuer les impacts sur la production alimentaire, l'emploi et le bien-être des personnes tributaires du secteur.

Bien que le soutien soit, dans ce contexte, globalement nécessaire et important, les mesures prises par les pouvoirs publics doivent être soigneusement réfléchies afin d'éviter toute incidence néfaste, aujourd'hui ou demain. Dans ses dernières recommandations générales à l'intention des gouvernements concernant les politiques de soutien déployées en réaction à la pandémie de COVID-19, l'OCDE préconise de limiter les actions dans le temps, de les cibler, de privilégier les versements en espèces et de respecter les objectifs de durabilité à long terme (OCDE, 2020^[7]). S'agissant en particulier de la pêche (OCDE, 2020^[4]), les mesures de soutien doivent être conçues de manière à ne pas encourager la pêche non durable – actuellement ou à l'avenir –, conformément aux principes généraux décrits à la section 2.2. Il est en outre impératif que la gestion de l'activité halieutique reste efficace et fondée sur la science. Cela signifie qu'il convient de résister à la tentation grandissante de compenser les pertes (causées par les restrictions sur les activités de pêche et le manque à gagner dûs à la crise) par la modification de la réglementation (par exemple concernant les campagnes de pêche, le nombre de jours en mer ou la limitation des captures totales). Cela veut dire aussi qu'il faut remédier aux difficultés pratiques liées au contrôle des activités halieutiques et la mise en œuvre de la régulation (chapitre 5).

L'OCDE répertorie les mesures qui sont prises pour soutenir le secteur des produits de la mer face à la pandémie de COVID-19. À la fin août 2020, 89 avaient été recensées dans 27 pays et économies (dont quelques-unes adoptées au niveau de l'Union européenne)¹. Le montant des dépenses occasionnées par 40 d'entre elles a pu être mis en évidence, pour un total de 5.4 milliards USD. Cela dit, il s'agit en grande partie (4.7 milliards USD) de panoplies de mesures qui visent le secteur dans sa globalité, c'est-à-dire les producteurs aquacoles et les entreprises de transformation et de distribution de produits de la mer en plus des pêcheurs. Les 28 dispositifs de soutien qui ciblent uniquement la pêche – et rentreraient normalement dans le champ de l'ESP – atteignent en tout 404 millions USD (61.8 millions et 211.3 millions bénéficient par ailleurs respectivement à l'aquaculture et aux entreprises de transformations/distribution).

S'agissant des 49 mesures de soutien auxquelles aucun montant n'a pu être associé, 15 sont des prêts bonifiés et représentent 1.9 milliard USD au total. On ne sait pas comment ces prêts bénéficieront au secteur ni quelle sera leur incidence sur le niveau total du soutien, car la différence entre les taux d'intérêt du marché et les taux bonifiés proposés (indispensable pour calculer le coût du soutien) est difficile à mesurer.

Par conséquent, l'incertitude demeure quant au niveau qu'auront en fin de compte les dépenses de soutien au secteur de la pêche liées au COVID-19, et quant à la forme que prendra ce soutien. Améliorer la transparence des aides gouvernementales pour que tout un chacun puisse les évaluer concourrait à renforcer la confiance dans le secteur et dans les mesures prises par l'administration, et permettrait aux pays d'apprendre les uns des autres et de mieux se préparer pour l'avenir. Informer sur les solutions adoptées pour faire face à la crise peut aussi être propice à une accélération des transformations dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, de manière à accroître sa résilience face à des chocs futurs. Toutes les occasions de « bleuir » les politiques de soutien en les assortissant de conditions, lorsque c'est approprié, devraient être saisies.

Cela dit, les informations dont on dispose sur les dispositifs visant spécifiquement la pêche sont encourageantes. La plupart d'entre eux semblent être conçus dans le but de soutenir le revenu des pêcheurs indépendants et des entreprises de pêche, et non d'abaisser le coût des intrants. Des exonérations de droits ont également été adoptées, ainsi que des mesures de commercialisation et de promotion afin que les produits de la mer soient plus accessibles pour les consommateurs. Les pouvoirs publics semblent en particulier soutenir le développement de services favorisant un circuit court entre les pêcheurs et les consommateurs (OECD, 2020^[41]), en réponse aux préférences de ces derniers pour les livraisons sans contact. Ces modes de commercialisation pourraient permettre d'accroître la résilience des marchés de la pêche en cas de perturbations futures.

En revanche, les dispositifs de soutien ne mettent pas l'accent, semble-t-il, sur l'enseignement et la formation. La réorientation vers des mesures de ce type d'une partie des fonds des plans de secours qui sont encore disponibles pourrait être un moyen d'aider les pêcheurs à s'adapter à un environnement commercial qui continuera d'évoluer après la crise (ainsi qu'à d'autres facteurs majeurs qui pourraient bouleverser la production de produits de la mer, comme les risques environnementaux liés au changement climatique). L'investissement dans l'amélioration de la capacité de gestion et de suivi, contrôle et surveillance (SCS), et dans celle de la résilience de ces services essentiels à la durabilité du secteur et des ressources qu'il exploite face à des chocs graves serait également bienvenu dans beaucoup de pays et au niveau régional.

1. Les 27 pays et économies ayant adopté des mesures de soutien du secteur des aliments d'origine marine pour faire face à la crise due à la pandémie de COVID-19 sont les suivants : Australie, Canada, Chili, Chine, Colombie, Corée, Costa Rica, États-Unis, Fédération de Russie, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Taipei chinois, Thaïlande, Turquie et Viet Nam.

Soutien aux services au secteur de la pêche (SSS)

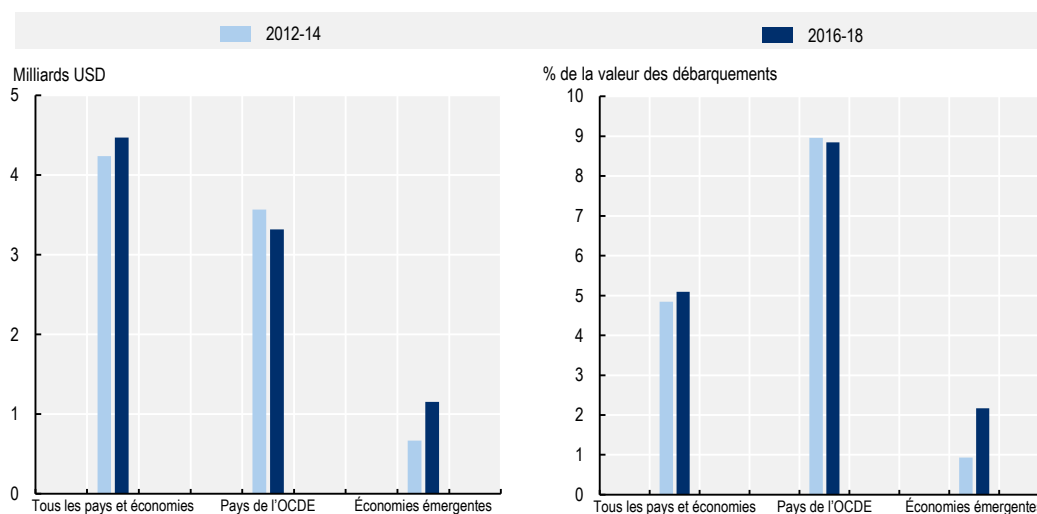
Le soutien global aux services est nettement plus élevé dans les pays de l'OCDE que dans les économies émergentes, où il est toutefois en hausse

Au total, 4.8 milliards USD ont été dépensés chaque année, en moyenne, pendant la période 2016-18 (Graphique 4.2, diagramme de gauche) par l'ensemble des pays et des économies inclus dans la base de données sur l'ESP pour financer les services au secteur de la pêche (SSS). Sur la même période, 0.29 milliard USD ont été récupérés en moyenne dans tous les pays grâce aux paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS). Le coût public moyen des services au secteur de la pêche – équivalant au SSS moins les PMS éventuels, soit le SSS net – était donc de 4.5 milliards USD par an, en hausse de 5.5 % en comparaison avec 2012-14 du fait de la progression plus marquée du SSS que des PMS en valeur absolue. Le SSS net représentait 49 % du soutien total net en 2016-18, soit une forte augmentation par rapport aux 33 % de 2012-14.

La hausse du SSS net, ainsi que celle de la part qu'il représente dans le soutien total net enregistré pour l'ensemble des pays et économies inclus dans la base de données sur l'ESP, résultent de l'évolution survenue dans les économies émergentes. Ces dernières ont consacré au SSS un total de 1.2 milliard USD par an en moyenne au cours de la période 2016-18, compensé par des PMS s'élevant en moyenne à 0.05 milliard, soit un SSS net de 1.15 milliard. Cela représente une progression du SSS de presque 0.5 milliard par rapport à 2012-14 (il se montait à l'époque à 0.7 milliard USD). Les PMS ont peu varié depuis leur chiffrage à 0.05 milliard USD en 2012-14 (autrement dit, avec des niveaux aussi faibles de PMS pendant les périodes considérées, le SSS net était presque identique au SSS). En valeur absolue, l'augmentation du SSS (et du SSS net) dans les économies émergentes a été portée par la Chine, qui a hissé ses dépenses de 0.35 milliard USD en 2012-14 à 0.97 milliard en 2016-18 ; cependant, le soutien a également augmenté dans toutes les économies émergentes de la base de données sauf deux. L'évolution

des PMS a été nuancée, à la baisse dans deux cas, mais à la hausse dans trois autres. En pourcentage du soutien total net, le SSS net a globalement fait un bond dans les économies émergentes, passant de 8 % à 24 %.

Graphique 4.2. Soutien net aux services au secteur de la pêche (SSS) ces dernières années en valeur absolue (à gauche) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Marine landings » (OECD.Stat).

S'agissant des membres de l'OCDE, le montant total consacré au SSS en 2016-18 était de 3.6 milliards USD par an en moyenne, compensé par des PMS s'élevant en moyenne à 0.24 milliard au cours de la même période. Le coût public moyen des services fournis au secteur de la pêche – le SSS net – a donc été de 3.3 milliards USD par an en 2016-18, en baisse par rapport aux 3.6 milliards de 2012-14, davantage à cause de la diminution du SSS que de l'augmentation des PMS. Le SSS a reculé dans la majorité des membres de l'OCDE, alors que l'évolution des PMS a été contrastée. En pourcentage du soutien total net, le SSS net s'est globalement accru dans les pays de l'OCDE, passant de 74 % à 76 %.

Étant donné que le SSS dispensé par les pouvoirs publics bénéficie au secteur de la pêche dans son ensemble et que les services nécessaires sont normalement fonction, en partie, de la taille de la flotte de chaque pays, il est instructif de rapporter le financement des services au tonnage brut de tous les bateaux pour connaître son intensité¹¹. Si l'on considère l'ensemble des pays et des économies inclus dans la base de données sur l'ESP, le montant du SSS par tonne brute était de 232 USD en 2016-18, contre 213 USD en 2012-14. Le soutien aux services par rapport à la taille de la flotte est généralement plus élevé (quoiqu'en baisse) dans les pays de l'OCDE, à 521 USD par tonne brute et par an, en moyenne, pendant la période 2016-18, contre 569 USD en 2012-14¹². Le SSS net et la taille globale de la flotte ont tous les deux reculé dans le groupe des pays de l'OCDE au cours de la période considérée, mais c'est le premier qui a enregistré la plus forte baisse. La situation est différente du côté des économies émergentes, où le soutien aux services était de 107 USD par tonne brute et par an, en moyenne, en 2016-18 et avait plus que doublé par rapport aux 43 USD de 2012-14 (sous l'influence, comme expliqué plus haut, d'une hausse du SSS supérieure à celle du tonnage brut, qui a été de 5.3 %). Des tendances similaires sont observées au niveau de chacune des économies émergentes, où le niveau du SSS, par rapport au tonnage brut, est dans le bas de la fourchette, mais en progression dans tous les cas.

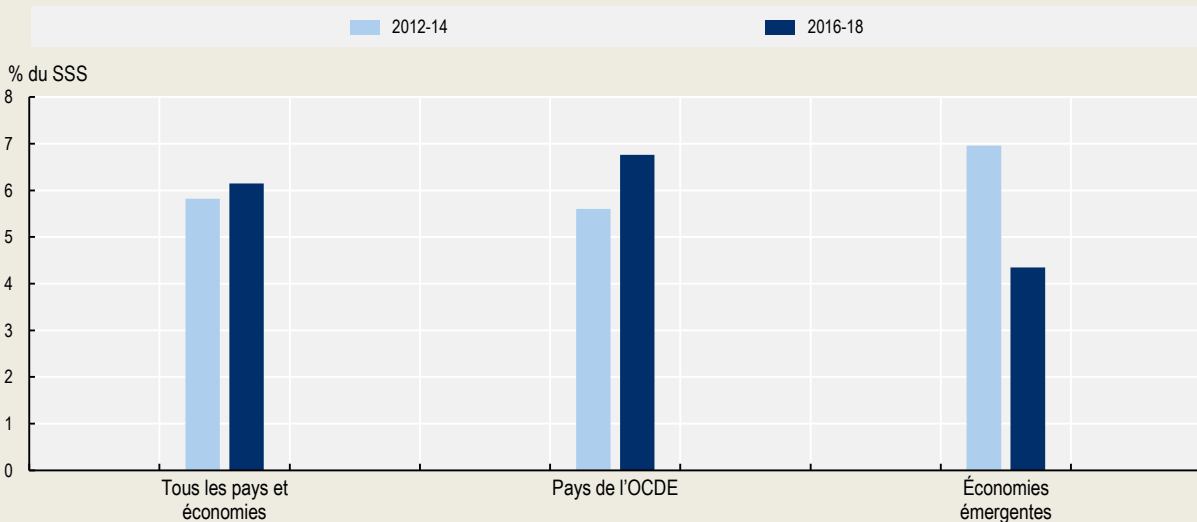
Le SSS s'est également accru par rapport à la valeur des débarquements dans l'ensemble des pays et économies de la base de données sur l'ESP, passant de 4.8 % en 2012-14 à 5.1 % en 2016-18, soit une légère augmentation (Graphique 4.2, diagramme de droite)¹³. En général, et malgré une légère hausse de la valeur des débarquements, la progression s'explique surtout, ici aussi, par l'augmentation du SSS net dans les économies émergentes (où il est passé de 0.9 % de la valeur des débarquements en 2012-14 à 2.2 % en 2016-18). Dans les pays de l'OCDE, le SSS net a globalement diminué, de même que la valeur des débarquements, d'où une faible variation en pourcentage (8.8 % en 2016-18 contre 9.0 % en 2012-14).

Encadré 4.3. Paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS)

Le secteur de la pêche ne contribue en général que modestement au financement des services qu'il utilise

Dans la mesure où certains services ou activités sont généralement plus efficaces selon qu'ils sont assurés par les pouvoirs publics (comme le SCS) ou en partenariat avec le secteur (comme la gestion), les paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS) jouent un rôle important en faisant en sorte que ce soit l'utilisateur qui paie, en réduisant la participation des contribuables au financement du secteur, mais aussi en exerçant une pression pour que la fourniture des services de gestion présente un rapport coût-efficacité satisfaisant (Kauffman, 1997^[8]). La capacité du secteur à financer une juste proportion des coûts de gestion fournit en outre une indication de ses performances économiques.

Graphique 4.3. Paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS) en pourcentage du soutien aux services au secteur (SSS) ces dernières années



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) » (OECD.Stat).

Les paiements effectués par le secteur de la pêche peuvent servir à accéder à des ressources et les utiliser, ou, directement, à payer certains services. Si la valeur absolue de ces PMS s'est accrue au niveau des pays de l'OCDE et des économies émergentes, elle a, en fait, diminué dans les secondes en pourcentage du SSS, passant de 7 % en 2012-14 à 4.3 % en 2016-18. Dans le groupe des pays de l'OCDE, les PMS ont légèrement augmenté, se hissant de 5.6 % du SSS en 2012-14 à 6.8 % en 2016-18. Pour le dire de façon peut-être plus parlante, en 2016-18, les contribuables finançaient encore 93 % des services fournis au secteur de la pêche dans les pays de l'OCDE, et 96 % dans les économies émergentes.

Parmi l'ensemble des pays et économies dont les PMS sont enregistrés dans la base de données sur l'ESP, l'Islande est le seul où le SSS est totalement compensé par les PMS (le SSS net est même négatif) ; le SSS net était compensé en totalité en 2012 et 2013 au Costa Rica, et en 2016 au Viet Nam (Graphique d'annexe 4.A.1).

Ces tendances doivent toutefois être observées avec prudence. Un nombre relativement faible de pays et d'économies ont communiqué leurs PMS pour la période 2016-18 (seulement 17 sur 39, dont 11 membres de l'OCDE et 6 économies émergentes). Si les PMS n'existent pas dans tous les pays, il semblerait néanmoins qu'ils soient notifiés moins systématiquement que les mesures de soutien. Par ailleurs, il se peut que certains pays aient moins besoin d'avoir recours à des PMS si le secteur prend directement en charge une partie ou la totalité des coûts des services (y compris ceux exigés par les pouvoirs publics)¹.

1. Au Canada, par exemple, les vérifications à quai et les observations en mer sont financées principalement par les acteurs du secteur et, bien que ces services soient exigés par l'administration, leurs coûts ne sont pas comptabilisés par cette dernière ni notifiés pour être enregistrés dans la base de données sur l'ESP. Lorsque ces services sont financés au premier chef par l'État avec une participation du secteur, ils sont inclus à la fois dans le SSS et dans les PMS.

Les pays de l'OCDE soutiennent proportionnellement plus (et de façon croissante) les services de gestion, contrôle et surveillance que les économies émergentes, dont les dépenses ont été réorientées vers les infrastructures

Le SSS a parfois pour but de garantir la durabilité du secteur ou d'améliorer la prospérité des collectivités en ne soutenant qu'indirectement l'intensité des activités halieutiques. Pour l'ensemble des pays et économies inclus dans la base de données sur l'ESP, ces services (dont la gestion, le contrôle et la surveillance) représentaient en moyenne annuelle 48.9 % du SSS brut en 2016-18 (2.3 milliards USD), contre 57.4 % (2.6 milliards) en 2012-14.

Dans le groupe des pays de l'OCDE, le soutien à ces services pesait 58.1 % du SSS brut en 2016-18 (2.1 milliards USD), soit une hausse par rapport aux 56.7 % de 2012-14 (2.1 milliards) en raison du recul général des sommes affectées au SSS. La provision de gestion, contrôle et surveillance était de loin la forme de soutien la plus importante dans le groupe des pays de l'OCDE au cours de la période 2016-18 (avec 43.3 % du soutien total), loin devant le soutien aux infrastructures ou aux carburants, qui ont représenté respectivement 19.1 % et 10.1 % du soutien total (Graphique 4.1). Au niveau individuel (Graphique d'annexe 4.A.2), la provision de gestion, contrôle et surveillance a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE (parfois dans de fortes proportions – comme en France, en Italie, en Belgique et au Royaume-Uni –, en partant de niveaux relativement faibles). La part des mesures ne soutenant qu'indirectement l'intensité des activités halieutiques a en outre fortement progressé en Lituanie, mais principalement sous l'effet d'aides accrues aux collectivités de pêcheurs.

Dans les économies émergentes, le financement de ces mêmes services a accusé une baisse sensible en proportion du SSS brut, passant de 61.2 % en moyenne en 2012-14 (0.44 milliard USD) à 21.8 % en 2016-18 (0.26 milliard). Cela est dû au recul des sommes allouées à la gestion, au contrôle et la surveillance notifiées par la Chine (-42 %) et le Brésil (-94 %) sur la période considérée, toutes les autres économies émergentes, sauf une, les ayant augmentées (Graphique d'annexe 4.A.2). Malgré cette baisse, la part de ces services dans le soutien total a relativement peu changé dans les économies émergentes – passant de 5.4 % en 2016-18 à 5.3 % en 2012-14 – en raison de la diminution générale du niveau de soutien (en valeur absolue) dans des pays comme la Chine, le Brésil et la Malaisie.

Il est cependant important de noter que la notification des sommes consacrées aux services de gestion, contrôle et surveillance peut être une tâche délicate, car elle nécessite généralement la contribution d'un certain nombre d'organismes publics. Le contraste existant entre les membres de l'OCDE et les économies émergentes en ce qui concerne la part desdits services dans le soutien total en est probablement en partie

l'illustration. De plus, le juste niveau des dépenses publiques à consacrer à la gestion, au contrôle et à la surveillance des pêches pour qu'ils soient efficaces dépend fortement du contexte et cette question mériterait une étude plus approfondie, d'autant que dans certains cas, une partie des services de gestion, contrôle et surveillance peut être financée directement par le secteur (et donc ne pas être comptabilisée dans l'ESP ; voir Encadré 4.3). Néanmoins, étant donné qu'il est important que ces dépenses soient suffisantes pour faire en sorte que les objectifs de durabilité soient atteints, et en l'absence d'autres données, les fortes baisses enregistrées sur des périodes relativement courtes – à partir de seuils déjà assez bas – semblent préoccupantes.

D'autres autres mesures de SSS visent à améliorer la capacité des pêcheurs à gérer leur activité de manière plus efficiente ou plus durable, et consistent, par exemple, à investir dans l'enseignement et la formation, la commercialisation et la promotion, ou la recherche-développement. Dans l'ensemble des pays et économies de la base de données sur l'ESP, ces services ont représenté en moyenne 13.6 % par an du SSS brut en 2016-18 (0.65 milliard USD), soit presque autant que pendant la période 2012-14 (13.2 % ou 0.59 milliard). Dans le groupe des pays de l'OCDE, la part moyenne de ces services dans le SSS brut était en moyenne de 15.6 % par an en 2016-18 (0.56 milliard USD), en légère progression par rapport aux 14.1 % de 2012-14 (0.53 milliard). Pour ce qui est des économies émergentes, elle se chiffrait à 7.6 % en 2016-18 (0.09 milliard USD), en baisse par rapport aux 8.6 % enregistrés en 2012-14 (0.06 milliard) ; en valeur absolue, en revanche, le soutien était en hausse du fait de l'augmentation concomitante du SSS. Individuellement, un certain nombre de membres de l'OCDE (notamment la Norvège, les Pays-Bas, l'Islande, la Nouvelle-Zélande et l'Australie), ainsi que la Malaisie et le Brésil, ont notifié avoir alloué des sommes relativement élevées et stables à la recherche-développement dans le cadre du SSS (Graphique d'annexe 4.A.3).

Enfin, certaines mesures de SSS peuvent avoir un lien plus direct avec la capacité de production, par exemple les investissements dans les infrastructures comme les ports ou les subventions facilitant l'accès à celles-ci. Lorsque les infrastructures sont financées par les pouvoirs publics et que les dépenses correspondantes ne sont pas remboursées par le secteur, les coûts de la pêche sont minorés et ses bénéfices majorés. Dans les cas où la gestion ne permet pas de limiter les captures à des niveaux durables, la pression sur les stocks peut alors devenir plus forte, l'activité étant plus intéressante et attirant des ressources vers elle (OCDE, 2008^[9]). Dans l'ensemble des pays et des économies de la base de données sur l'ESP, les services de ce type pesaient 25.4 % du SSS brut en 2016-18 (1.21 milliard USD), contre 24.1 % en 2012-14 (1.08 milliard). Cette progression s'explique par le doublement des dépenses annuelles moyennes consacrées à ces services dans les économies émergentes (passant de 0.14 milliard USD en 2012-14 à 0.33 milliard en 2016-18), qui s'est également traduite par une augmentation de la part des services en question dans le SSS brut, passée de 19.8 % à 27.5 %. La principale cause de ce doublement est la hausse en valeur absolue des dépenses de la Chine (de 0.26 milliard USD), qui a totalement compensé leur diminution au Brésil (- 68.5 millions) pendant la même période. Dans les pays de l'OCDE, le soutien à ces services est resté relativement stable au niveau global, nonobstant une légère baisse (24.7 % du SSS brut en 2016-18 (0.88 milliard) contre 24.9 % en 2012-14 (0.94 milliard). En revanche, individuellement, la majorité des membres de l'OCDE ont notifié une forte contraction de leur soutien aux infrastructures, largement contrebalancée par une diminution du SSS en général conjuguée à une hausse des dépenses (en valeur absolue) de certains pays dans ce domaine (principalement le Canada, le Mexique, le Chili et l'Irlande) (Graphique d'annexe 4.A.4).

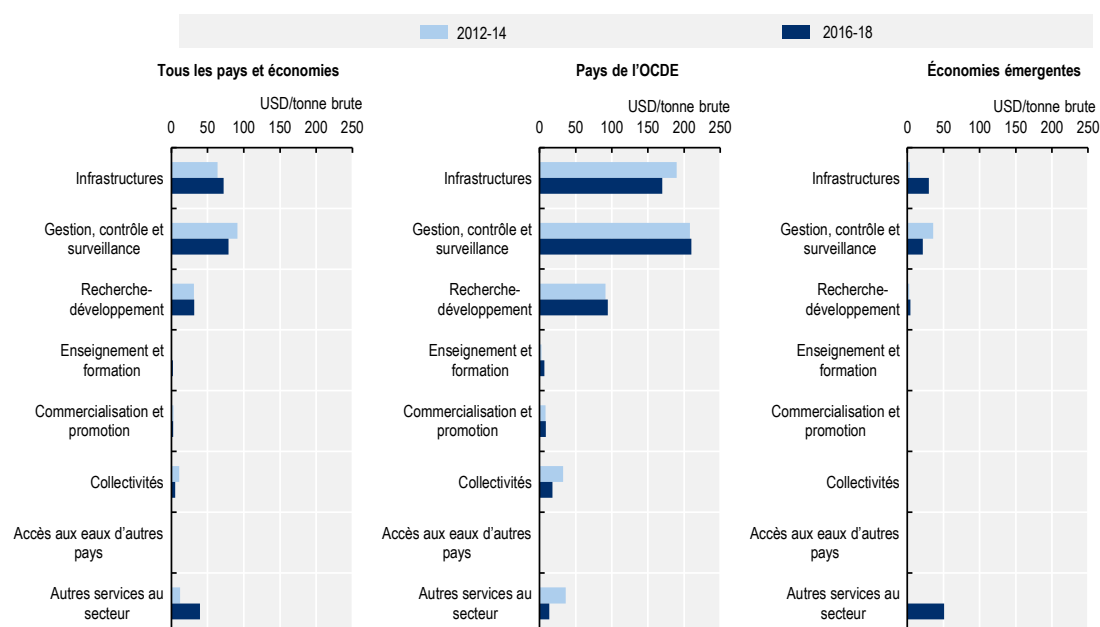
Théoriquement, le SSS doit aussi inclure les paiements versés au titre de l'accès aux eaux d'autres pays. Toutefois, aucun paiement de ce type n'a été communiqué. Il en découle que les chiffres du SSS total sont sous-évalués, et qu'une transparence accrue sur ces paiements devrait être encouragée.

Lorsque les différentes composantes du SSS sont rapportées à la taille de la flotte (Graphique 4.4), l'intensité des dépenses observée est plus élevée dans le groupe des pays de l'OCDE que dans les économies émergentes pour toutes les catégories de SSS étudiées à l'exception des autres services au secteur. La différence est particulièrement marquée pour la gestion, le contrôle et la surveillance, les

infrastructures et la recherche-développement. Ces tendances sont généralement valables – quoique plus nuancées – au niveau de chaque pays, des exceptions notables étant un soutien relativement important (par tonne brute) pour les services de gestion, contrôle et surveillance au Costa Rica et pour la recherche-développement en Argentine. Bien que résultant partiellement de la concentration relative des flottes de pêche dans de nombreux pays de l'OCDE, la plus grande intensité des dépenses en SSS observée en moyenne parmi les pays de l'OCDE n'est pas démentie lorsque ces formes de soutien sont envisagées en pourcentage de la valeur des débarquements. Ceci semble indiquer un recours plus général et plus poussé aux programmes de gestion, contrôle et recherche.

Les tendances sont nuancées au niveau des pays de l'OCDE. L'intensité des dépenses au titre des infrastructures, de l'appui aux collectivités de pêcheurs et des autres services au secteur a chuté ; en revanche, elle est restée stable ou a légèrement augmenté pour la gestion, le contrôle et la surveillance, la commercialisation et la promotion, l'enseignement et la formation, et la recherche-développement (Graphique 4.4).

Graphique 4.4. Intensité du soutien aux services au secteur de la pêche rapporté à la taille de la flotte ces dernières années



Note : concernant les pays de l'OCDE, le Canada et les États-Unis ne sont pas pris en compte, car les données sur le tonnage brut de leur flotte n'étaient pas disponibles pour la période 2012-14. Pour les économies émergentes, le graphique s'appuie sur les données de l'Argentine, de la Chine, du Costa Rica et du Taipei chinois.

Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Fishing fleet » (OECD.Stat).

Dans les économies émergentes, lorsque les composantes du SSS sont rapportées à la taille de la flotte, c'est l'intensité du soutien aux autres services au secteur et aux infrastructures qui progresse le plus (Graphique 4.4). Parallèlement, l'intensité du soutien aux services de gestion, contrôle et surveillance a reculé de 40 %, ce qui suggère à nouveau que des questions de durabilité se posent peut-être dans ces pays (et qu'elles mériteraient d'être prises en compte dans les choix futurs en matière d'action publique). Au niveau individuel, ces changements découlent une fois de plus de changements initiés en Chine, où le soutien aux autres services était nul en 2012-14 et s'est hissé à 55 USD par tonne brute en 2016-18, une intensité dépassée uniquement en Pologne (où elle était de 76.2 USD par tonne brute), suite à la

contraction généralisée de cette catégorie de soutien dans les pays de l'OCDE. La Chine a également accru l'intensité de son soutien aux infrastructures, passée de 3.8 USD par tonne brute en 2012-14 à 32.4 USD en 2016-18 (Graphique d'annexe 4.A.4). L'intensité du soutien aux services de gestion, contrôle et surveillance a par ailleurs augmenté dans toutes les économies émergentes autres que la Chine (Graphique d'annexe 4.A.2).

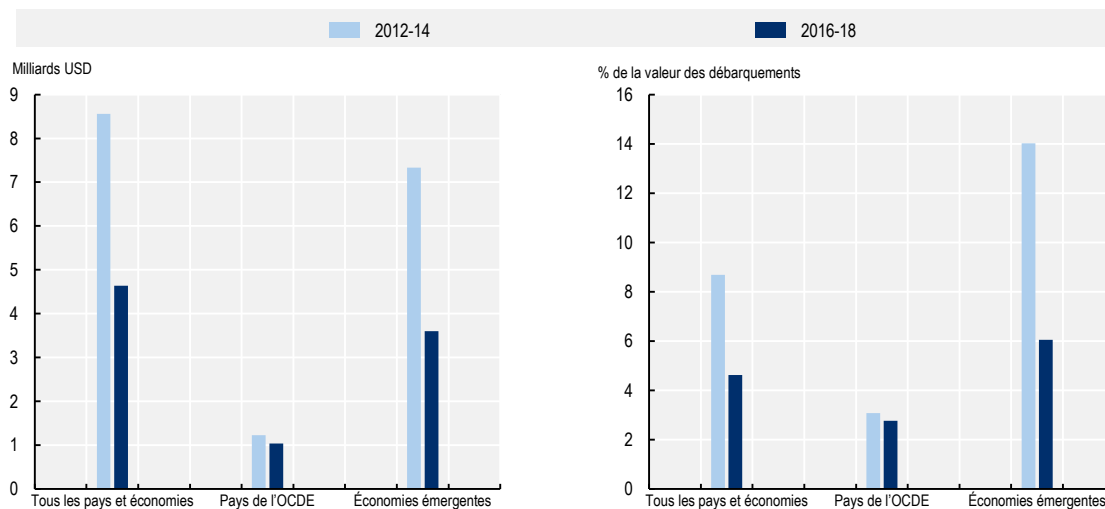
Soutien direct au secteur de la pêche (DSI)

Le soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche a sensiblement diminué du fait d'une forte tendance à la baisse dans les économies émergentes (Chine en tête).

Pour l'ensemble des pays et économies inclus dans la base de données sur l'ESP, le DSI s'élevait à 4.6 milliards USD par an en moyenne pendant la période 2016-18 (Graphique 4.5), soit une chute de 46 % par rapport aux 8.6 milliards de 2012-14. Il représentait 4.6 % de la valeur des débarquements en 2016-18 (ce qui équivaut à un peu moins de 5 cents par dollar rapporté par le secteur), soit environ moitié moins qu'en 2012-14 (où il était de 8.7 %).

Cette baisse globale du soutien direct à la pêche est la conséquence de sa chute dans les économies émergentes, où il est passé de 7.3 milliards USD en 2012-14 à la moitié de ce montant en 2016-18 (3.6 milliards USD). Le DSI y représentait 6 % de la valeur des débarquements en 2016-18, soit nettement moins que les 14 % de 2012-14. Cette situation est le résultat de la hausse de 15 % de la valeur des débarquements dans les économies émergentes et de la baisse du DSI en valeur absolue, principalement due à la contraction du soutien aux carburants en Chine.

Graphique 4.5. Soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche ces dernières années en valeur absolue (à gauche) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)



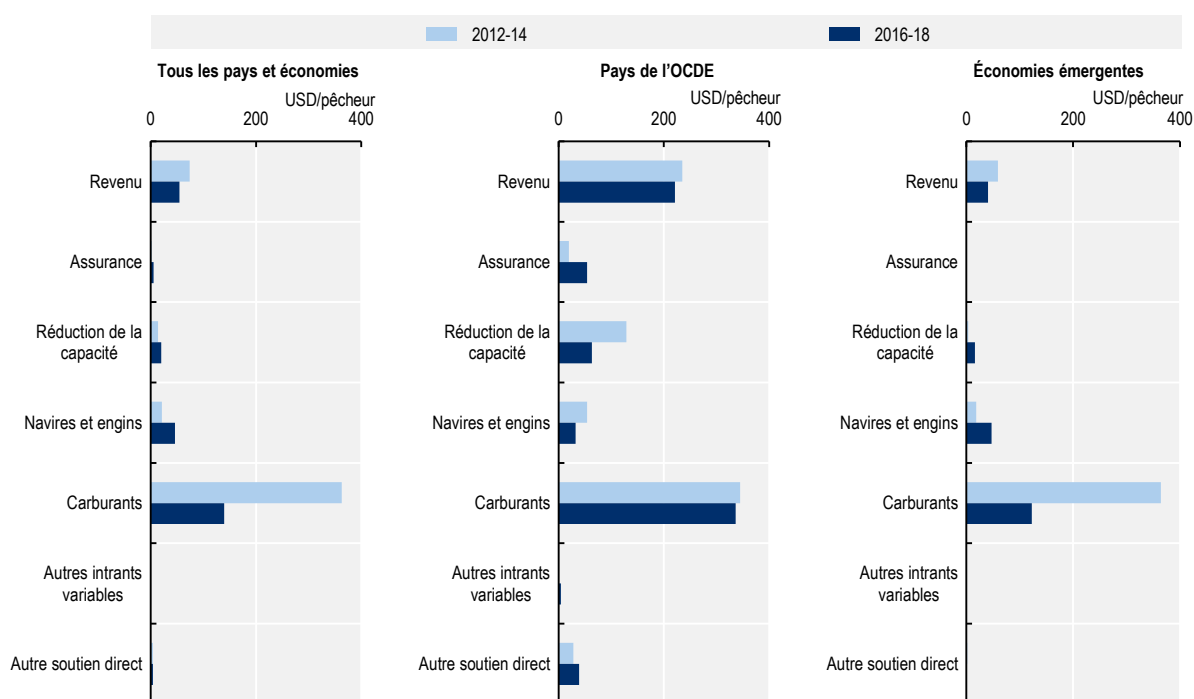
Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Marine landings » (OECD.Stat).

Dans les pays du groupe de l'OCDE, le DSI s'élevait au total à 1 milliard USD par an, en moyenne, en 2016-18, contre 1.2 milliard en 2012-14. Cela représentait 2.8 % de la valeur des débarquements en 2016-18, soit un léger recul par rapport aux 3.1 % de 2012-14, signe que le DSI a diminué plus rapidement que ladite valeur. Au niveau des pays, individuellement, l'intensité du DSI par rapport à la valeur des

débarquements a chuté dans la quasi-totalité du groupe des pays de l'OCDE et, lorsque ce n'était pas le cas, elle n'a généralement augmenté que modestement. La seule exception est la Pologne qui enregistre l'intensité la plus élevée parmi l'ensemble des pays et économies de la base de données sur l'ESP – intensité qui a connu une augmentation notable au cours de la période considérée.

Le soutien direct a communément pour objectif de maintenir ou d'accroître le revenu des pêcheurs, à la fois pour assurer la subsistance des individus et soutenir l'économie des collectivités dans lesquelles les revenus de la pêche jouent un grand rôle. Dans l'ensemble des pays et économies de la base de données sur l'ESP, il s'élevait à 270 USD par pêcheur en 2016-18 contre 478 USD en 2012-14, consécutivement à un recul général des dépenses de DSI en valeur absolue dépassant la contraction concomitante de l'emploi à tous les niveaux.

Graphique 4.6. Intensité du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche rapporté au nombre d'emplois dans le secteur ces dernières années



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Employment » (OECD.Stat).

Bien qu'en valeur absolue, le DSI des pays de l'OCDE équivale à moins d'un tiers de celui des économies émergentes, le niveau moyen du soutien par pêcheur est beaucoup plus élevé dans les premiers que dans les secondes (Graphique 4.6). Dans le groupe des pays de l'OCDE, 750 USD par pêcheur étaient versés en 2016-18, soit un léger recul par rapport aux 811 USD de 2012-14. Les exceptions notables étaient la Pologne, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark, où le DSI par pêcheur atteint au moins 25 000 USD, principalement sous forme de transferts réduisant le coût des intrants. Dans les économies émergentes, le DSI par pêcheur a chuté presque partout, passant de 447 USD en 2012-14 à 228 USD en 2016-18, soit une baisse sensible. La grande différence d'intensité par pêcheur entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes est due en partie au niveau de l'emploi dans le secteur de la pêche¹⁴. En 2016-18, le ratio du nombre de pêcheurs par tonne brute de capacité de la flotte était de 0.3 dans les pays de l'OCDE, mais de 0.9 dans les économies émergentes. Les exceptions à ces chiffres globaux étaient, pour ce qui concerne les membres de l'OCDE, la Colombie (23.1) et, dans une moindre mesure, le Mexique (1.0) et le Chili (0.5) – où le rapport entre l'emploi et la capacité de la flotte était plus élevé que dans la

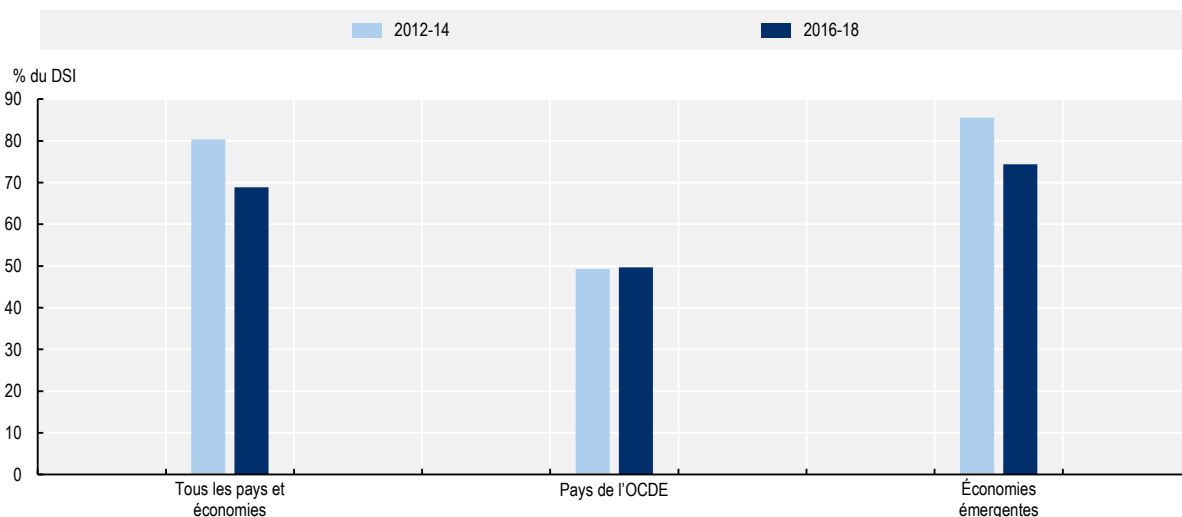
majorité des pays – et, s’agissant des économies émergentes, l’Argentine (0.1), où le ratio était considérablement plus faible que dans les autres économies du groupe (Graphique d’annexe 4.A.5).

Le carburant continue de représenter la plus grosse partie du soutien direct

Le DSI prend des formes très variées. Certains paiements peuvent être partiellement découplés des activités de pêche, comme le soutien au revenu et les régimes spéciaux d’assurance. Dans d’autres cas, ils peuvent être conditionnés à une réduction de la capacité (par exemple, dans le cadre de programmes de sortie de flotte ou de retraite anticipée). Certaines formes de soutien, enfin, visent à réduire le coût des intrants. C’est le cas notamment du soutien aux carburants ou à l’utilisation d’autres intrants variables (comme les paiements destinés à minorer le coût de la glace ou des appâts) ou d’intrants fixes (par exemple pour la construction et la modernisation de navires, ou pour l’achat d’engins).

S’agissant de l’ensemble des pays et économies de la base de données sur l’ESP, le soutien destiné à réduire le coût des intrants s’élevait au total à 3.2 milliards USD en 2016-18, soit 68.8 % du DSI déclaré et 34 % du soutien total. Le soutien aux carburants demeure la principale mesure de soutien direct, à la fois dans les pays de l’OCDE et les économies émergentes. Au niveau de l’ensemble des pays et économies examinés, ce soutien est presque équivalent aux sommes consacrées à la gestion, au contrôle et à la surveillance (Graphique 4.1)¹⁵. De plus, cette estimation peut être inférieure à la réalité, car dans certains pays, le soutien aux carburants bénéficie également à d’autres secteurs que celui de la pêche (comme l’agriculture), et ces pays/économies n’en communiquent pas nécessairement le montant pour la base de données sur l’ESP, considérant qu’il ne concerne pas spécifiquement le secteur de la pêche.

Graphique 4.7. Proportion du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche (DSI) consacrée à la réduction du coût des intrants ces dernières années



Note : le soutien aux carburants concerne souvent d’autres domaines que la pêche – la même politique pouvant aussi s’appliquer à d’autres secteurs comme l’agriculture – et dans ce cas, certains pays et économies de la base de données sur l’ESP ne le déclarent pas, ce qui a une incidence sur le soutien total aux intrants relatif.

Source : base de données de l’OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) » (OECD.Stat).

La tendance est cependant à la baisse, puisque le soutien à l’utilisation d’intrants était à l’origine de 80.4 % du DSI en 2012-14 (6.9 milliards USD) (Graphique 4.7). Cette évolution positive résulte de la diminution de la part du soutien aux intrants dans les économies émergentes, où elle demeure cependant nettement plus élevée en moyenne que dans les pays de l’OCDE. Dans ces économies, la proportion du DSI destinée

à minorer le coût des intrants était de 74.4 % en 2016-18 (2.7 milliards USD), contre 85.6 % en 2012-14 (6.3 milliards). Ce recul de 11.2 points s'inscrit toutefois dans le contexte de la division par deux, environ, du DSI dans les économies émergentes au cours de la même période (Graphique 4.5) et reflète la tendance générale, dans ces pays, à abandonner les mesures visant à réduire le coût des carburants. L'ampleur du soutien à la pêche en Chine implique que la baisse en valeur absolue du DSI provient principalement de ce pays, étant donné qu'il représente à lui seul presque 98 % des mesures prises par l'ensemble des économies émergentes pour abaisser le coût des intrants. Cela étant, comme le montre le Graphique d'annexe 4.A.7, des diminutions comparables sont également observées dans la plupart des autres économies émergentes faisant état de cette forme de soutien (Brésil, Costa Rica et Malaisie).

Quoi qu'il en soit, le soutien aux carburants a continué d'occuper une place prépondérante dans le soutien notifié par ces économies en 2016-18, avec 40.2 % du soutien total (SSS+DSI) ; viennent ensuite le soutien au titre des navires et des engins et le soutien au revenu, qui représentent respectivement 15.5 % et 13.2 % du total. L'augmentation du soutien au titre des navires et des engins – bien que dans une proportion plus modeste – pourrait être une source d'inquiétude (Graphique 4.1.). Là encore, c'est la politique de la Chine qui oriente la tendance avec une hausse de cette forme de soutien de presque 0.5 milliard USD entre 2012-14 et 2016-18, alors qu'elle a reculé dans la plupart des autres économies émergentes (de 46 millions USD en Indonésie).

Dans l'ensemble du groupe des pays de l'OCDE, la part du soutien aux intrants est restée stable – à 49.7 % du DSI en 2016-18 (0.5 milliard USD) contre 49.3 % en 2012-14 (0.6 milliard) –, les dépenses dans ce domaine ayant suivi la baisse relativement modeste du niveau global du DSI (Graphique 4.5). À l'échelle des pays, le tableau est beaucoup plus contrasté. Dans près de la moitié des pays de l'OCDE, le soutien aux intrants est supérieur à 70 % du DSI total. Ces pays sont, pour la plupart, les mêmes que ceux ayant indiqué verser un soutien aux carburants.

Rapporté à la valeur des débarquements, le soutien aux carburants suit une évolution similaire à celle de sa valeur absolue. Ce ratio, était plus faible dans les pays de l'OCDE en 2016-18, et relativement stable par rapport à 2012-14 (à 1.2 % en 2016-18, contre 1.3 % en 2012-14) ; il était en revanche plus élevé dans les économies émergentes, mais en forte baisse (passant de 13.2 % en 2012-14 à 4.0 % en 2016-18), sous l'effet de la réduction du soutien aux carburants en Chine. Dans les pays de l'OCDE où le soutien aux carburants déclaré n'était pas nul, sa valeur rapportée à celle des débarquements était généralement supérieure à 10 % (Graphique d'annexe 4.A.7).

Rapporté au nombre de pêcheurs, le soutien annuel aux intrants est au contraire nettement plus élevé, en moyenne, dans les pays de l'OCDE (336 USD) que dans les économies émergentes (122 USD) (Graphique 4.6)¹⁶. Le soutien aux carburants occupe dans ce cas aussi une place prépondérante et certains pays de l'OCDE font état de plusieurs dizaines de milliers de dollars par pêcheur (Graphique d'annexe 4.A.7). Compte tenu des disparités dans la notification de cette forme de soutien selon les pays, il convient d'interpréter les écarts avec une extrême prudence.

Les paiements partiellement découplés représentent en moyenne un peu moins du quart du DSI

Dans l'ensemble des pays et économies de la base de données sur l'ESP, les paiements partiellement découplés (soutien au revenu et régimes spéciaux d'assurance) représentaient en 2016-18 22.3 % du DSI annuel en moyenne (1 milliard USD). Leur part est donc en hausse (elle était de 15.9 % – 1.4 milliard USD – en 2012-14) en dépit d'une diminution de leurs montants en valeur absolue.

Dans le groupe des pays de l'OCDE, les paiements partiellement découplés représentaient 36.7 % du DSI en 2016-18 (0.4 milliard USD) ; ils étaient donc en hausse, en valeur relative, par rapport aux 31.4 % (0.4 milliard USD) de 2012-14, mais inchangés en valeur absolue. Au niveau des pays, la situation est plus contrastée, certains d'entre eux déclarant en 2016-18 des paiements découplés en pourcentage du DSI nettement plus élevés : Canada, 100 % (du fait du soutien au revenu), États-Unis, 97 % (du fait du soutien à l'assurance) et Allemagne, 63 % (du fait du soutien au revenu) (Graphique annexe 1.A.6). En revanche, sept pays n'ont notifié aucun paiement partiellement découplé et dans les autres, cette forme de soutien culmine à 27 % du DSI, sauf au Portugal (41 %).

S'agissant des économies émergentes, les paiements partiellement découplés y représentaient 18.1 % du DSI par an en 2016-18 (0.7 milliard USD) ; ils étaient donc également en hausse, en valeur relative, par rapport aux 13.3 % (1 milliard USD) de 2012-14, mais en baisse en valeur absolue. Là aussi, les données par pays sont assez nuancées, le Viet Nam, l'Indonésie et le Brésil indiquant tous les trois des pourcentages avoisinant ou égalant les 100 %.

Le soutien partiellement découplé des activités halieutiques est potentiellement le type de DSI le moins préjudiciable à la durabilité et le plus directement bénéfique aux pêcheurs. L'évolution à la hausse de son poids dans le DSI total, à la fois dans le groupe des pays de l'OCDE et dans les économies émergentes, est donc encourageante. Cela dit, bien qu'il y ait des exceptions (principalement dans les différents pays susmentionnés), les montants notifiés sont en général relativement faibles en valeur absolue. Dans la plupart des cas, ils sont aussi inférieurs à ceux du soutien visant à réduire le coût des intrants qui, à l'opposé, est la forme de soutien la plus susceptible d'être préjudiciable à la durabilité et la moins efficace pour aider les pêcheurs à titre individuel.

Enfin, les paiements visant à réduire la capacité de pêche, versés dans le cadre de programmes de sortie de flotte ou d'une retraite anticipée, par exemple, représentaient en moyenne pour l'ensemble des pays et économies de la base de données sur l'ESP 7.3 % du DSI en 2016-18 (0.3 milliard USD), contre 2.9 % en 2012-14 (0.3 milliard). Cette tendance générale doit être nuancée entre le groupe des pays de l'OCDE et les économies émergentes. Dans le groupe des pays de l'OCDE, la part de ces paiements dans le DSI était en moyenne de 8.5 % en 2016-18 (0.1 milliard USD), au lieu de 15.9 % de 2012-14 (0.2 milliard). Dans les économies émergentes, elle était de 7.0 % en 2016-18 (0.3 milliard USD), soit une progression de 0.8 % par rapport à 2012-14 (0.1 milliard) qui s'explique par l'augmentation de presque 0.2 milliard de ces paiements en Chine (effaçant une diminution de 1.5 million USD au Taipei chinois). En valeur absolue, les paiements au titre de la réduction de la capacité ont chuté dans la plupart des pays et économies de la base de données sur l'ESP, mais continuent d'être la forme de DSI majoritaire dans un certain nombre d'entre eux (Grèce, Australie, Italie, Espagne, Japon). On a constaté dans de nombreux cas que les programmes de sortie de flotte ne permettaient pas de réduire la capacité de pêche. Faute d'une planification et d'une mise en œuvre rigoureuse dans le cadre d'une réforme plus vaste de la politique publique, il est très probable que les capitaux soient réinvestis dans le secteur et que les capacités augmentent à terme (Parker et al., 2018^[5] ; OCDE, 2009^[10]). Par conséquent, l'accroissement de ces paiements peut représenter un risque pour la durabilité.

4.4. Soutien à la pêche et l'agriculture

La conception des dispositifs de soutien met en jeu des objectifs et des contraintes similaires dans la pêche et dans l'agriculture, étant donné que ces activités font toutes deux appel au travail, à l'investissement et aux ressources naturelles pour produire des aliments. D'ailleurs, 60 % des pays ayant participé à une récente enquête sur la gouvernance du secteur de la pêche ont indiqué que la pêche et l'agriculture étaient gérées par la même autorité (chapitre 5)¹⁷.

Dans des travaux récents, l'OCDE a qualifié de « triple défi » les objectifs du système alimentaire mondial et les contraintes auxquelles il fait face: assurer la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous ; fournir des moyens de subsistance aux producteurs d'aliments ; parvenir à tout cela en utilisant les ressources naturelles de façon durable, en limitant autant que possible les impacts sur les écosystèmes et la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'en répondant à d'autres attentes de la société concernant par exemple le bien-être animal ou des préférences culturelles (OECD, 2020_[11]). Le secteur agricole est donc lui aussi confronté à la difficulté de réorienter le soutien vers les instruments qui provoquent le moins de dommages écologiques et le moins de distorsions économiques (Henderson et Lankoski, 2019_[12]), tout en accompagnant cette ré-orientation d'une réglementation environnementale qui permette de parer aux externalités environnementales négatives et d'optimiser les bienfaits du système alimentaire pour la société (OECD, 2020_[13]). La comparaison du niveau et de la composition du soutien dans les deux secteurs renseigne sur la façon de s'attaquer à cette difficulté commune dans l'un et dans l'autre.

Soutien aux services fournis à la pêche et à l'agriculture

En ce qui concerne l'agriculture, l'OCDE utilise le cadre l'estimation du soutien total (EST) pour mesurer et classer les mesures de soutien. Sur la base de ces données, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles (dernière édition en date : (OCDE, 2020_[14])) permettent d'éclairer la nature complexe des politiques de soutien à l'agriculture.

Dans ce contexte, l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) est proche du SSS mesuré dans la base de données sur l'ESP. Elle inclut les paiements versés au titre de services publics ou privés fournis à l'agriculture en général, dont le secteur agricole primaire est le principal bénéficiaire. Il s'agit notamment des paiements servant à financer les systèmes de connaissances et d'innovation agricoles, la formation, l'inspection et le contrôle des produits alimentaires, les infrastructures, la commercialisation et la promotion, ainsi que le stockage public de réserves alimentaires. À l'instar du SSS, l'ESSG contient des éléments que les économistes qualifieraient d'investissements dans les biens publics et les ressources communes (notamment en ce qui concerne la création de connaissances ainsi que la préservation de la biodiversité, des ressources et des écosystèmes), mais les deux indicateurs présentent de l'hétérogénéité et toutes les dépenses qui entrent dans ces catégories ne répondent pas à ces définitions.

Pour permettre les comparaisons, les indicateurs du soutien aux services fournis à la pêche et à l'agriculture sont mesurés en proportion de la valeur de la production (de la valeur des débarquements, dans le cas de la pêche), à savoir :

- $\text{ESSG/valeur de la production} = \text{ESSG/valeur de la production agricole}$
- $\text{SSS/valeur de la production} = \text{SSS/valeur des débarquements}$

Pour l'ensemble des 33 pays et économies inclus dans les deux bases de données (PSE et l'ESP)¹⁸, dans le secteur de la pêche, l'indicateur SSS/valeur de la production était de 5.5 % en 2016-18, soit quasiment le même qu'en 2012-14. Dans l'agriculture, l'indicateur ESSG/valeur de la production se chiffrait à 3.1 % en 2016-18, soit légèrement plus qu'en 2012-14 (3 %). Dans les deux secteurs, le soutien aux services en pourcentage de la valeur de la production est en moyenne plus élevé dans les pays de l'OCDE que dans les économies émergentes au cours de la période considérée, mais cet écart est nettement plus grand dans la pêche que dans l'agriculture (Graphique 4.8).

Encadré 4.4. Base de données de l'OCDE sur le soutien à l'agriculture

L'OCDE a mis au point des indicateurs du soutien à l'agriculture qui expriment de façon chiffrée les mesures prises dans le cadre des politiques agricoles, afin de faciliter les comparaisons dans le temps et entre les pays. Le soutien à l'agriculture se définit comme la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables découlant des politiques gouvernementales, quels que soient leurs objectifs et leurs impacts économiques.

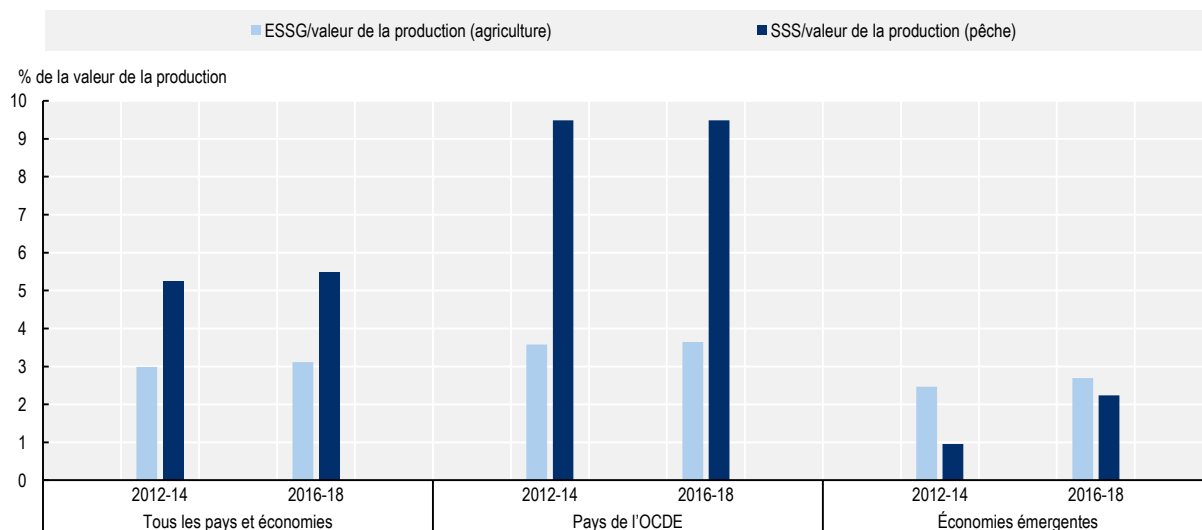
- **L'estimation du soutien total (EST)** inclut les transferts suivants :
 - les transferts aux producteurs agricoles, mesurés par **l'estimation du soutien aux producteurs (ESP)**, qui comprend le soutien des prix du marché, les paiements budgétaires et le manque à gagner de l'État et d'autres agents économiques ;
 - les transferts aux consommateurs de produits agricoles, mesurés par **l'estimation du soutien aux consommateurs (ESC)** ;
 - le soutien aux services d'intérêt général bénéficiant à l'agriculture, mesuré par **l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)**.
- **L'estimation du soutien total en pourcentage (EST en %)** regroupe l'ensemble des transferts pris en compte dans l'EST, exprimés en pourcentage du PIB.
- **L'estimation du soutien aux producteurs en pourcentage (ESP en %)** représente les transferts aux producteurs agricoles, mesurés au départ de l'exploitation et exprimés en proportion de la valeur des recettes agricoles brutes.

La base de données de l'OCDE sur le soutien à l'agriculture porte sur 37 pays de l'OCDE, les 5 États membres de l'UE non membres de l'Organisation, ainsi que 12 économies émergentes : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Costa Rica, Fédération de Russie, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Philippines, Ukraine et Viet Nam.

Source : OCDE (2020^[14]).

Si l'indicateur SSS/valeur de la production dépasse de très loin l'indicateur ESSG/valeur de la production dans tous les pays de l'OCDE pour toutes les périodes considérées, dans les économies émergentes, en revanche, l'indicateur ESSG/valeur de la production est en moyenne légèrement plus élevé. La situation dans ces économies est en fait due à l'écart important qui existe entre l'ESSG et le SSS rapportés à la valeur de la production en Indonésie, qui contrebalance le niveau relativement plus élevé de l'indicateur SSS/valeur de la production dans d'autres économies émergentes (Graphique d'annexe 4.A.9). Dans le groupe des pays de l'OCDE, la Corée constitue une exception notable, car l'indicateur ESSG/valeur de la production y est nettement supérieur à l'indicateur SSS/valeur de la production. Par ailleurs, alors que le soutien aux services rapporté à la valeur de la production s'est accru à la fois dans les secteurs halieutique et agricole dans les économies émergentes, son augmentation a été plus rapide dans la pêche que dans l'agriculture, ce qui a abouti à la convergence des deux indicateurs SSS/valeur de la production et ESSG/valeur de la production en 2016-18 (Graphique 4.8).

Graphique 4.8. Soutien aux services à l'agriculture et à la pêche en pourcentage de la valeur de leur production respective ces dernières années



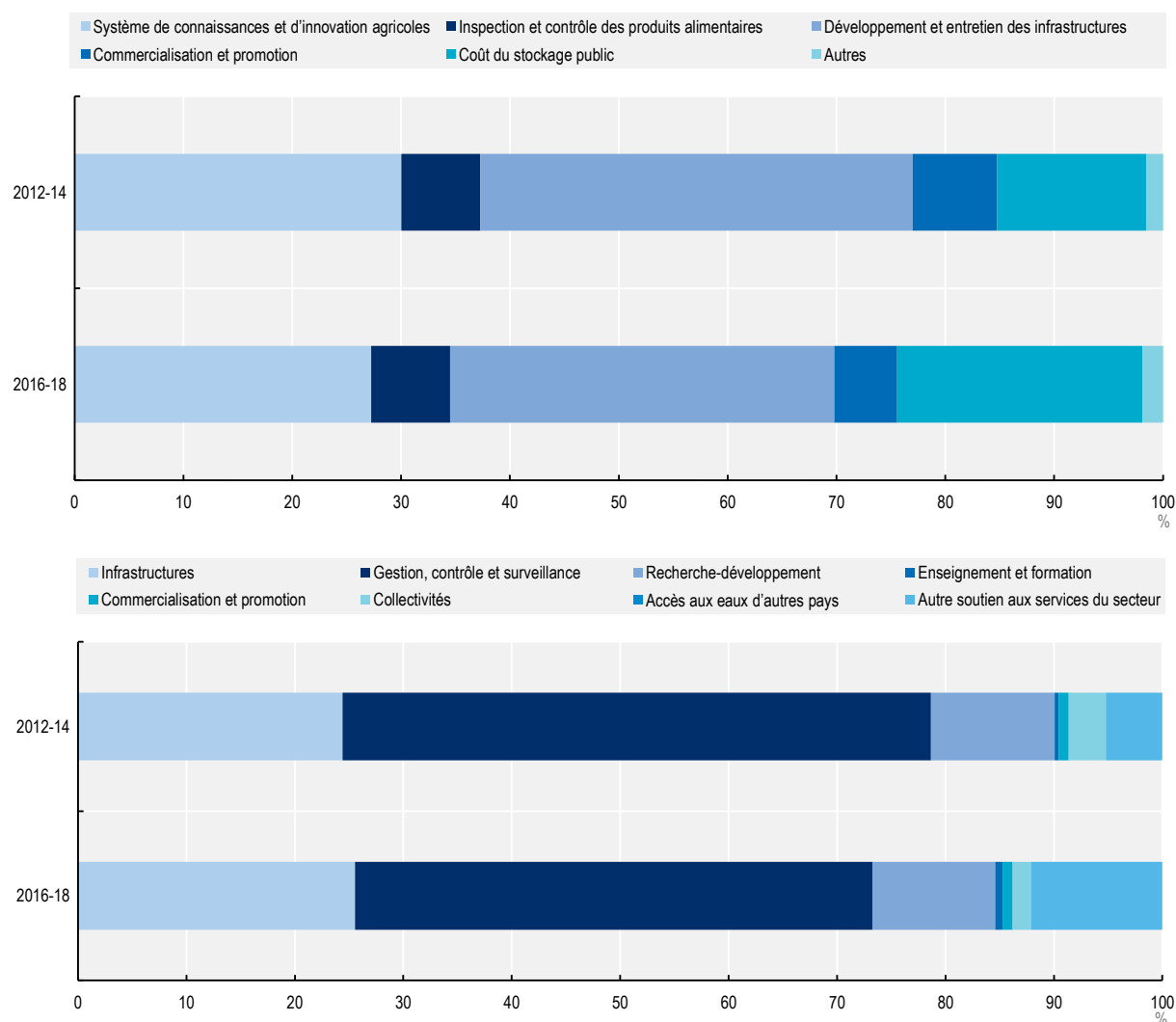
Note : dans le secteur de la pêche, la valeur de la production correspond à la valeur des débarquements.

Source : bases de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Marine landings », et « Producer and Consumer Estimates » (OECD.Stat).

Dans le secteur de l'agriculture, les services concentrant les plus grosses dépenses sont les infrastructures et la recherche-développement (catégorie appelée « Système de connaissances et d'innovation agricoles » dans la classification de l'ESP), qui représentaient respectivement 35.3 % et 27.3 % de l'ESSG en moyenne en 2016-18. La part des dépenses de recherche-développement a cependant diminué depuis 2012-14, alors que le poste du stockage public a fortement augmenté pour atteindre 22.6 % de l'ESSG en 2016-18 (Graphique 4.9).

Dans le secteur de la pêche, comme indiqué à la section 4.3.2, près de la moitié du SSS a bénéficié aux services de gestion, contrôle et surveillance en 2016-18. Cela reflète le caractère onéreux de la surveillance des activités en mer, qui est essentielle à la durabilité de la pêche et des océans. De plus, les dépenses d'infrastructures et de recherche-développement demeurent plus basses que dans l'ESSG, même si l'on ajoute le soutien à l'enseignement et à la formation par analogie avec la classification des soutiens dans l'ESSG. Par ailleurs, le soutien aux services de commercialisation et de promotion est en moyenne nettement plus élevé dans l'agriculture¹⁹ (13.5 % au cours de toutes les périodes considérées) que dans la pêche (seulement 0.9 %).

Graphique 4.9. Composition du soutien aux services fournis à l'agriculture (en haut) et à la pêche (en bas) ces dernières années



Source : bases de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) » et « Producer and Consumer Estimates » (OECD.Stat).

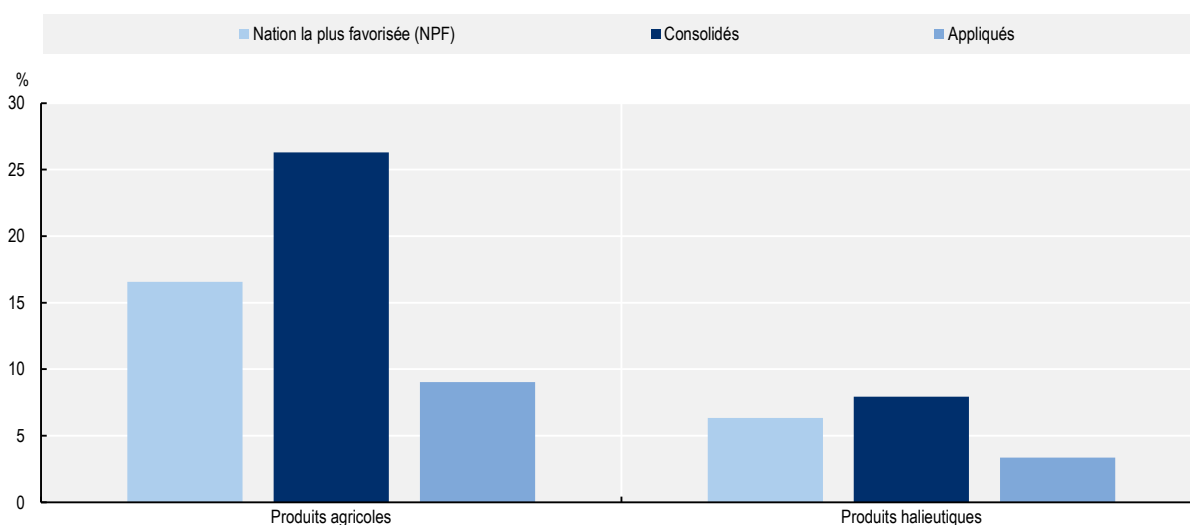
Soutien budgétaire direct à la pêche et l'agriculture

Incluse dans l'estimation du soutien total (EST) à l'agriculture, l'ESP rend compte des transferts directs aux exploitants indépendants ou aux entreprises agricoles et est l'équivalent du DSI pour la pêche. Ils se différencient toutefois notablement du fait que l'ESP comptabilise également le soutien des prix du marché (SPM), c'est-à-dire la valeur monétaire du soutien découlant de diverses mesures domestiques et commerciales qui se concrétisent par des écarts entre les prix domestiques et les prix à la frontière. Les mesures commerciales donnant lieu à un SPM sont notamment les droits de douane, mais aussi les mesures non tarifaires (MNT), qui ont une incidence sur le prix des produits échangés et les quantités échangées (c'est le cas des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ainsi que des obstacles techniques au commerce (OTC), qui fixent des exigences pour la commercialisation des produits sur un marché particulier²⁰. Les mesures internes entraînant un SPM sont notamment celles qui concernent l'organisation du secteur et la concurrence, ainsi que les régimes de prix et de commercialisation. Actuellement, la base de données sur l'ESP ne contient pas d'entrées sur le SPM, car il est

particulièrement difficile de comparer les prix des produits de la mer – notamment du fait de leur variété et des conséquences sur les prix de certaines de leurs caractéristiques (par exemple, le fait qu'ils soient issus de la pêche ou de l'aquaculture), qui ne sont aujourd'hui pas faciles à traiter dans les données commerciales²¹.

Si l'on considère l'ensemble des pays et des économies inclus à la fois dans la base de données sur l'ESP et celle sur le PSE, on constate que le SPM y représentait quelque 56 % du soutien direct à l'agriculture en 2016-18 (un niveau stable par rapport à 2012-14). En moyenne, les droits de douane sont plus bas sur les produits de la pêche que sur les produits agricoles – qu'il s'agisse de droits NPF (de la nation la plus favorisée), consolidés ou appliqués (Graphique 4.10). Cela laisse supposer que le SPM des produits de la pêche est probablement plus faible.

Graphique 4.10. Droits de douane sur les produits agricoles et les produits de la mer, 2018



Note : le « droit NPF » est le droit non discriminatoire visant les importations provenant d'autres membres de l'OMC, à l'exclusion des droits préférentiels prévus par les accords de libre-échange (ALE). Le « droit consolidé » est un niveau de droit particulier au-delà duquel les membres de l'OMC s'engagent à ne pas accroître les droits NPF. Le « droit appliqué » est un droit préférentiel pratiqué dans le cadre d'un ALE.

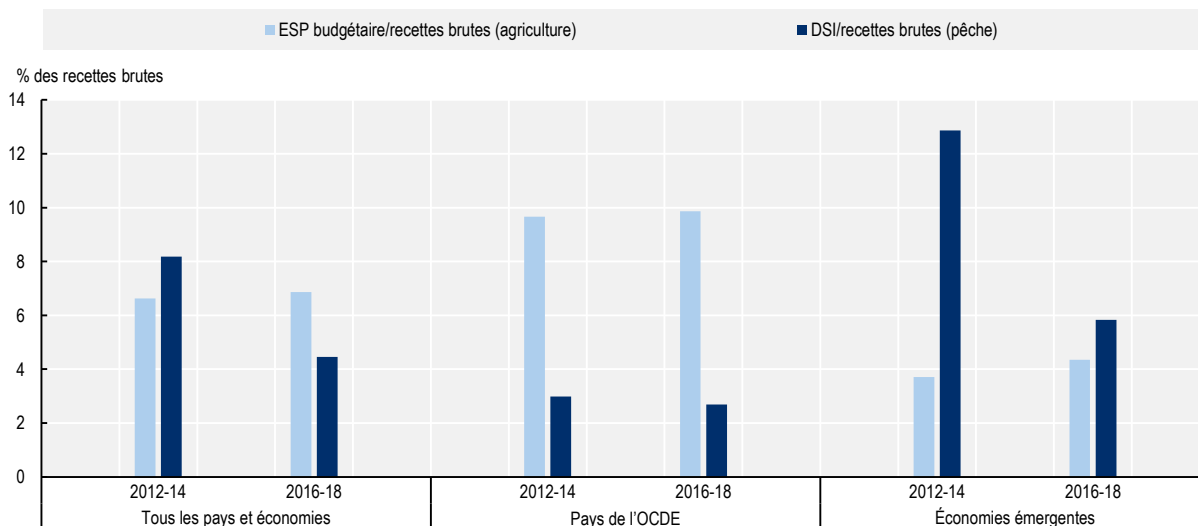
Produits agricoles : selon la définition de l'OMC ; produits halieutiques : tous ceux qui sont répertoriés au chapitre 3 du SH (soit, sans distinction, les produits de la pêche et de l'aquaculture). Les droits sont pondérés en fonction de la part des produits dans les importations totales de tous les pays. Sont également inclus les équivalents *ad valorem* des droits d'importation non *ad valorem*.

Source : Base de données sur les tarifs, World Integrated Trade Solution (WITS).

Toutefois, comme indiqué plus haut, le SPM est aussi fonction des MNT, des mesures domestiques qui génèrent des écarts de prix, et de la capacité plus ou moins grande des produits à être échangés. L'incidence des MNT sur les échanges de produits agricoles et alimentaires a récemment été étudiée par l'OCDE (OECD, 2020^[15]). Pour les produits d'origine animale (y compris ceux issus de la pêche), il s'avère que les mesures SPS et les OTC, ainsi que les quotas, ont un impact particulièrement important sur les prix de vente, et que cet impact est, en moyenne, plus marqué que pour d'autres produits agricoles (légumes et fruits, huiles et graisses, et aliments transformés). Les données disponibles ne permettent cependant pas de comparer les effets des MNT sur les produits de la pêche et sur les autres produits d'origine animale (comme les animaux vivants, la viande, les produits laitiers, les œufs et le miel). À notre connaissance, il n'existe pas non plus d'éléments sur le degré auquel des mesures domestiques pourraient se traduire par un soutien des prix des produits de la mer. Des travaux complémentaires sont donc nécessaires pour déterminer dans quelle mesure le SPM pose problème pour les chaînes de valeur des

produits de la mer, et en quoi ce soutien diffère pour les produits alimentaires d'origine terrestre et ceux d'origine aquatique.

Graphique 4.11. Soutien budgétaire direct à l'agriculture et à la pêche en pourcentage de leurs recettes brutes respectives ces dernières années



Source : bases de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Marine landings », et « Producer and Consumer Estimates » (OECD.Stat).

Pour faciliter la comparaison, la composante SPM de l'ESP n'est pas prise en compte ici. La comparaison entre le soutien direct à la pêche et à l'agriculture se concentre sur les transferts budgétaires (y compris les exonérations fiscales). Les indicateurs sont en outre mesurés par rapport aux recettes brutes de chaque secteur, à savoir :

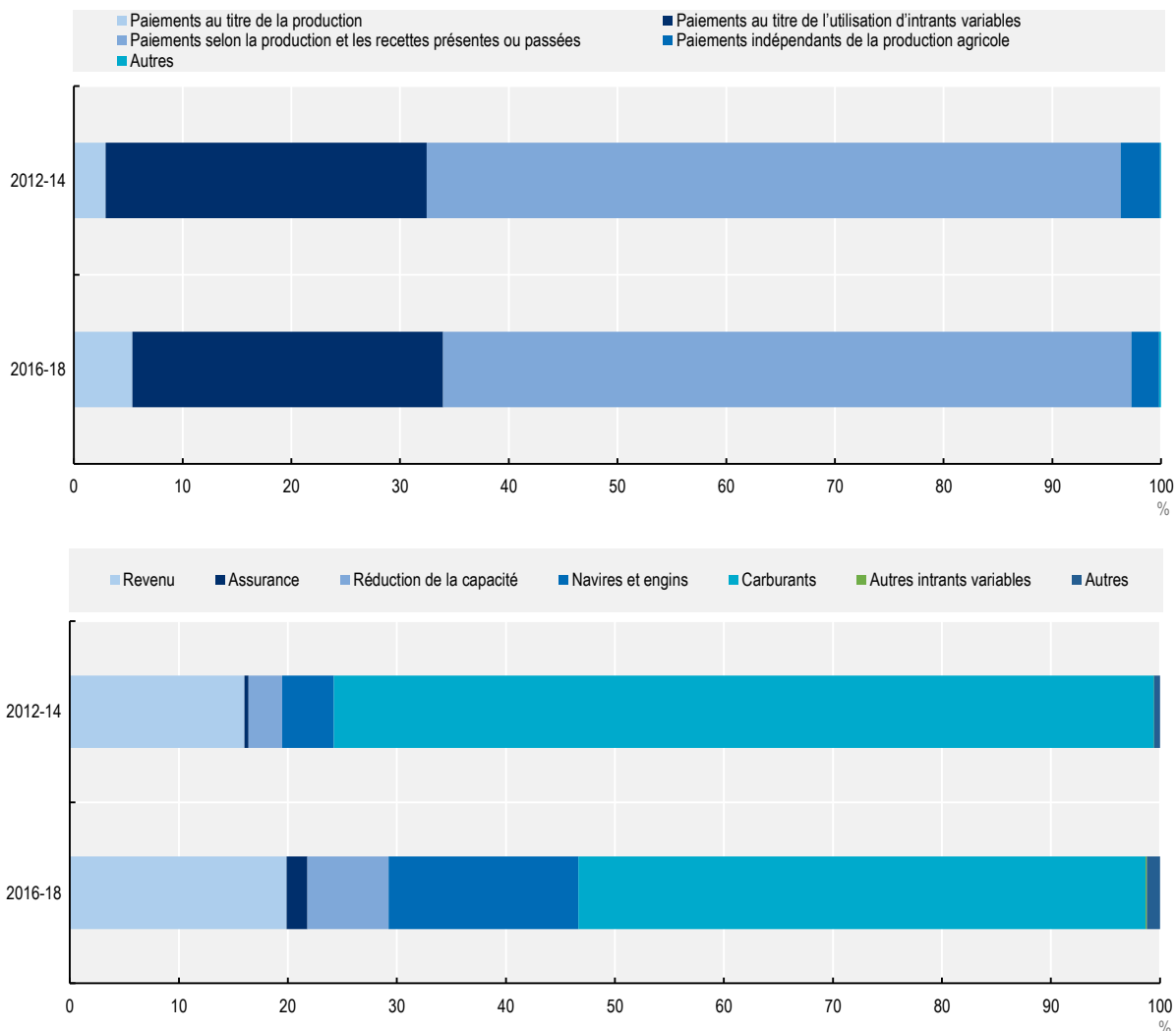
- $PSE \text{ budgétaire/recettes brutes} = PSE \text{ nette du SPM} / (\text{valeur de la production agricole} + PSE \text{ nette du SPM})$
- $DSI/recettes brutes = DSI / (\text{valeur des débarquements} + DSI)$.

Au niveau de l'ensemble des pays, l'indicateur DSI/recettes brutes dans le secteur de la pêche était de 4.5 % en 2016-18, soit presque moitié moins qu'en 2012-14 (8.2 %). Dans l'agriculture, l'indicateur ESP budgétaire/recettes brutes se montait à 6.9 % en 2016-18, contre 6.6 % en 2012-14.

Dans le groupe des pays de l'OCDE, l'indicateur PSE budgétaire/recettes brutes dépasse l'indicateur DSI/recettes brutes au cours de toutes les périodes considérées, mais c'est l'inverse dans les économies émergentes, où le second indicateur est toujours le plus élevé. L'indicateur DSI/recettes brutes a par ailleurs évolué à la baisse dans les deux groupes de pays sur la période examinée, mais c'est l'inverse qui est observé dans l'agriculture, où l'indicateur ESP budgétaire/recettes brutes a augmenté à la fois au niveau de l'OCDE et des économies émergentes sous l'effet d'un découplage du soutien dans plusieurs pays. Parmi les pays de l'OCDE, le Canada, la Colombie et la Turquie font figure d'exceptions, car l'indicateur DSI/recettes brutes y est largement supérieur à l'indicateur ESP budgétaire/recettes brutes. Dans les économies émergentes, l'Indonésie est également une exception, car l'indicateur ESP budgétaire/recettes brutes dépasse nettement l'indicateur DSI/recettes brutes.

Comme expliqué à la section 4.3 dans le secteur de la pêche, le soutien direct aux carburants a enregistré

Graphique 4.12. Composition des transferts budgétaires à l'agriculture (en haut) et à la pêche (en bas) ces dernières années



Note : pour l'agriculture, les valeurs indiquées correspondent à l'ESP budgétaire (nette du SPM).

Source : bases de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) » et « Producer and Consumer Estimates » (OECD.Stat).

un net recul, en particulier en Chine et dans d'autres économies émergentes, tandis que le niveau des transferts partiellement découplés des activités halieutiques augmentait (par exemple le soutien au revenu et les régimes spéciaux d'assurance) dans l'ensemble des pays et économies de la base de données ESP. Dans l'agriculture, au contraire, la composition du soutien budgétaire direct est restée relativement identique durant la période examinée (Graphique 4.12), ce qui semble dénoter un ralentissement des réformes des politiques de soutien à ce secteur, confirmé par les données de la décennie précédente, en particulier dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2020^[14]).

4.5. Conclusion

Le soutien public au secteur de la pêche vise à atteindre un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels le maintien de l'emploi dans les régions côtières, l'amélioration du bien-être des pêcheurs et la préservation de la durabilité d'un secteur alimentaire important. Axées sur ces objectifs, certaines formes de soutien peuvent aussi, dans des contextes particuliers, entraîner la formation d'une capacité de pêche excessive, donner lieu à une pêche non durable et, en fin de compte, porter atteinte aux ressources halieutiques et à leurs écosystèmes. Lorsque cela se produit, le soutien est préjudiciable à la résilience du secteur que les pouvoirs publics essaient précisément d'aider. Qui plus est, certains dispositifs ne permettent pas toujours d'atteindre les objectifs socioéconomiques qu'ils visent de manière efficace ou équitable.

En analysant les panoplies de mesures de soutien actuellement mises en œuvre, leur ampleur, les circonstances dans lesquelles elles sont appliquées et leurs impacts possibles au regard des différents objectifs de l'action publique, ce chapitre a mis en évidence les réformes à appliquer en priorité aux politiques de soutien à la pêche pour que, au minimum, elles ne compromettent pas l'utilisation durable des ressources, conformément à l'ODD 14. Il en ressort aussi qu'il est envisageable de réorienter le soutien de façon à aider plus efficacement et plus équitablement ceux qui en ont besoin dans le secteur de la pêche.

Entre 2012-14 et 2016-18, le soutien annuel moyen enregistré dans la base de données de l'OCDE sur l'ESP est passé de 13,8 % à environ 10 % de la valeur moyenne des débarquements. La raison de ce recul est une forte diminution du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche, qui a presque été divisé par deux (en USD) entre 2012-14 et 2016-18. De surcroît, la part de ce soutien direct destinée à réduire le coût des intrants – forme de soutien la plus à risque de nuire à la durabilité des ressources et la moins efficace en matière de transfert de revenu aux pêcheurs – a reculé de 80 % à 69 %. Ces tendances s'expliquent en grande partie par la réduction du soutien aux carburants en Chine, qui possède le secteur de la pêche le plus important du monde. Des évolutions similaires ont été constatées dans un certain nombre d'autres pays et économies.

Cela dit, au cours de la période 2016-18, 3,2 milliards USD en moyenne ont encore été dépensés chaque année pour minorer le coût des intrants (en particulier des carburants et des navires). Le soutien à l'utilisation de carburant arrive en tête des mesures de soutien direct et représente 25 % du soutien total fourni au secteur. En revanche, moins d'un tiers de cette somme (1 milliard USD) a été consacré à des aides partiellement découplées des activités de pêche (par exemple le soutien au revenu et les régimes spéciaux d'assurance), qui sont potentiellement moins néfastes pour la durabilité et plus directement bénéfiques aux pêcheurs.

L'abandon des politiques de soutien aux intrants au profit de dispositifs qui aident les pêcheurs à exercer leur activité de manière plus efficace et à accroître leur rentabilité permettrait de réduire les répercussions néfastes sur la durabilité biologique des ressources halieutiques, d'améliorer le bien-être des pêcheurs et d'accroître la production, mais aussi d'éviter les effets inéquitables entre les segments de flotte.

Un autre sujet de préoccupation est la façon dont a évolué, dans certains pays, l'intensité des dépenses consacrées aux services au secteur de la pêche par rapport à la taille de la flotte. Entre 2012-14 et 2016-18, l'intensité du soutien aux infrastructures – qui présente le risque d'encourager la surcapacité et la surpêche – s'est accrue dans certains pays. Parallèlement, l'intensité des dépenses de gestion, contrôle et surveillance – services essentiels pour faire respecter les pratiques de pêche durable et empêcher la pêche illégale – a considérablement diminué dans un certain nombre de pays.

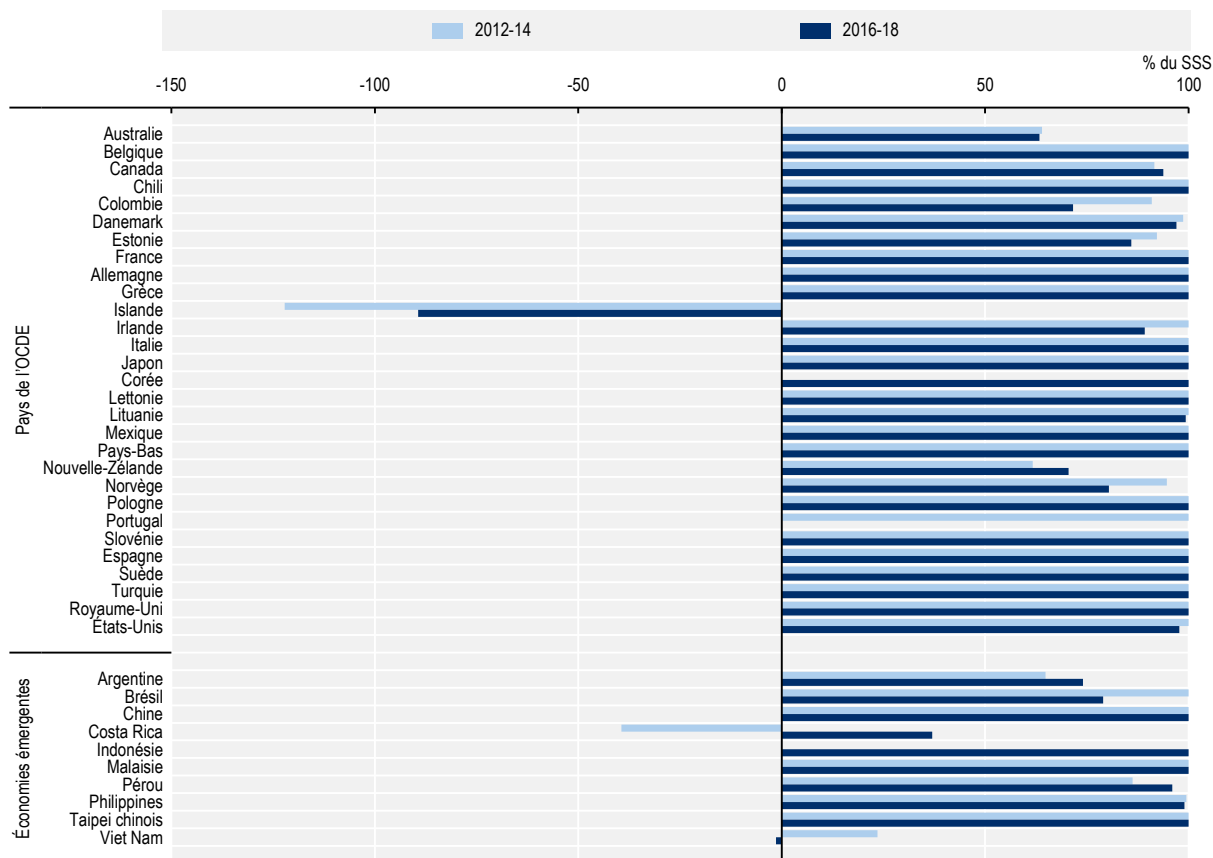
Gérer efficacement les activités de pêche qui ne sont toujours pas contrôlées, y compris en haute mer, et mettre fin à la pêche illégale sont deux tâches indispensables pour que les réformes des politiques de soutien contribuent effectivement à la poursuite des objectifs nationaux et internationaux. Les mesures de soutien se prêtent mieux à la réalisation des objectifs socioéconomiques lorsque les systèmes de gestion

des pêches sont efficaces ; à l'inverse, une gestion déficiente aggrave les effets préjudiciables des politiques qui encouragent la surpêche et d'autres pratiques non durables.

Enfin, la réforme des politiques de soutien à la pêche a la capacité – au même titre que celle du soutien à l'agriculture – d'aider à atteindre les objectifs plus vastes assignés au système alimentaire, à savoir la sécurité alimentaire et la nutrition, la création de débouchés économiques tout au long de la chaîne alimentaire et la limitation de l'empreinte écologique de la production alimentaire. Cette réforme est un élément clé de l'action publique à mener pour améliorer le bien-être dans les régions côtières (de la même manière que la réforme de la politique agricole est capitale pour améliorer le bien-être dans les zones rurales) et elle peut produire des effets au-delà de l'ODD 14, en particulier sur les ODD ayant trait au climat, à la pauvreté et à l'alimentation.

Annexe 4.A. Données par pays sur certains types de mesures de soutien

Graphique d'annexe 4.A.1. Proportion du soutien aux services au secteur de la pêche (SSS) financée par des fonds publics ces dernières années

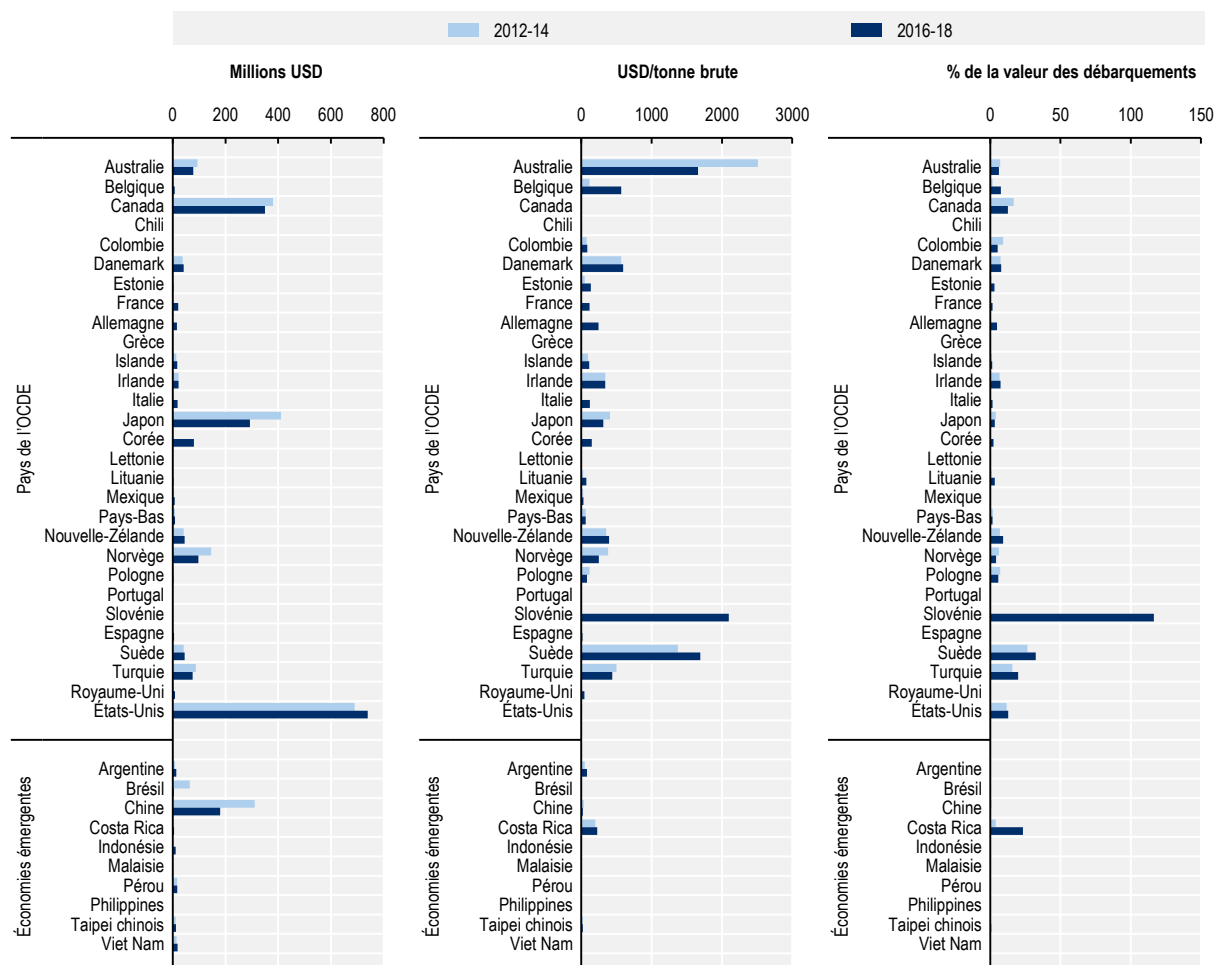


Note : les dépenses de SSS financées sur fonds publics sont celles qui ne sont pas compensées par des paiements effectués par le secteur.

Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) » (OECD.Stat).

Graphique d'annexe 4.A.2. Soutien aux services de gestion, contrôle et surveillance ces dernières années

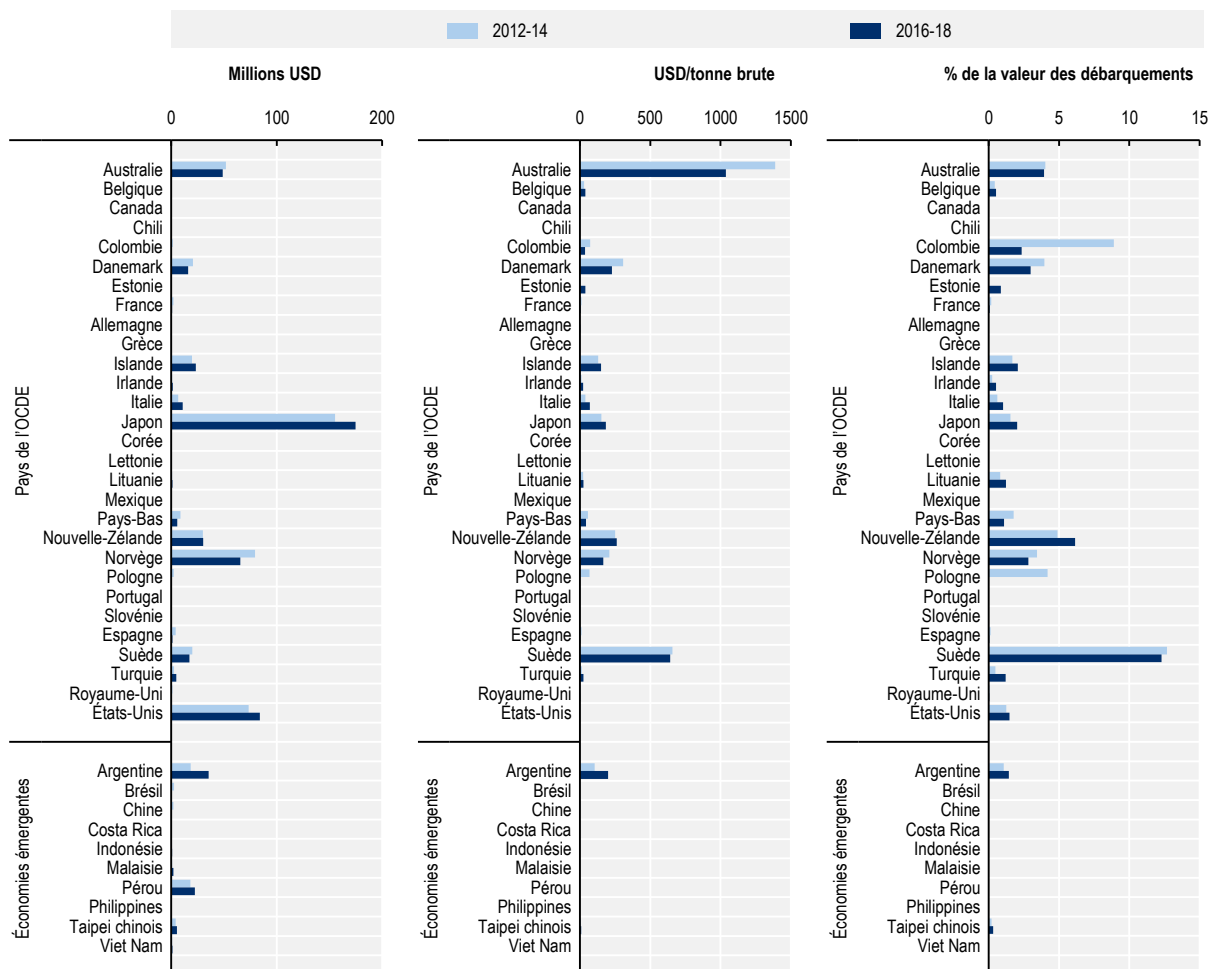
En valeur absolue (à gauche), par tonne brute de la capacité de la flotte (au centre) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Fishing fleet », « Marine landings » (OECD.Stat).

Graphique d'annexe 4.A.3. Soutien à la recherche-développement ces dernières années

En valeur absolue (à gauche), par tonne brute de la capacité de la flotte (au centre)
et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Fishing fleet », « Marine landings » (OECD.Stat).

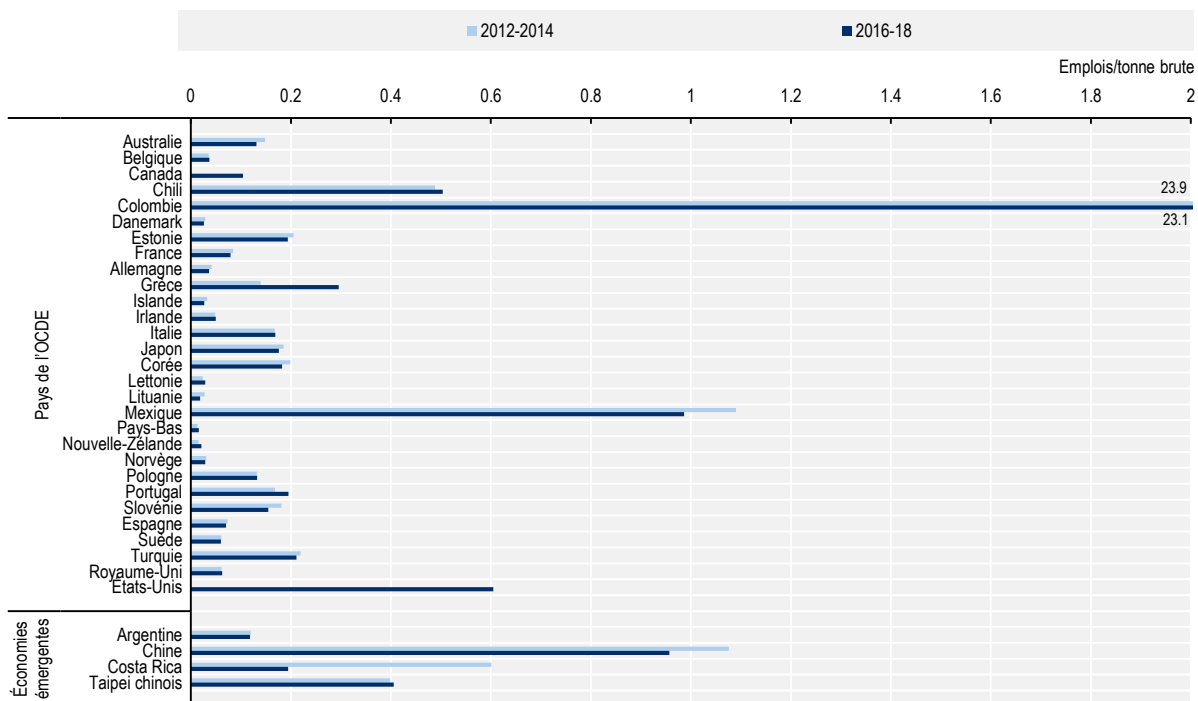
Graphique d'annexe 4.A.4. Soutien aux infrastructures ces dernières années

En valeur absolue (à gauche), par tonne brute de la capacité de la flotte (au centre) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Fishing fleet », « Marine landings » (OECD.Stat).

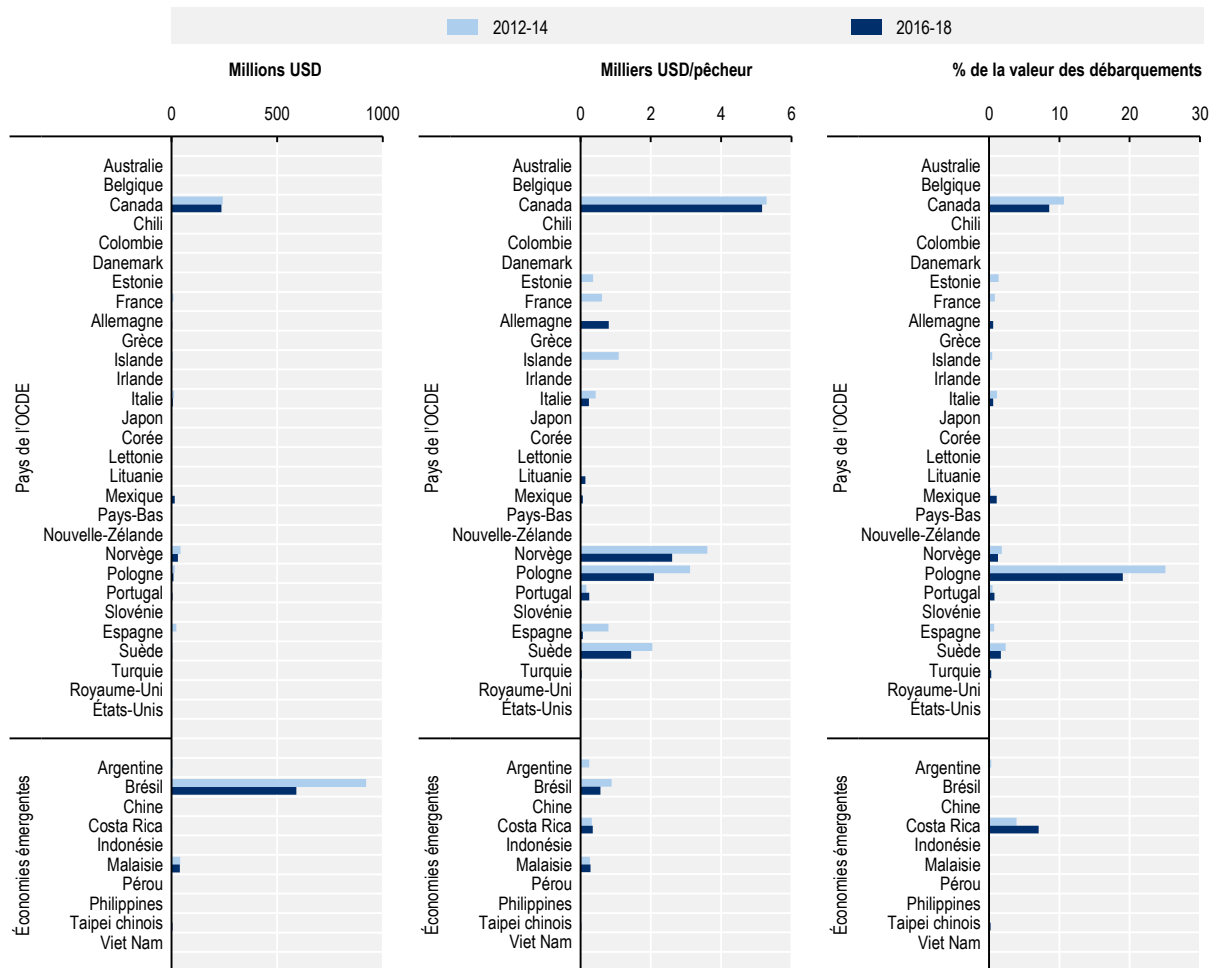
Graphique d'annexe 4.A.5. Rapport entre l'emploi et le capital dans la pêche ces dernières années



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Fishing fleet » et « Employment » (OECD.Stat).

Graphique d'annexe 4.A.6. Soutien au revenu ces dernières années

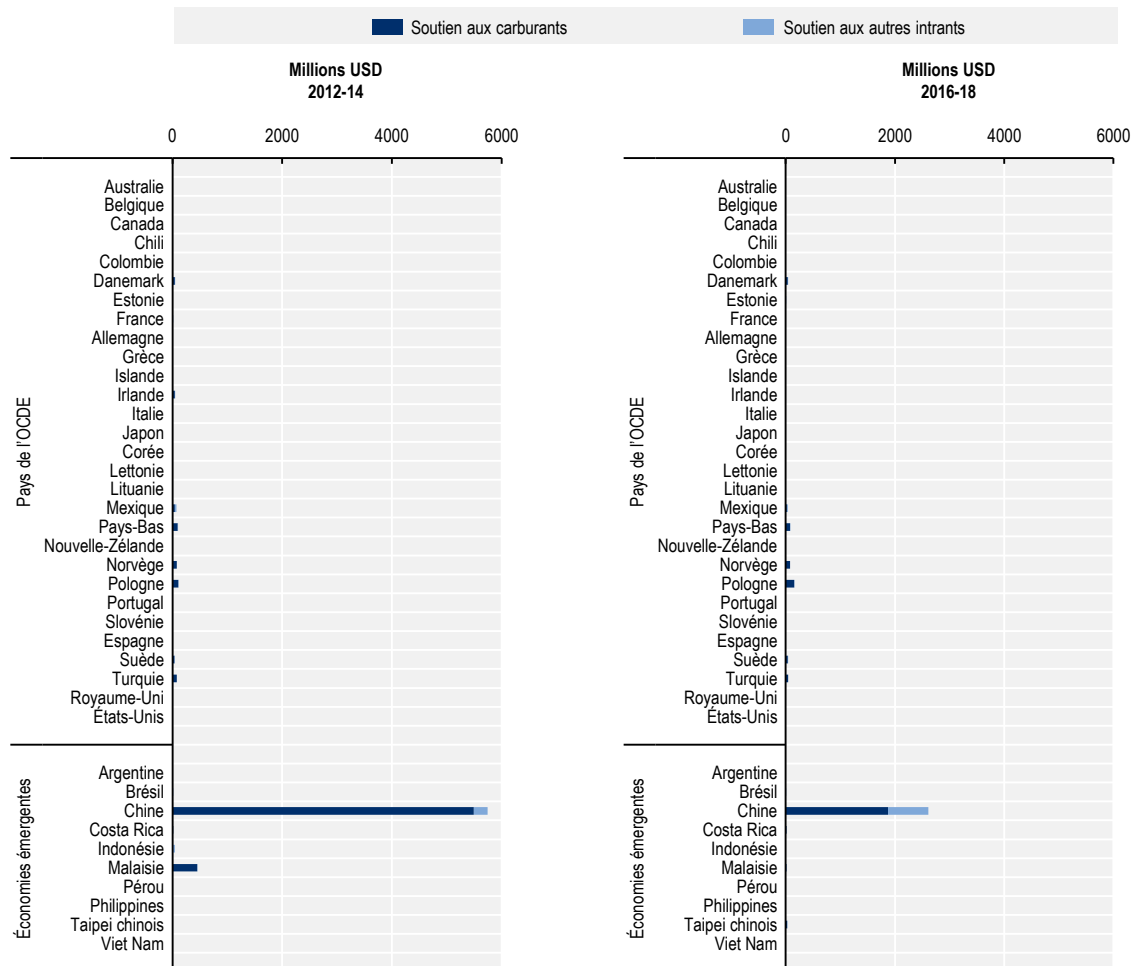
En valeur absolue (à gauche), rapporté au nombre de pêcheurs (au centre) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)



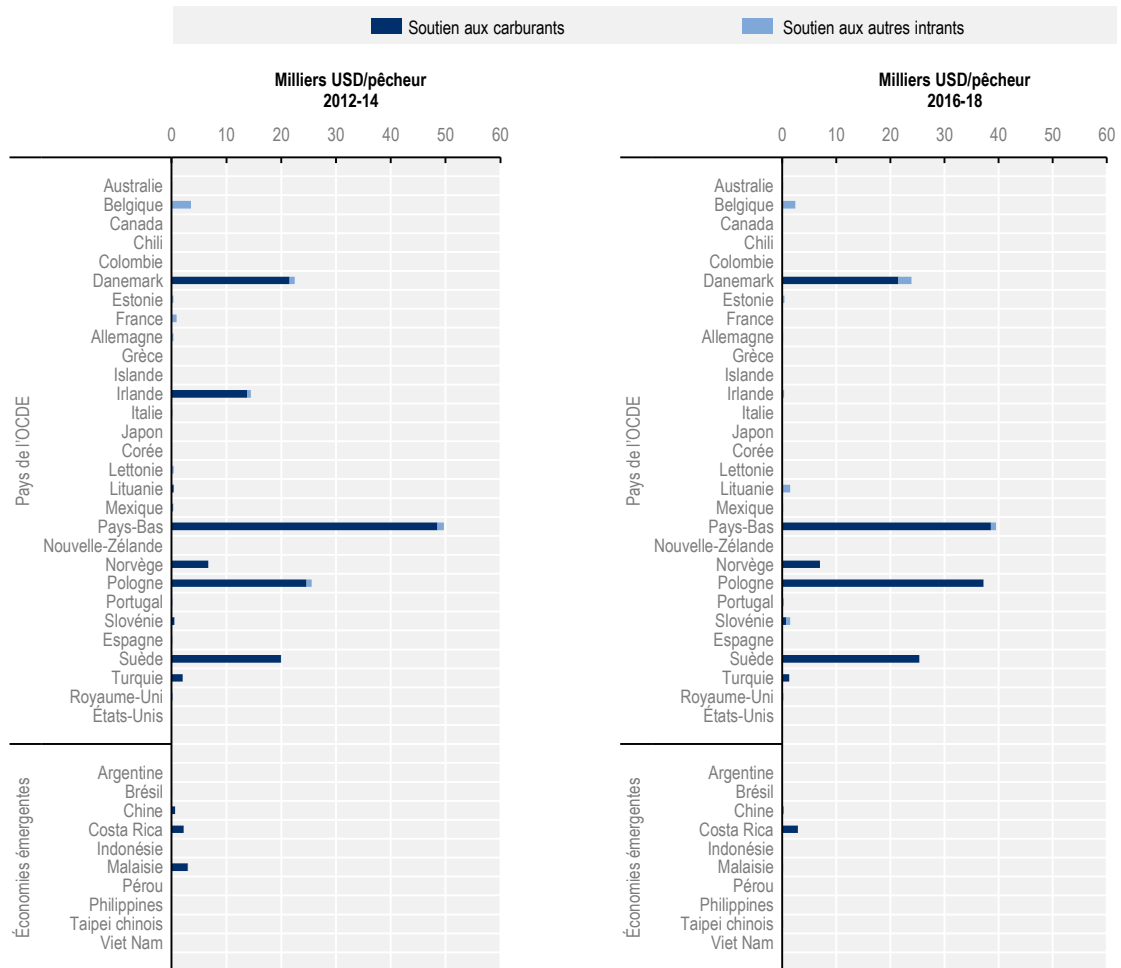
Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Employment », « Marine landings » (OECD.Stat).

Graphique d'annexe 4.A.7.Soutien aux carburants et autres intrants (fixes et variables)

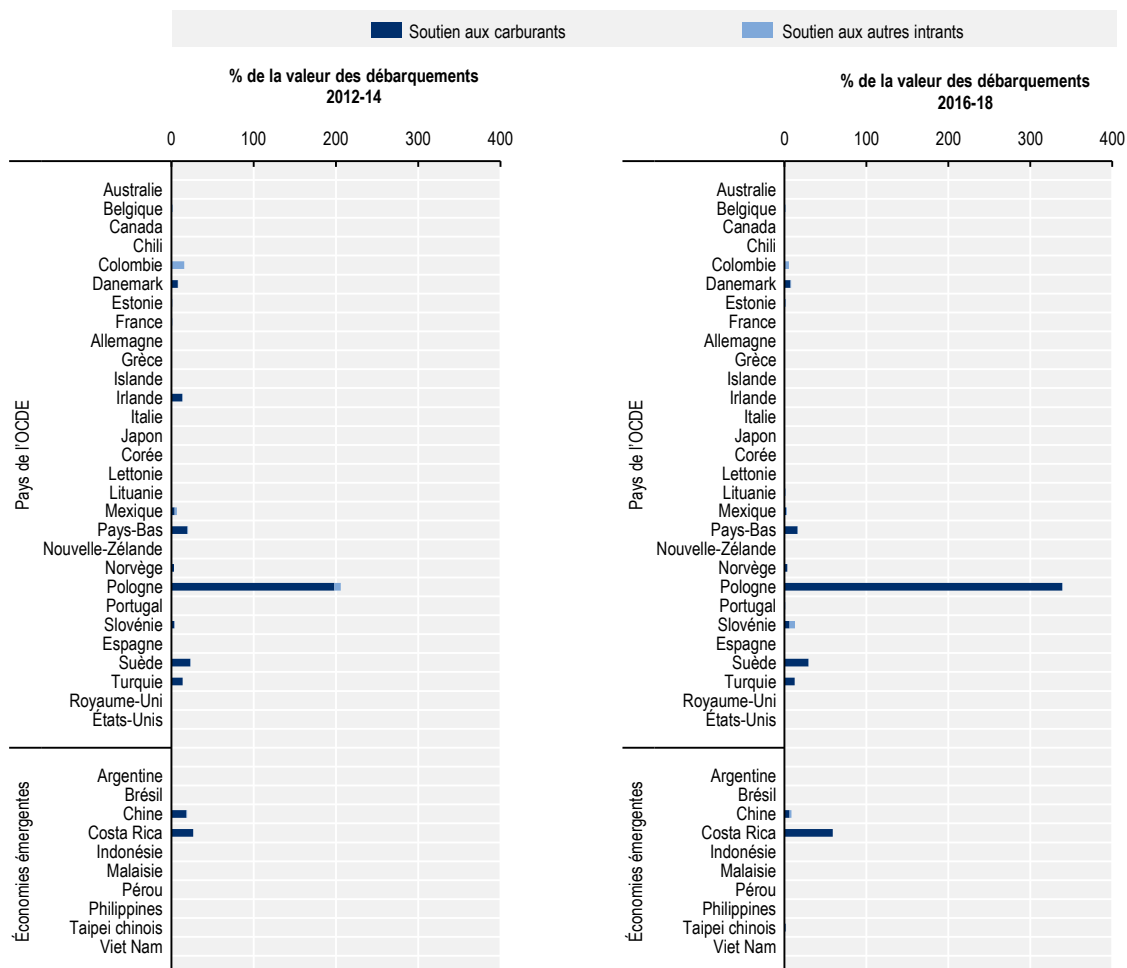
En valeur absolue



Rapporté au nombre de pêcheurs



En pourcentage de la valeur des débarquements

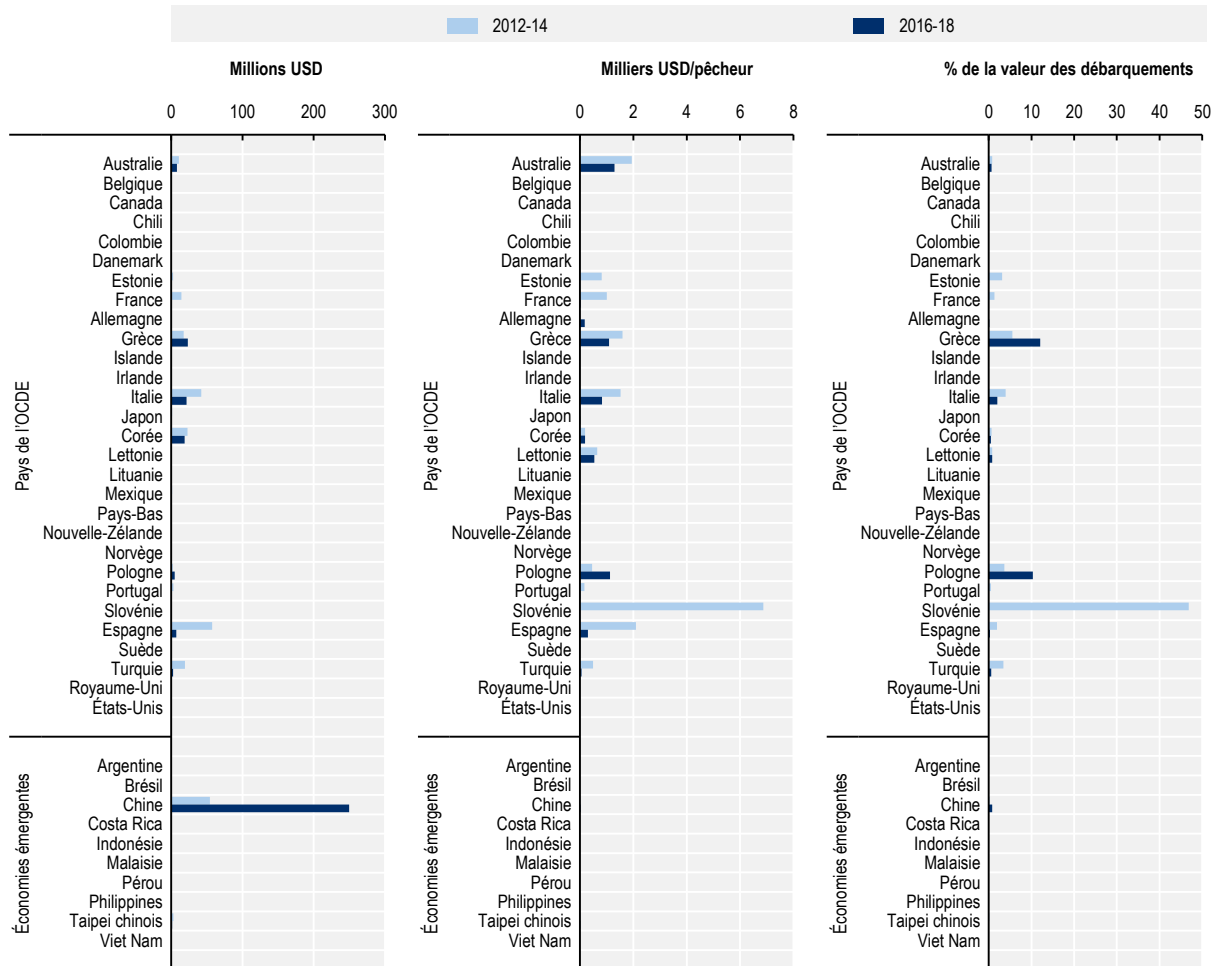


Note : le soutien aux carburants concerne souvent d'autres domaines que la pêche – la même politique pouvant aussi s'appliquer à d'autres secteurs comme l'agriculture – et dans ce cas, certains pays et économies de la base de données sur l'ESP ne le déclarent pas.

Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Employment », « Marine landings » (OECD.Stat).

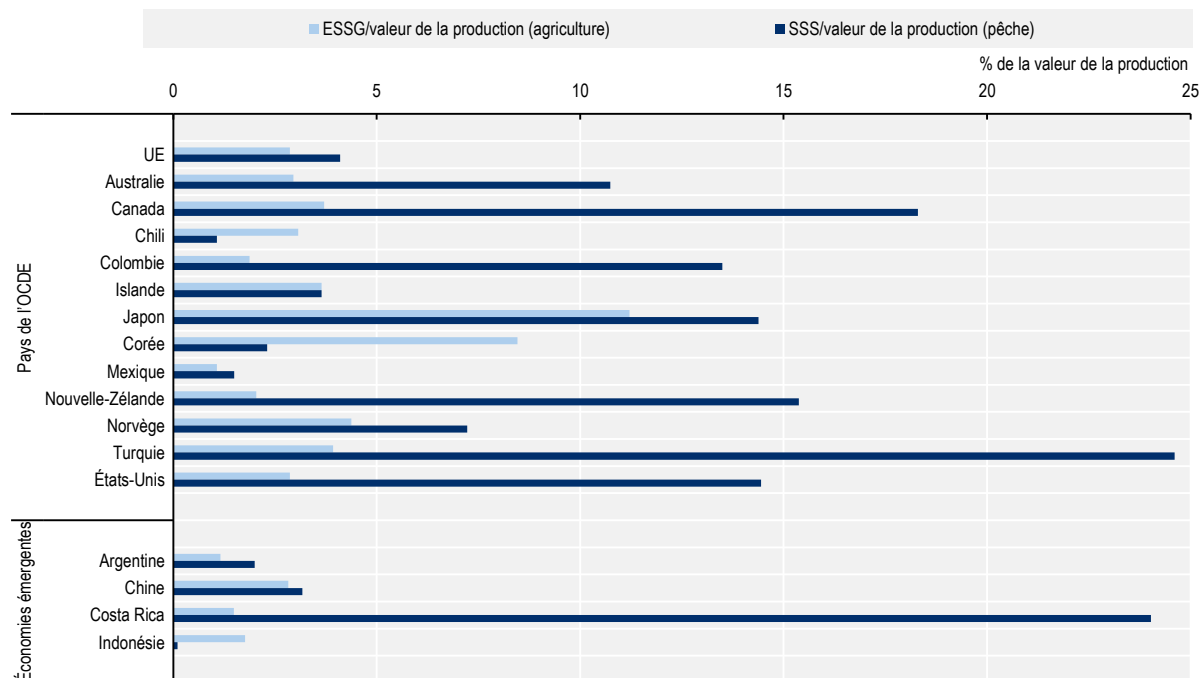
Graphique d'annexe 4.A.8. Soutien à la réduction de la capacité de pêche ces dernières années

En valeur absolue (à gauche), rapporté au nombre de pêcheurs (au centre) et en pourcentage de la valeur des débarquements (à droite)



Source : base de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Employment », « Marine landings » (OECD.Stat).

Graphique d'annexe 4.A.9. Soutien aux services à la pêche et à l'agriculture en pourcentage de la valeur de la production, 2016-18



Note : une seule valeur est calculée pour les membres de l'Union européenne, comme dans la base de données sur l'ESP. Pour le secteur de la pêche, la valeur de la production correspond à la valeur des débarquements.

Source : bases de données de l'OCDE « Fisheries Support Estimate (FSE) », « Marine landings », et « Producer and Consumer Estimates » (OECD.Stat).

Références

- Beghin, J. et al. (2012), *Welfare Costs and Benefits of Non-tariff Measures in Trade: A Conceptual Framework and Application*. [17]
- Burgess, M. et al. (2018), « Protecting marine mammals, turtles, and birds by rebuilding global fisheries », *Science*, vol. 359/6381, pp. 1255-1258, <http://dx.doi.org/10.1126/science.aao4248>. [6]
- Delpeuch, C. et B. Hutniczak (2019), *Encouraging policy change for sustainable and resilient fisheries*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/31f15060-en>. [18]
- FAO (2020), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020*, FAO, <http://dx.doi.org/10.4060/ca9229en>. [1]
- Henderson, B. et J. Lankoski (2019), *Evaluating the environmental impact of agricultural policies*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/add0f27c-en>. [12]
- Hilborn, R. et al. (2020), « Effective fisheries management instrumental in improving fish stock status », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 117/4, pp. 2218-2224, <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1909726116>. [2]
- Kauffman, B. (1997), « Cost-recovery as a fisheries management tool », *Marine Resource Economics*, vol. 1/12, pp. 57-66. [8]
- Martini, R. et J. Innes (2018), « Relative Effects of Fisheries Support Policies », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n° 115, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>. [3]
- OCDE (2020), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2020 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/10578a8d-fr>. [14]
- OCDE (2009), *Réduction de la capacité de pêche : Bonnes pratiques en matière de plans de sortie de flotte*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264059658-fr>. [10]
- OCDE (2008), *Les aides financières au secteur de la pêche : Leurs répercussions sur le développement durable*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264036666-fr>. [9]
- OECD (2020), *Fisheries, aquaculture and COVID-19: Issues and policy responses*, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133642-r9ayjfw55e&title=Fisheries-aquaculture-and-COVID-19-Issues-and-Policy-Responses. [4]
- OECD (2020), *Government support and the COVID-19 pandemic*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/government-support-and-the-covid-19-pandemic-cb8ca170/>. [7]
- OECD (2020), « Non-tariff Measures in Agriculture », [TAD/TC/CA/WP(2019)12/REV1], [https://one.oecd.org/document/TAD/TC/CA/WP\(2019\)12/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/TC/CA/WP(2019)12/REV1/en/pdf). [15]
- OECD (2020), « Principles for Policy Coherence », *Food Systems and the Challenge of Coherent Policies*, [TAD/CA/APM/WP(2020)4], [https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP\(2020\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP(2020)4/en/pdf). [13]

- OECD (2020), « The Performance of the Global Food System », *Food Systems and the Challenges of Coherent Policies*, [TAD/CA/APM/WP(2019)29/FINAL], [https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP\(2019\)29/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP(2019)29/FINAL/en/pdf). [11]
- Parker, R. et al. (2018), « Fuel use and greenhouse gas emissions of world fisheries », *Nature Climate Change*, vol. 8/4, pp. 333-337, <http://dx.doi.org/10.1038/s41558-018-0117-x>. [5]
- Sumaila, U. et al. (2010), « A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies », *Journal of Bioeconomics*, vol. 12/3, pp. 201-225, <http://dx.doi.org/10.1007/s10818-010-9091-8>. [16]
- van Tongeren, F., J. Beghin et S. Marette (2009), « Cadre d'analyse coût-avantages pour l'évaluation des mesures non tarifaires s'appliquant aux échanges agroalimentaires », n° 21, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/218778445444>. [19]

Notes

¹ Dans les pays en développement, en particulier en Asie du Sud-Est, la part de la pêche dans le PIB et sa contribution à la sécurité alimentaire peuvent être nettement plus importantes. Dans certains d'entre eux, les produits de la pêche représentent en outre une part non négligeable des échanges.

² C'est-à-dire en réduisant les coûts marginaux ou en augmentant les bénéfices marginaux d'exploitation.

³ ODD 14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.

⁴ En revanche, les tentatives qui ont été faites pour mettre en évidence les subventions néfastes (Sumaila et al., 2010^[16]) ont, à n'en pas douter, permis de susciter le débat et de maintenir l'attention sur le sujet.

⁵ Afin d'aller plus loin qu'une simple analyse des effets d'après les principes de base, un modèle bioéconomique de l'activité halieutique mondiale s'appuyant sur la théorie économique de la production a été mis au point et a permis de simuler les effets de six formes de soutien à la pêche sur la capacité, l'effort et la taille des stocks selon différents modes de gestion (Martini et Innes, 2018^[3]). Les effets sur les revenus ont été mesurés en calculant l'efficacité des transferts. Des travaux réalisés prochainement par l'OCDE sur la base de ce qui précède apporteront des éclairages complémentaires en modélisant et en évaluant les impacts de différentes politiques de soutien sous l'angle des échanges entre régions.

⁶ Six grandes catégories de mesures de soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche ont été analysées : les paiements fondés sur les revenus des pêcheurs, les capitaux propres (c'est-à-dire le rendement des activités de pêche), les navires, l'utilisation d'intrants variables (les engins), le carburant et la production (le volume de poissons capturés).

⁷ Les données sur cette valeur n'étaient pas disponibles pour le Brésil, la Malaisie, le Pérou, les Philippines et le Viet Nam, raison pour laquelle ces pays n'ont pas été inclus dans le calcul.

⁸ Ce calcul s'appuie sur un petit nombre de pays pour lesquels les données concernant à la fois le soutien et la valeur des débarquements étaient disponibles (Argentine, Chine, Costa Rica, Indonésie, Taipei chinois).

⁹ Le soutien, le volume des captures, le tonnage brut de la flotte et l'emploi sont, dans une certaine mesure, tous corrélés. Les flottes de grande ampleur peuvent nécessiter plus d'argent en valeur absolue, mais un soutien plus élevé peut aussi se traduire par une flotte plus importante, davantage d'emplois et des captures plus abondantes.

¹⁰ Le soutien aux carburants concerne souvent d'autres domaines que la pêche – la même mesure pouvant aussi s'appliquer à d'autres secteurs comme l'agriculture – et n'est alors pas déclaré par certains pays et économies inclus dans la base de données sur l'ESP. Les chiffres indiqués tout au long de ce document pour ce type de soutien ne sont donc pas considérés comme étant le reflet exact de la réalité au niveau des différents agrégats (totalité des pays et économies inclus dans la base de données sur l'ESP, membres de l'OCDE et économies émergentes).

¹¹ Certains services varient aussi en fonction de : la taille de la ZEE, les grands territoires maritimes coûtant plus cher à contrôler ; la diversité des activités halieutiques ; les caractéristiques de chaque pays, telles

que la géographie ou la gouvernance. En somme, il est improbable qu'il existe une relation claire et directe entre un seul de ces facteurs et le niveau satisfaisant de SSS.

¹² Le Canada et les États-Unis ne sont pas inclus dans ce calcul, car l'on ne dispose pas de données sur le tonnage brut de leur flotte.

¹³ Certaines économies émergentes (Brésil, Malaisie, Pérou, Philippines et Viet Nam) ne sont pas incluses dans cet indicateur, car les données relatives à la valeur de leurs débarquements ne sont pas disponibles.

¹⁴ La différence peut aussi tenir aux capacités budgétaires, qui peuvent être insuffisantes pour financer un DSI total plus important. En outre, le niveau relatif de soutien par dollar peut varier en fonction du pouvoir d'achat des différents pays ou économies.

¹⁵ Dans les pays de l'OCDE, le soutien aux carburants équivaut à environ un quart du soutien consacré aux services de gestion, contrôle et surveillance, qui arrive en tête dans cette catégorie de pays. Dans les économies émergentes, c'est l'inverse : le soutien aux carburants est la première forme de soutien et il est presque sept fois supérieur aux dépenses au titre des services de gestion, contrôle et surveillance.

¹⁶ Cela est dû surtout, une fois de plus, à la politique de la Chine, qui a réduit son soutien aux carburants au cours de la période examinée.

¹⁷ Des données recueillies çà et là donnent à penser qu'il peut exister des cloisonnements même au sein d'une seule administration. Il peut cependant aussi arriver que la coopération entre les administrations fonctionne bien et il doit être possible d'améliorer la cohérence de la politique alimentaire même lorsque l'agriculture et la pêche relèvent d'administrations différentes (Delpeuch et Hutniczak, 2019^[18]).

¹⁸ C'est-à-dire, tous les pays inclus dans la base de données sur l'ESP, à l'exception du Brésil, du Taipei chinois, de la Malaisie, du Pérou, des Philippines et du Viet Nam.

¹⁹ Alors que dans l'ESSG, le soutien à la commercialisation et à la promotion inclut les dépenses au stade de la transformation, dans l'ESP (SSS), les pays ne notifient pas le soutien à la transformation et la distribution en général.

²⁰ En règle générale, les mesures SPS et les OTC ont pour but de surmonter ou de réduire les impacts de ce que l'on considère comme des imperfections du marché, comme les externalités négatives, les risques pour la santé humaine, animale ou végétale, ou les asymétries d'information (van Tongeren, Beghin et Marette, 2009^[19] ; Beghin et al., 2012^[17]). Ces mesures ont cependant tendance à accroître les coûts de production et des échanges, de même qu'elles peuvent avoir une incidence – positive ou négative – sur le développement de nouvelles technologies ou méthodes de production.

²¹ Pour que les prix soient comparables, il faut des informations sur les marges commerciales en rapport avec les coûts de transformation, les coûts de transport, les caractéristiques en termes de qualité et les conversions du poids tout au long de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que sur les mesures internes et commerciales applicables à chaque type de produit.

5

Gouvernance des pêches

Une bonne gouvernance est essentielle pour garantir la gestion équitable et durable des pêches dans le monde et faciliter l'évolution des politiques. Ce chapitre présente les résultats de deux enquêtes de l'OCDE qui ont permis de recueillir des données sur les éléments clés des systèmes de gouvernance des pêches nationales et multilatérales. Il porte sur les processus décisionnels, l'utilisation de données pour une élaboration des politiques fondées sur la science, le rôle des groupes consultatifs pour faciliter la participation des parties prenantes et améliorer la transparence de la gouvernance des pêches, ainsi que le rôle des institutions responsables de la politique de la pêche en vue de renforcer la cohérence des politiques entre les différents secteurs de l'économie bleue.

Principales recommandations

- Des données scientifiques et socio-économiques de meilleure qualité devraient être prises en compte dans les systèmes de gouvernance des pêches moyennant l'incorporation de l'utilisation des données dans les processus d'élaboration des politiques (lorsque c'est possible) et des investissements dans la collecte des données.
 - Dans les pêches nationales, un plus grand recours à la science dans l'élaboration de l'action publique peut aider à éviter les effets préjudiciables de modifications des politiques publiques et en renforcer la légitimité. Le recours à des mécanismes d'engagement, où les pouvoirs publics s'engagent à revoir ou à modifier les politiques peut faciliter l'intégration des données au processus de gouvernance (par exemple en prévoyant d'adapter automatiquement les limites de captures en fonction des données sur l'état des stocks).
 - Dans les pêches multilatérales, le partage et la reconnaissance automatiques des données sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN), comme les listes de navires, peuvent réduire les possibilités d'accès des produits de la pêche INN aux chaînes de valeur. Il importe d'harmoniser les normes de collecte des données scientifiques et de partager les meilleures pratiques de mise en œuvre des technologies pour améliorer la gestion des pêches.
- Des mécanismes transparents de participation des acteurs concernés au processus de gouvernance (comme la consitution de groupes consultatifs, par exemple) devraient être utilisés plus amplement. Ils sont primordiaux pour renforcer la légitimité de la politique de la pêche et ses évolutions. Les pouvoirs publics devraient aussi examiner soigneusement et moduler l'équilibre entre acteurs dans chaque groupe, en fonction des domaines d'action dans lesquels le groupe donne des conseils.
- Les processus décisionnels des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) devraient être révisés afin de trouver des modes opératoires plus efficaces que la recherche du consensus. Conjugués à des procédures d'objection au périmètre limité et à des examens automatiques des objections, différents systèmes de vote offrent des solutions prometteuses pour assurer des prises de décisions efficaces et représentatives dans les ORGP.
- Dans la perspective d'améliorer la gouvernance des pêches, il est nécessaire d'analyser plus en détail sa configuration institutionnelle, de manière à mieux comprendre les effets des différentes modalités de gouvernance sur l'élaboration des politiques. Il serait notamment intéressant de se demander comment les institutions peuvent contribuer à renforcer la coordination et la cohérence entre les politiques dans l'ensemble des secteurs utilisant les ressources marines.

5.1. Les systèmes de gouvernance sont essentiels pour l'élaboration et la modification de la politique de la pêche

La création et la mise en œuvre d'une politique de la pêche sont des processus complexes car les pouvoirs publics doivent trouver un équilibre entre de nombreux objectifs sociaux, économiques et environnementaux qui peuvent être incompatibles. Par exemple, certains objectifs économiques tels que la hausse de la production alimentaire ou de l'emploi peuvent ne pas être compatibles avec l'objectif d'amélioration de la durabilité environnementale des pêches si la hausse de l'exploitation nécessaire pour les atteindre entraîne une surpêche. Parmi les mesures qui pourraient permettre de répondre à ces multiples objectifs et d'atteindre l'objectif de développement durable (ODD) 14 figurent la réduction du soutien potentiellement néfaste à la durabilité des ressources (chapitre 4), l'amélioration de la gestion des stocks de poissons en se fondant sur la science (chapitre 2) et la lutte contre la pêche INN (chapitre 3). Cependant, les interactions complexes entre les écosystèmes, les communautés et les entreprises qui forment le secteur des pêches signifient également que les répercussions d'une modification de la politique sont difficiles à prévoir. De plus, la nature des ressources halieutiques signifie que lorsque des modifications sont apportées à la politique, leurs répercussions sont difficiles et coûteuses à observer. Pour une création, une modification et une mise en œuvre efficaces de l'action publique, les pays ont besoin d'un processus de gouvernance qui intègre les informations sur les répercussions des politiques existantes et les avis d'un vaste éventail de parties prenantes, réunis par des institutions à même de tenir compte du contexte propre à chaque pêche (Delpeuch and Hutniczak, 2019^[1]).

La « gouvernance » des pêches renvoie à l'ensemble des institutions et des règles qui encadrent la conception, l'adoption et la mise en œuvre de la politique de la pêche. Des systèmes de gouvernance efficaces sont indispensables à une gestion des pêches et à une modification de la politique de la pêche qui soient équitables et durables. Étant donné que les systèmes de gouvernance doivent s'adapter aux contextes locaux particuliers, les systèmes en place pour la politique de la pêche sont très variés et il est important de cerner les règles générales définissant un bon système de gouvernance. Cependant, il est difficile d'évaluer l'efficacité des systèmes de gouvernance pour la modification des politiques, car la diversité des approches nationales complique la détermination de mesures comparables. De plus, la complexité des systèmes de gouvernance et les effets médiateurs des politiques elles-mêmes font qu'il est difficile de relier des aspects précis du processus d'élaboration des politiques à des résultats mesurables pour les dimensions socio-économiques et environnementales des pêches. Delpeuch et Hutniczak (2019^[1]) recensent quelques-unes des composantes nécessaires aux systèmes de gouvernance des pêches pour que la modification de la politique soit efficace. Ces composantes sont les suivantes :

- Créer une solide base de données afin de mieux motiver, élaborer et mettre en œuvre la modification de la politique en investissant dans la collecte de données socio-économiques et biologiques.
- Utiliser davantage les mécanismes d'engagement, comme les politiques adaptatives, qui intègrent une justification et des mécanismes pour modifier automatiquement la politique face à des évolutions possibles. Ces mécanismes peuvent s'avérer particulièrement utiles dans les contextes d'incertitude, comme les pêches pour lesquelles il existe peu de données ou les pêches considérées comme les plus touchées par le changement climatique.
- Mettre en œuvre une approche pangouvernementale de l'élaboration de la politique de la pêche, qui fait participer de nombreux ministères et organismes afin de renforcer la légitimité des modifications apportées à l'action menée et d'aider à atténuer leurs répercussions socio-économiques (y compris à l'aide d'autres domaines d'action que les politiques de la pêche).
- Engager des dialogues inclusifs et transparents avec les acteurs concernés participant au processus d'élaboration de la politique, notamment en créant des groupes consultatifs

représentatifs et inclusifs, des groupes de coopération intergouvernementaux et en respectant les principes clés de l'OCDE en matière de transparence et d'intégrité des activités de lobbying.

De même, les recherches sur les propriétés des systèmes de gouvernance des pêches efficaces soulignent l'importance de la transparence, de la participation et de la cohérence (Belschner et al., 2019^[2]). Bon nombre de politiques des pêches incluent la distribution de ressources, et la modification de ces politiques, qui a souvent lieu une fois par an (par exemple pour déterminer les totaux autorisés de captures et attribuer des quotas), a des conséquences positives et négatives pour de nombreuses parties prenantes. Des processus transparents et inclusifs qui tiennent compte des meilleures données scientifiques à disposition pour prendre ce type de décisions sont essentiels pour qu'ils soient légitimes aux yeux des acteurs concernés, en particulier s'il y a des répercussions négatives. Il est important que le public puisse savoir comment les décisions sont prises, par qui et sur la base de quelles données. En outre, il faut faire preuve de transparence vis-à-vis de l'influence des groupes de pression externes sur le processus décisionnel afin d'équilibrer l'influence des différentes parties prenantes lors de la prise de décisions. Un processus inclusif, qui intègre les données et le point de vue de l'ensemble des intervenants touchés, au sein des pouvoirs publics et en dehors, est fondamental pour que l'action publique et ses modifications soient acceptées et soutenues par les acteurs du secteur des pêches. En l'absence de processus inclusif, des parties prenantes importantes pourraient être marginalisées (ou se sentir marginalisées) (EC, 2001^[3]).

Les résultats d'une enquête de l'OCDE présentés dans ce chapitre sont utilisés pour tirer des conclusions sur une partie des institutions et des mécanismes liés à l'élaboration des politiques de pêches dans 31 pays de l'OCDE et économies partenaires en 2019. Les résultats d'une enquête présentés dans Hutniczak, Delpeuch et Leroy (2019^[4]) sont également utilisés pour étudier plusieurs aspects importants de la gouvernance dans les pêches multilatérales¹. Cette analyse vise à comprendre certains aspects de l'élaboration des politiques fondées sur la science et de la participation, ainsi que de la transparence dans les processus de gouvernance nationaux et multilatéraux. Elle présente des informations sur les institutions responsables de la politique de la pêche ayant répondu à l'enquête. S'il est impossible de relier ces composantes des systèmes de gouvernance aux résultats de la politique de la pêche, il est important de mieux comprendre ces aspects de la gouvernance pour améliorer l'efficacité de cette politique et d'éventuelles réformes.

Principales constatations et recommandations

La nécessité de fonder les politiques de la pêche sur des données scientifiques valables est universellement reconnue et tous les pays et économies couverts par l'enquête utilisent des données scientifiques à une étape du processus d'élaboration de la politique de la pêche. L'utilisation généralisée de données biologiques et socio-économiques pour les décisions concernant la gestion des pêches est bénéfique dans la mesure où elle facilite l'élaboration de politiques fondées sur la science. Toutefois, si les données sont utilisées dans une certaine mesure par tous les répondants, il est difficile de savoir comment cela se traduit concrètement dans l'élaboration de politiques fondées sur la science. Par exemple, tous les répondants ont utilisé des données scientifiques dans une certaine mesure, mais le recours aux mécanismes d'engagement n'est pas répandu. Seuls 28 % des répondants disposent de systèmes où les limites de captures sont directement liées à l'évolution des données sur l'état des stocks, ce qui indique qu'il reste possible d'intégrer davantage les données au processus de gouvernance des pêches. Ensuite, l'utilisation des données socio-économiques est moins fréquente que celle des données biologiques, bien qu'il soit important de comprendre les répercussions d'une modification de la politique de la pêche sur les systèmes socio-économiques au sens large. Enfin, la qualité des systèmes d'intégration des données au processus de gouvernance des pêches dépend de la qualité des données qu'ils intègrent et, comme cela a été souligné ailleurs, il y a toujours d'importantes lacunes dans les données sur les pêches.

Au niveau international (c'est-à-dire dans les pêches multilatérales), il existe des mécanismes de coopération pour l'inscription de navires sur les listes des navires INN, ce qui constitue un moyen économique d'éviter que les produits de la pêche INN n'accèdent aux chaînes de valeur des produits de la mer. Cependant, ces mécanismes ne sont pas appliqués uniformément et autorisent souvent les pays membres d'une organisation régionale à formuler des objections, ce qui a limité leur utilité dans la lutte contre la pêche INN jusqu'à présent. En outre, le renforcement de la coopération et le partage d'expérience sur la mise en œuvre des nouvelles technologies de surveillance à distance et des réformes de la gouvernance entre les ORGP pourraient être une option intéressante pour améliorer le contrôle de la conformité et la gestion des pêches multilatérales.

La participation des acteurs concernés à la gouvernance des pêches est considérée comme un facteur de réussite essentiel (Pita, Pierce and Theodossiou, 2010^[5]; EC, 2001^[3]; Kaplan, 2004^[6]). Conscients de ce fait, 81 % des répondants ont mis sur pied au moins un groupe consultatif sur la politique de la pêche, et la majorité en a plus d'un. Les groupes consultatifs constituent un mécanisme prometteur pour faciliter un dialogue transparent entre les acteurs concernés et les décideurs, et peuvent permettre à un vaste éventail d'intervenants d'influer directement sur des domaines d'action susceptibles d'avoir un effet sur leur activité. Parmi tous les groupes consultatifs, les pêches commerciales étaient le groupe d'intérêts le plus fréquemment représenté, suivi par les entités scientifiques. Ces groupes d'intérêts étaient les deux seuls représentés dans la majorité des groupes consultatifs. L'aval du secteur était le troisième groupe le plus fréquemment représenté. Le rôle prépondérant joué par l'industrie (pêcheurs commerciaux et secteur de la transformation en aval) dans les groupes consultatifs n'est pas surprenant étant donné les répercussions directes que pourrait avoir la modification de la politique de la pêche sur ses activités. De plus, la représentation fréquente des organes scientifiques, en particulier dans les groupes consultatifs chargés de la détermination des paramètres techniques et de la création des plans de gestion, est un signe prometteur pour l'utilisation des données et de l'expertise dans la gestion des pêches. Plus généralement, la transparence qu'offre le processus des groupes consultatifs peut contribuer à légitimer la modification de la politique et garantit que l'avis des parties prenantes importantes qui ne font pas partie des groupes sectoriels est pris en compte.

Dans les pêches multilatérales, les difficultés rencontrées en ce qui concerne la participation des acteurs concernés et la transparence de la prise de décisions sont différentes. Si de nombreuses ORGP autorisent le vote à la majorité pour la prise de décisions, la plupart cherchent malgré tout à parvenir à un consensus entre les membres. Ce désir d'aboutir à un consensus s'explique probablement par la volonté, au sein des ORGP, que tous les membres se sentent responsables des ressources au même titre, ce qui améliorerait le respect des règles. Ce dernier aspect est important, car la capacité de contrôle de l'application des règles par les ORGP est généralement faible. Dans les ORGP qui autorisent le vote, les mécanismes d'objection peuvent ralentir la prise de décisions si les conditions dans lesquelles les membres peuvent formuler une objection ne sont pas limitées. Dans tous les cas sauf un, les ORGP ne disposent pas de mécanismes pour examiner automatiquement les objections formulées par les États membres. La pandémie de COVID-19, qui a provoqué des retards et des reports de décisions avec le passage aux réunions virtuelles, a souligné la nécessité de revoir les processus décisionnels des ORGP afin de faciliter la prise de décisions.

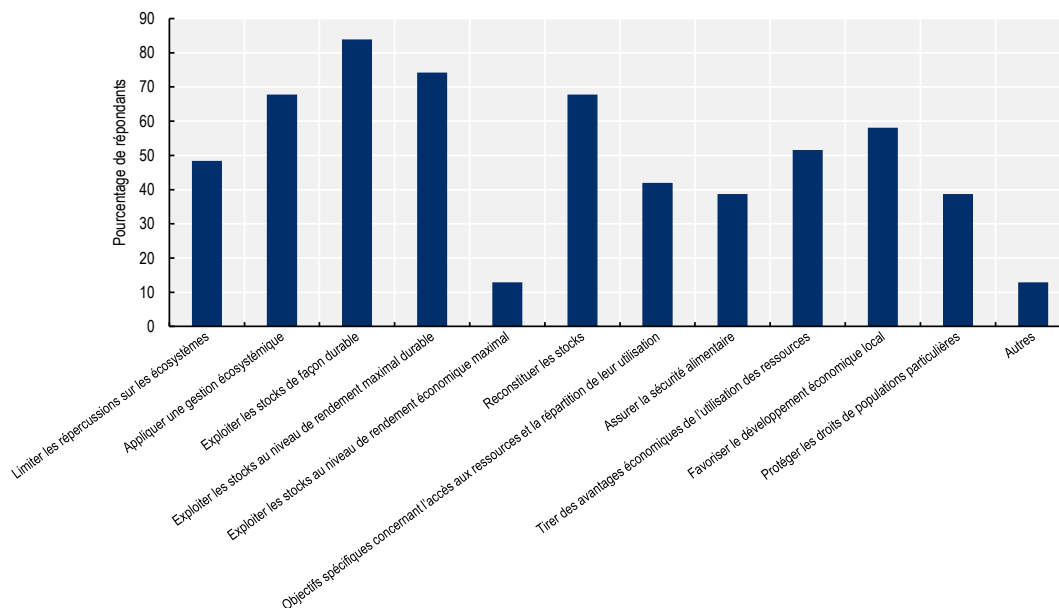
L'entité responsable de définir la politique de la pêche est la composante fondamentale des systèmes de gouvernance. Une certaine cohérence entre le secteur halieutique et les secteurs connexes, notamment ceux qui utilisent les ressources océaniques, s'avère essentielle pour que les ressources marines soient utilisées de façon durable. Le regroupement de plusieurs domaines d'action connexes au sein du même ministère peut faciliter la coordination des politiques, et conscients des défis uniques que doivent relever les secteurs qui utilisent les ressources marines, plusieurs pays ont créé un ministère en lien avec les océans ou l'économie bleue. Chez l'ensemble des répondants, l'entité responsable de la politique de la pêche était également chargée d'autres domaines d'action, le plus souvent l'aquaculture (90 %) et

l'agriculture (65 %). Cependant, malgré le rôle fondamental que les institutions jouent dans la gouvernance des pêches, les effets de ces configurations institutionnelles restent largement méconnus.

5.2. L'utilisation efficace et transparente des données est primordiale pour atteindre de multiples objectifs stratégiques

La nécessité de fonder la politique de la pêche sur des données scientifiques valables est universellement reconnue. De solides données biologiques et socio-économiques s'avèrent indispensables pour élaborer des politiques efficaces et renforcer leur légitimité aux yeux des acteurs concernés (Delpeuch and Hutniczak, 2019^[1]). Un emploi efficace des données peut également aider les gestionnaires des pêches à repérer sur quels points la politique actuelle n'atteint peut-être pas les objectifs énoncés et à éviter les impacts négatifs imprévus sur la durabilité économique, environnementale et sociale. Cet aspect est particulièrement important, car la politique de la pêche doit faire la part des choses entre de nombreux objectifs, qui ne sont pas forcément compatibles dans tous les contextes (Graphique 5.1).

Graphique 5.1. Objectifs généraux de la politique de la pêche des répondants à l'enquête



Les données biologiques et socio-économiques permettent aux décideurs et aux gestionnaires des pêches de cerner les arbitrages et les synergies entre les différents objectifs de la politique. Une utilisation prudente des données peut améliorer l'efficacité et l'efficacé de la politique de la pêche et faciliter la modification de celle-ci. En outre, combinée à des mécanismes d'engagement, l'élaboration de la politique fondée sur la science peut être intégrée à la gouvernance des pêches (comme, par exemple, avec des mécanismes pour ajuster les limites de captures automatiquement en fonction des données sur l'état des stocks). Il est essentiel de comprendre comment et où les données biologiques et socio-économiques sont utilisées pour améliorer les systèmes de gouvernance des pêches.

Dans les pêches nationales, l'utilisation de données biologiques et socio-économiques est répandue, mais la façon dont elles sont utilisées dans le processus de gouvernance varie

Tous les pays et des économies couverts par l'enquête utilisent des données scientifiques à une étape du processus d'élaboration de la politique de la pêche. Les pêches faisant partie de systèmes socio-économiques plus larges, il est capital de comprendre les répercussions de la politique de la pêche sur ces systèmes pour gérer les pêches de façon équitable et durable. Conscients de ce fait, la quasi-totalité des répondants à l'enquête (97 %) utilise des données socio-économiques dans une certaine mesure dans le processus décisionnel. Pour que l'élaboration de la politique fondée sur des données probantes soit efficace, des sources de données variées sont nécessaires pour comprendre pourquoi la politique existante peut avoir des effets dommageables et quels changements (le cas échéant) y apporter pour y remédier. À l'échelle mondiale, il y a des lacunes importantes dans les données sur les pêches : par exemple, il n'existe pas de données sur l'état biologique de stocks qui représentent 22 % des prises mondiales de poisson (Costello et al., 2016^[7]).

L'utilisation de données biologiques est obligatoire ou consultative dans 26 % et 55 % des pays et économies respectivement, ce qui est plus fréquent que pour les données socio-économiques, dont l'utilisation est obligatoire ou consultative dans 10 % et 45 % des cas. L'utilisation obligatoire de données indique que l'entité responsable des pêches est légalement tenue de suivre les avis scientifiques ou socio-économiques, et l'utilisation consultative de données signifie que la même entité est légalement tenue de demander un avis. La mesure dans laquelle les décisions concernant la politique de la pêche se fondent sur des données scientifiques varie selon les répondants et dépend au moins en partie de la qualité et de la couverture des données, ainsi que des mécanismes d'intégration des différentes sources de données au processus de gouvernance des pêches. Les résultats de l'enquête mettent en évidence des différences importantes dans la façon dont les données biologiques et socio-économiques sont utilisées d'un répondant à l'autre.

Par ailleurs, l'utilisation facultative des données socio-économiques est plus fréquente (48 % des répondants) que l'utilisation facultative des données biologiques (26 % des répondants), ce qui révèle que les données biologiques sont plus régulièrement utilisées que les données socio-économiques pour l'élaboration de la politique de la pêche, l'utilisation des avis scientifiques étant plus susceptible d'être obligatoire ou consultative que facultative. Les trois pays où l'utilisation des avis scientifiques est obligatoire sont le Costa Rica, l'Estonie et la Thaïlande. En Estonie, l'utilisation obligatoire de données socio-économiques se fait par le biais de la formation d'un comité consultatif des pêches qui, entre autres responsabilités, est chargé d'analyser l'activité économique des pêches et formule des recommandations concernant la production et l'orientation à donner au développement au cours de l'année suivante.

Un examen plus détaillé de l'utilisation des données révèle d'autres variations dans la façon dont les données sont utilisées par les différents pays et économies. Par exemple, même lorsque l'utilisation des données est obligatoire, l'exigence peut être de prendre en compte ces données plutôt que de les suivre strictement, comme c'est le cas pour les pays de l'Union européenne encadrés par la politique commune de la pêche. En Corée, l'utilisation des données biologiques est obligatoire si le stock en question est soumis à un TAC, ou si un TAC est en cours de définition pour faciliter la reconstitution du stock. Si le stock n'est pas soumis à un TAC, l'utilisation des données biologique pour la gestion des pêches est facultative. De plus, l'utilisation des données biologiques est également obligatoire lors de l'élaboration du Plan directeur pour la gestion des ressources halieutiques et de la désignation d'eaux protégées ou gérées. Au Chili, les données biologiques sont utilisées pour évaluer l'état de la pêche, déterminer les points de référence biologiques et la fourchette dans laquelle le quota de pêche global peut être fixé, ce dernier devant maintenir ou amener la pêche au rendement maximum durable.

Tableau 5.1. Rôle des données biologiques et socio-économiques dans le processus de la politique de la pêche

	Biologiques (%)	Socio-économiques (%)
Obligatoire	26	10
Consultative	55	45
Intégrée	29	S.O.
Facultative	26	48

Note : Les catégories ne s'excluent pas mutuellement : le total des pourcentages ne sera donc pas égal à 100.

Les catégories sont définies comme suit :

Obligatoire : La principale entité responsable de la gestion des pêches est légalement tenue de suivre l'avis scientifique ou socio-économique lorsqu'elle prend des décisions de gestion.

Consultative : La principale entité responsable de la gestion des pêches est légalement tenue de demander un avis scientifique ou socio-économique lorsqu'elle prend des décisions de gestion.

Intégrée : Des règles d'exploitation sont en place, de sorte que les outils de gestion sont automatiquement ajustés en fonction des évaluations des stocks.

Facultative : La principale entité responsable de la gestion des pêches n'est pas tenue de demander un avis scientifique ou socio-économique pour prendre des décisions de gestion.

L'une des utilisations importantes des données biologiques pour la gestion des pêches est qu'elles fournissent des points de référence pour fixer les règles d'exploitation (comme les TAC, les quotas et les limitations de l'effort). L'exploitation est ajustée automatiquement en fonction des données scientifiques chez 29 % des répondants à l'enquête. En Nouvelle-Zélande, la Norme relative à la stratégie de capture en vigueur depuis 2008 fixe des cibles et des limites pour l'ensemble des pêches côtières en se fondant sur quatre indicateurs de rendement. Plusieurs pays et économies ont mis en place des outils pour maîtriser les répercussions des pêches et assurer plus facilement la durabilité (chapitre 2), mais cela ne se traduit pas par un engagement contraignant à utiliser les données pour définir les limites de ces outils. Ce point laisse penser que les limites fixées pour de nombreux outils de gestion ne se fondent pas forcément sur des données biologiques, ce qui pourrait entraîner une surexploitation des stocks.

Malgré l'utilisation universelle des données scientifiques, moins de la moitié (45 %) des pays et des économies couverts par l'enquête utilisait les données scientifiques pour évaluer régulièrement l'effet des mesures de gestion. Une évaluation régulière des effets de la politique existante est essentielle pour établir des liens entre les décisions de gestion et les résultats dans les stocks de poissons. Sans ces évaluations, il peut être difficile de déterminer où une gestion sous-optimale pourrait avoir des répercussions négatives sur les stocks de poisson. Des évaluations régulières des effets peuvent également fournir des informations clé pour appuyer une éventuelle modification de la politique, ces données étant essentielles pour établir un consensus entre les parties prenantes.

Lorsqu'une modification de la politique s'avère nécessaire, il est primordial de comprendre l'effet des changements de gestion proposés, lorsque c'est possible, afin d'élaborer une politique de la pêche fondée sur la science. À peine plus de la moitié (55 %) des répondants à l'enquête demande une évaluation des effets lorsqu'une modification de la réglementation ou de la politique est envisagée. S'il n'est pas forcément possible (ou même souhaitable) d'évaluer les répercussions de chaque modification de la gestion de la politique, il est important de mettre en place des processus pour faciliter des évaluations régulières des effets afin d'éviter les répercussions biologiques négatives dues à une modification de la politique et de s'assurer de comprendre tout effet potentiel sur la répartition des ressources et des revenus.

L'utilisation généralisée des données biologiques et socio-économiques pour les décisions concernant la gestion des pêches est positive dans la mesure où elle facilite l'élaboration de politiques fondées sur la science. Toutefois, si les données sont utilisées dans une certaine mesure par tous les répondants, il est difficile de savoir comment cela se traduit dans l'élaboration des politiques fondées sur la science. Par exemple, si tous les répondants à l'enquête utilisent les données scientifiques dans une certaine mesure,

seuls 28 % des répondants disposent de systèmes où les limites de prises sont directement liées à l'évolution de ces données, ce qui laisse penser qu'il est possible d'intégrer davantage ces données au processus de gouvernance des pêches. Ensuite, l'utilisation des données socio-économiques est moins fréquente que celle des données scientifiques. Enfin, la qualité des systèmes d'intégration des données au processus de gouvernance des pêches dépend de la qualité des données qu'ils intègrent et, comme cela a été souligné ailleurs, il y a d'importantes lacunes dans les données sur les pêches. Il manque en particulier des données et des observations détaillées sur les répercussions socio-économiques de la modification de la politique et de la gestion des pêches dans de nombreuses régions du monde.

La coopération et le partage des données sont indispensables à la gouvernance efficace des pêches multilatérales

Le partage d'informations, et plus généralement la coopération, entre les ORGP sont essentiels à une gestion efficace des ressources. La collecte, la compilation et l'analyse de données sur la santé des stocks de poissons et sur l'effort de pêche dans leur zone de compétence représentent une part importante du rôle d'une ORGP (Encadré 5.1). Le partage de certaines données et la coopération pour la collecte de données peuvent également aider à améliorer la gouvernance des pêches multilatérales en facilitant le suivi de la conformité et des variables scientifiques.

Un exemple illustrant cette importance est l'échange d'informations entre les ORGP sur les navires inscrits sur leurs listes de navires INN. L'utilisation de listes de navires INN est considérée comme un moyen efficace et efficient d'empêcher la pêche INN en interdisant aux navires ayant été sanctionnés de continuer à pêcher dans les zones de compétence des ORGP. La publication de ces listes augmenterait la transparence des activités de gestion des ORGP et le partage d'informations et de données entre les ORGP sur ces listes pourrait être une manière économique d'empêcher la pêche INN dans leur zone de compétence. Cependant, malgré les avantages d'une reconnaissance mutuelle des listes de navires INN, seule l'ORGP du Pacifique Sud reconnaît automatiquement les listes de navires INN de toutes les autres ORGP. À ce jour, l'inscription des navires par recoupement avec d'autres listes se fait différemment selon les ORGP ; plusieurs autorisent une inscription conditionnelle², en vertu de laquelle les navires inscrits par d'autres ORGP ne sont ajoutés à leur liste que si leurs membres n'émettent pas d'objection à cette inscription, et d'autres³ n'inscrivent aucun navire par recoupement avec d'autres listes. En pratique, ces usages limitent notablement l'inscription des navires sur les listes, ce qui nuit à la lutte contre la pêche INN. Il y a donc là une occasion de réformer le partage des données sur les listes de navires INN afin d'améliorer la gouvernance des pêches multilatérales.

Une plus grande coopération et le partage des pratiques exemplaires entre les ORGP pourraient également profiter à d'autres domaines de fonctionnement et à la gouvernance des pêches multilatérales des ORGP. Comme mentionné plus haut, si l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud met en œuvre de nombreuses pratiques exemplaires pour la prise de décisions, d'autres ORGP ont un modèle décisionnel moins novateur. Il serait utile de comprendre comment réformer la prise de décisions et le partage d'expérience en instaurant des mécanismes différents pour les procédures de vote et d'objection. En outre, l'harmonisation des protocoles de collecte des données scientifiques pourrait améliorer les données scientifiques servant aux décisions de gestion au sein des ORGP. La mise en place de nouvelles technologies, notamment, comme la surveillance par satellite et les caméras embarquées, est un défi auquel de nombreuses ORGP font face ou devront faire face. La pandémie de COVID-19, qui a interrompu les activités des observateurs en mer à bord des navires dans de nombreuses ORGP, a mis en évidence la nécessité d'intégrer les nouvelles technologies aux systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance (SCS) existants.

Encadré 5.1. Organisations régionales de gestion des pêches

De nombreux stocks se trouvent à cheval sur les zones économiques exclusives de plusieurs pays ou se situent principalement dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale (ABNJ). La gestion efficace de ces stocks et des pêches qui les visent (« pêches multilatérales ») nécessite généralement la coopération de plusieurs pays et, dans de nombreux cas, des ORGP ont été créées afin de coordonner leur gestion. Les premières ont été établies en 1949 (Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest et Commission interaméricaine du thon tropical) et on en dénombre 16 dans le monde en 2020, dont 13 ont été étudiées dans le cadre du présent chapitre (Tableau d'annexe 5.A.1). En tant que regroupement de pays ayant un intérêt commun dans la gestion durable des stocks de haute mer et d'espèces migratrices, les ORGP sont une composante majeure de la gouvernance mondiale des pêches et un outil essentiel pour atteindre l'ODD 14.

5.3. La participation des acteurs concernés est nécessaire pour renforcer la légitimité de la politique de la pêche

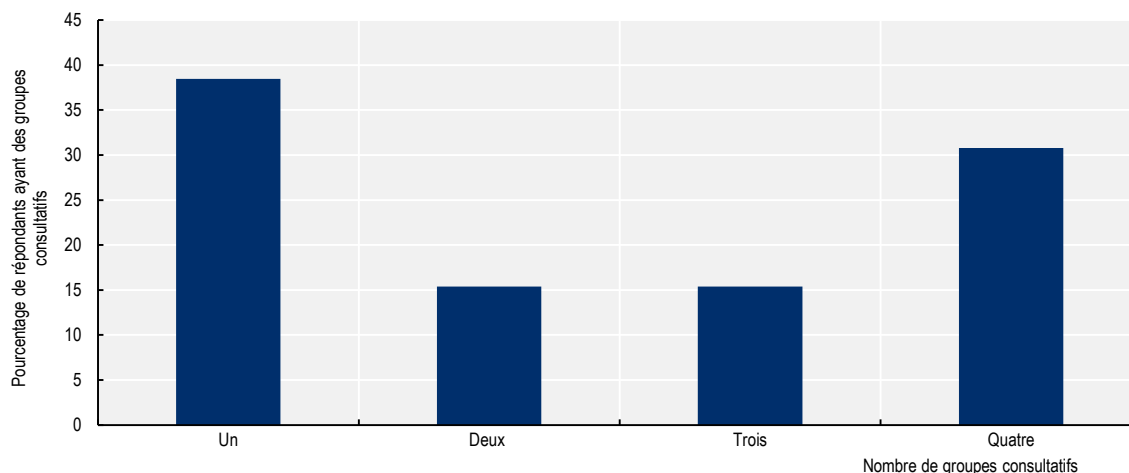
Les groupes consultatifs d'acteurs concernés sont un outil répandu pour faciliter leur participation à la gouvernance des pêches nationales de manière transparente.

Conscients de l'importance de la transparence pour une bonne gouvernance des pêches, 84 % des répondants à l'enquête ont créé au moins un groupe consultatif pour la politique de la pêche. Les groupes consultatifs constituent un mécanisme prometteur pour faciliter un dialogue transparent entre les acteurs concernés et les décideurs, et peuvent permettre à un vaste éventail d'intervenants d'influer directement sur des domaines d'action susceptibles d'avoir un effet sur leur activité. Étant donné que les règles de la participation et de prise de décisions sont convenues au préalable, les groupes consultatifs permettent une gouvernance plus transparente et inclusive que les formes plus traditionnelles de lobbying, où l'influence exercée par les différents intervenants peut être difficile à comprendre. Ces groupes consultatifs étant multipartites, ils donnent l'occasion aux groupes d'intérêts ayant des points de vue opposés de dialoguer. Les groupes consultatifs sont flexibles et sont souvent créés pour une modification particulière de la politique, de sorte qu'il est possible de créer plusieurs groupes consultatifs différents pour des aspects précis du processus de gouvernance. D'ailleurs, la majorité des répondants qui ont recours aux groupes consultatifs en ont plus d'un (Graphique 5.2).

On considère généralement que l'intégration des acteurs concernés au système de gouvernance des pêches a plusieurs avantages importants, parmi lesquels résoudre et éviter les conflits, accroître la confiance, faciliter une convergence des vues entre les acteurs concernés et les décideurs, et renforcer la légitimité et l'acceptation des réformes (Pita, Pierce and Theodossiou, 2010^[5]). Pour ces raisons, la participation des acteurs concernés peut améliorer le respect des règles et l'efficacité d'outils de gestion tels que les TAC, les restrictions des moyens de production ou de la production et les interdictions de rejets. Son renforcement est généralement considéré comme un développement positif. Par exemple, les réformes de la politique commune de la pêche (PCP) de l'UE menées en 2002 et 2012 contenaient des orientations sur la création et le rôle des conseils consultatifs, en partie pour répondre aux critiques formulées concernant l'exclusion des acteurs concernés de la politique de la pêche dans le passé. Cependant, il est difficile d'évaluer l'effet réel de la participation des acteurs concernés sur les résultats de gestion et de gouvernance des pêches en raison de l'interdépendance complexe des éléments dans les systèmes de gouvernance. Fondamentalement, cette participation implique une redistribution du pouvoir de décision entre parties prenantes, de sorte que les effets de mécanismes tels que les groupes consultatifs dépendent de la mesure dans laquelle ces pouvoirs sont redistribués (Arnstein, 1969^[8]). Il faut

donc avoir des informations sur la composition des groupes consultatifs et le stade du processus de la politique où l'on fait appel à eux pour comprendre leur impact.

Graphique 5.2. Nombre de groupes consultatifs par répondant à l'enquête



Note : l'étude s'est limitée à quatre groupes consultatifs par répondant, la dernière barre représente donc les pays ou économies comptant au moins quatre groupes consultatifs, et pas forcément quatre exactement.

La transparence concernant la composition et le rôle des groupes consultatifs est primordiale pour comprendre les différents rôles que les parties prenantes jouent dans la création de la politique de la pêche, mais peut être une question sensible pour les pêches. La composition peut soulever des questions d'équilibre si une catégorie particulière d'acteurs concernés est (ou est perçue comme étant) favorisée par rapport aux autres, ou bien des questions de légitimité si des acteurs extérieurs au secteur sont invités, notamment des ONG (Linke and Jentoft, 2016^[9]). L'inclusion des ONG dans les groupes consultatifs est parfois controversée, mais leur participation aux processus de décision, en amont, peut aider à éviter des conflits sur des questions telles que la durabilité environnementale une fois les décisions prises. Les informations sur la composition des groupes consultatifs sont donc importantes pour comprendre le processus de gouvernance des pêches. Il convient de noter que la composition des groupes consultatifs variera selon le contexte socio-économique et environnemental des pêches, ainsi que du domaine de la politique dans lequel ils donnent des conseils. Les renseignements présentés dans ce document ne peuvent pas être utilisés pour émettre des jugements de valeur sur la façon dont les groupes consultatifs devraient être composés, mais décrivent plutôt la situation telle qu'elle est actuellement rapportée.

Dans cette enquête, un total de 62 groupes consultatifs ont été déclarés dans 26 pays et économies. Dans l'ensemble des groupes consultatifs, les pêcheurs commerciaux étaient le groupe le plus fréquemment représenté, avec une présence dans 63 % des groupes, suivis par les entités scientifiques, qui étaient présentes dans 52 % des groupes (Graphique 5.2). Les organisations de la société civile, elles, étaient représentées dans 31 % des groupes consultatifs, et les organes infranationaux, dans 27 % d'entre eux. Toutefois, de nombreux répondants ont mis sur pied plus d'un groupe consultatif, de sorte que la fréquence de représentation dans l'ensemble des groupes ne reflète pas forcément la participation au processus d'élaboration de la politique chez les répondants à l'enquête.

Tableau 5.2. Représentation des différents acteurs concernés dans l'ensemble des groupes consultatifs déclarés

Acteurs concernés	Nombre de groupes ¶ dans lesquels il est représenté	Pourcentage de groupes ¶ dans lesquels il est représenté
Pêcheurs commerciaux	39	63
Entités scientifiques	32	52
Aval du secteur	26	42
Autre activité commerciale	21	34
Entités responsables d'une autre politique	20	32
Autres	20	32
Société civile	19	31
Pêcheurs artisanaux	18	29
Organes infranationaux	17	27
Pêcheurs amateurs	14	23

Note : Les groupes consultatifs comptent de multiples acteurs : la somme des pourcentages n'est donc pas égale à 100.

Les acteurs « Autres » comprennent diverses catégories, comme la garde côtière en Turquie, les gestionnaires et les économistes des pêches en Australie, les syndicats en Belgique et les gouvernements des Premières Nations au Canada.

Étant donné qu'il existe un grand nombre de groupes consultatifs dans beaucoup de pays et d'économies, le calcul de la moyenne de l'ensemble des groupes pourrait masquer des tendances importantes concernant la fréquence à laquelle les acteurs concernés sont intégrés aux processus de gouvernance nationaux. Une autre manière d'examiner les données pourrait être de déterminer quelle proportion de pays et d'économies inclut un groupe d'acteurs particulier dans au moins un groupe consultatif. De ce point de vue, les entités scientifiques et les pêcheurs commerciaux sont les plus fréquemment représentés, étant compris dans les groupes consultatifs de 85 % des répondants (Tableau 5.3). La comparaison de la fréquence de représentation par catégorie et par répondant tend à montrer que les pêcheurs commerciaux sont plus susceptibles d'être représentés au sein de nombreux groupes consultatifs dans les pays et les économies concernés.

Tableau 5.3. Fréquence de représentation des différents acteurs concernés dans au moins un groupe consultatif des pays et économies

Acteurs concernés	Pourcentage de répondants incluant la catégorie d'acteurs dans au moins un groupe consultatif
Pêcheurs commerciaux	85
Entités scientifiques	85
Aval du secteur	54
Entités responsables d'une autre politique	54
Autre activité commerciale	46
Organes infranationaux	46
Pêcheurs artisanaux	42
Pêcheurs amateurs	42
Société civile	42
Autres	42

Note : Les groupes consultatifs comprennent de multiples acteurs : la somme des pourcentages n'est donc pas égale à 100.

Les acteurs « Autres » comprennent diverses catégories, comme la garde côtière en Turquie, les gestionnaires et les économistes des pêches en Australie, les syndicats en Belgique et les gouvernements des Premières Nations au Canada.

L'inclusion dans les groupes consultatifs (dans l'ensemble des groupes et par répondant) montre que les entités scientifiques et les pêcheurs commerciaux sont les acteurs les plus fréquemment représentés. Ces données indiquent le rôle prépondérant que ces groupes jouent dans la formulation de la politique de la pêche, mais il est indispensable, pour des raisons de transparence, de comprendre à quel stade du processus de la politique leur influence s'exerce. La première étape consiste à comprendre pour quels sujets les groupes consultatifs sont utilisés. Tous les répondants ayant déclaré des groupes consultatifs les utilisaient pour des questions générales de gestion des pêches. Viennent ensuite les groupes consultatifs chargés de la détermination des paramètres techniques, suivis des groupes responsables de la gestion de stocks particuliers et de la préparation des plans de gestion ou de reconstitution (Tableau 5.4).

Tableau 5.4. Domaines d'action des pouvoirs publics examinés par les groupes consultatifs

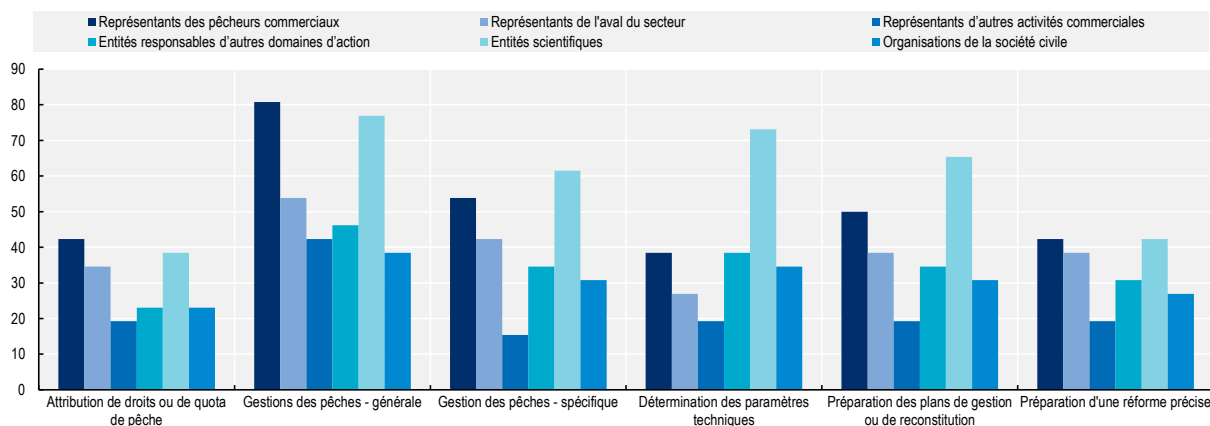
Domaine d'action	Pourcentage de répondants ayant des groupes consultatifs
Gestion des pêches – générale	100
Détermination des paramètres techniques	73
Gestion des pêches – spécifique	69
Préparation des plans de gestion ou de reconstitution	69
Préparation d'une réforme précise	57
Attribution de droits ou de quotas de pêche	54
Autres	42

La connaissance des domaines d'action dans lesquels des acteurs concernés donnent des conseils est une composante importante d'une gouvernance des pêches transparente. Par exemple, 81 % des répondants ayant des groupes consultatifs incluait des pêcheurs commerciaux dans les organes consultatifs liés à la gestion des pêches (Graphique 5.3). En revanche, seuls 38 % des répondants ayant des groupes consultatifs incluait des organisations de la société civile dans les organes consultatifs liés à la gestion des pêches. L'aval du secteur était représenté dans les mêmes groupes chez 54 % des répondants, ce qui semble indiquer qu'en termes de fréquence, le secteur est plus représenté que la société civile dans les décisions concernant la gestion des pêches (Tableau d'annexe 5.A.2). Si l'on considère l'ensemble des domaines d'action de cette enquête (Graphique 5.3), les entités scientifiques étaient les acteurs concernés les plus représentés dans les groupes consultatifs liés à la détermination des paramètres techniques et à la préparation des plans de gestion (73 % et 65 % des répondants ayant des groupes consultatifs respectivement), ce qui indique que les répondants adaptent la composition des groupes consultatifs selon les questions qui se posent. Les entités scientifiques et les pêcheurs commerciaux sont les deux groupes les plus fréquemment représentés dans tous les domaines d'action, ce qui montre que ce sont ces acteurs qui contribuent le plus au processus d'élaboration de la politique de la pêche.

Il est difficile de traduire la fréquence de représentation dans les groupes consultatifs en influence réelle sur les décisions concernant la politique, car ces groupes sont utilisés de différentes façons et dans différents cas selon les répondants. Par conséquent, il est difficile de déterminer leur impact et la mesure dans laquelle ils se conforment aux pratiques exemplaires, étant donné que ces dernières varient selon la façon d'utiliser leurs conseils et les domaines où ils sont sollicités. Par exemple, les groupes consultatifs peuvent devenir des outils de lobbying en faveur de droits acquis si certains groupes sont surreprésentés. Si la transparence qu'offrent les groupes consultatifs est positive, elle n'exclut pas l'existence de formes de lobbying plus souterraines qui peuvent conférer à certains acteurs concernés une influence disproportionnée sur le processus d'élaboration de la politique. Lorsque les répondants n'utilisent pas de groupe consultatif (cinq pays dans le cas de cette enquête), cela ne signifie pas forcément qu'il n'existe pas de mécanisme pour représenter les diverses parties prenantes. De tels mécanismes peuvent exister, mais ils ne sont simplement pas pris en compte par cette enquête. Dans le cas des pays et des économies

sans groupe consultatif, il n'est pas possible de tirer des conclusions sur la représentativité ou l'inclusivité du processus d'élaboration de la politique de la pêche.

Graphique 5.3. Fréquence de représentation des différents acteurs concernés dans au moins un groupe par domaine d'action



Note : Les acteurs les moins représentés n'apparaissent pas dans le tableau pour en faciliter la lecture, il s'agit des pêcheurs amateurs et artisanaux, des organes infranationaux et de la catégorie « Autres ». La catégorie « Autres » des domaines d'action n'apparaît pas non plus.

Les décisions par consensus sont courantes dans les ORGP

Les décisions concernant la gestion des pêches multilatérales sont souvent prises au niveau des ORGP. Par exemple, l'adoption des mesures de conservation et de gestion (MCG), les procédures de SCS, la validation des listes de navires INN et l'attribution des quotas de pêche doivent généralement être approuvées par les membres des ORGP. Les processus décisionnels des ORGP sont donc un maillon essentiel de la gouvernance mondiale des pêches et il est important d'en comprendre les avantages et les inconvénients. Les risques associés aux différents modèles décisionnels, systèmes de vote et processus d'objection ont tous une incidence importante sur la gestion des pêches.

Sur les 13 ORGP couvertes par l'enquête de Hutniczak, Delpuch et Leroy (2019^[4]) (Tableau d'annexe 5.A.1), cinq prennent leurs décisions par consensus et huit autorisent une forme de vote à la majorité (Tableau 5.5). La prise de décisions par consensus, où l'ensemble des parties doit être d'accord avant qu'une décision soit prise, est l'un des types de prise de décisions les plus coopératifs. Les décisions par consensus garantissent que les intérêts des parties minoritaires sont protégés dans les ORGP et favorisent en théorie un sentiment de responsabilités chez les membres vis-à-vis de la ressource partagée et de sa gestion. Ce sentiment de responsabilité est censé améliorer le respect des règles, l'ensemble des utilisateurs de la ressource ayant compris et validé la raison justifiant chaque mesure de gestion prise (Leroy and Morin, 2018^[10]). Ce sentiment de responsabilité est particulièrement important pour les pêches multilatérales et les ORGP, car leur capacité à faire appliquer la réglementation peut être limitée, ce qui signifie qu'ils comptent sur leurs membres pour respecter les règles. Toutefois, lorsqu'il y a des conflits d'intérêts, les décisions par consensus ont tendance à maintenir le *statu quo*, freinant la prise de décisions et l'adoption de modifications des régimes de gestion. En outre, du fait qu'il faut trouver une position convenant à toutes les parties, les négociations peuvent être longues et aboutir à une version édulcorée des recommandations ou des modifications, fondée sur un consensus, qui n'est pas pleinement conforme à l'avis scientifique à l'origine de la démarche. Les inconvénients de la prise de décisions par consensus ont été mis en évidence par la COVID-19 et le passage à des réunions en lignes pour les ORGP, ce qui réduit significativement le temps de négociation.

Avec le vote à la majorité, les membres ont tous le même pouvoir, de sorte qu'un membre ne peut pas faire obstacle aux décisions concernant des mesures de gestion auxquelles il s'oppose. Cependant, si de nombreuses ORGP autorisent en principe le vote à la majorité, elles essaient souvent de parvenir à un consensus en pratique (Leroy and Morin, 2018^[10]). Cette préférence est probablement liée aux procédures d'objection, qui permettent parfois aux membres de se désengager de décisions auxquelles ils n'adhèrent pas. Ces procédures, qui font partie des processus de vote de nombreuses ORGP, peuvent affaiblir les décisions prises en votant, et si elles sont liées à l'attribution des possibilités de pêche, compromettre l'objectif d'atteindre des niveaux de capture durables dans la zone de compétence.

Tableau 5.5. Processus décisionnels dans les organisations régionales de gestion des pêches

ORGP	Procédure	Objection	Justification de l'objection	Cadre spécifique pour l'objection	Processus d'examen des objections	Commentaires
CCSBT	Consensus	-	-	-	-	Règles de procédure actualisées en 2017.
CGPM	Vote à la majorité	Autorisé	Exigé	Non précisé	Non précisé	Accord modifié en 2014.
CIATT	Consensus	-	-	-	-	L'examen du rendement de 2016 souligne les limites du modèle de gouvernance de la CIATT (Moss Adams LPP, 2016 ^[11]).
ICCAT	Vote à la majorité	Autorisé	Exigé	Précisé	Non précisé	Néanmoins, les décisions sont habituellement prises par consensus (par exemple, à ce jour, il n'y a jamais eu à voter pour les listes INN).
CTOI	Vote à la majorité	Autorisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	
OPANO	Vote à la majorité	Autorisé	Exigé	Précisé	En place (à la demande d'un membre)	Cependant, les décisions sont habituellement prises par consensus. La Convention de l'OPANO a été modifiée en 2017.
CPANE	Vote à la majorité	Autorisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Amendement proposé en 2003 pour rendre obligatoire la justification de toute objection, mais non adopté à ce jour.
CIPPN	Vote à la majorité	Autorisé	Exigé	Précisé	En place (à la demande d'un membre)	Pour certaines décisions, un consensus s'impose, par exemple pour les modalités et conditions de toute nouvelle pêche dans la zone de la Convention (y compris l'attribution des possibilités de pêche). La Commission invite au minimum deux experts non membres pour un examen sur demande.
SEAFO	Consensus	-	-	-	-	Les décisions sur les questions de fond sont prises par consensus, de même que, par défaut, celles pour lesquelles il y a un désaccord concernant leur importance.
APSOI	Consensus	-	-	-	-	Les décisions sur les questions de fond sont prises par consensus, de même que, par défaut, celles pour lesquelles il y a un désaccord concernant leur importance.
ORGPPS	Vote à la majorité	Autorisé	Exigé	Précisé	En place (automatique)	Cependant, les décisions sont habituellement prises par consensus.
CPPOC	Vote à la majorité	Autorisé	Exigé	Précisé	En place (à la demande d'un membre)	Cependant, les décisions sont habituellement prises par consensus.
CCAMLR	Consensus	-	-	-	-	

Note : Le texte en gras indique une pratique exemplaire.

Source : Hutniczak, Delpeuch et Leroy, (2019^[4]), *Intensifying the Fight Against IUU at the Regional Level*.

Toutes les ORGP couvertes par l'enquête de Hutniczak, Delpeuch et Leroy (2019^[4]) autorisent les objections dans le cadre du processus de vote. Toutefois, dans deux cas (CTOI et CPANE), le processus d'objection n'est soumis à aucune condition et aucune justification formelle n'est exigée. Le manque de transparence des processus d'objection sans condition ne contribue pas à la convergence des vues ni au climat de confiance entre les membres qui sont nécessaires pour gérer les stocks collectivement. En rendant obligatoire la justification de toute objection dans les processus de vote des ORGP, il est possible de renforcer la transparence et, en théorie, d'améliorer la gestion des stocks dans leur zone de compétence. C'est la raison pour laquelle la majorité des ORGP qui utilisent des processus de vote exigent que les objections soient justifiées (par exemple, CGPM, ICCAT, OPANO, CIPPN, ORGPPS et CPPOC).

En précisant les motifs pour lesquels des objections peuvent être formulées, il est possible de faciliter encore la prise de décisions par les ORGP. Plusieurs ORGP, par exemple, n'autorisent que les objections pour cause de discrimination à l'égard d'un membre ou d'incohérence avec la convention (ICCAT, OPANO, CIPPN, ORGPPS et CPPOC). En outre, quatre ORGP (ICCAT, OPANO, CIPPN et ORGPPS) exigent que les parties formulant une objection proposent une solution de remplacement qui soit conforme aux MCG dont il est question. Une autre pratique exemplaire pour un processus d'objection transparent consiste à mettre sur pied un comité chargé d'examiner l'objection. Plusieurs ORGP autorisent la formation d'un comité d'examen, à la demande du membre, mais seule l'ORGPPS dispose d'un processus pour constituer un comité et examiner l'objection automatiquement. L'ORGPPS est la seule ORGP étudiée ayant un processus d'examen automatique, un vote à la majorité et des restrictions pour les objections.

L'établissement d'un consensus reste une approche classique pour la prise de décisions dans les ORGP, même lorsqu'il existe des mécanismes de vote à la majorité. Par exemple, l'ICCAT ne s'est jamais servie de l'option de vote pour valider les listes INN (Hutniczak, Delpeuch and Leroy, 2019^[4]). Les points faibles de certains systèmes de vote expliquent probablement ce choix, les ORGP essayant de gérer les risques de retrait de membres des MCG. Néanmoins, l'exemple de l'ORGPPS met en lumière un mécanisme prometteur pour garantir que le processus de vote représente le point de vue de tous les membres tout en permettant des décisions en temps voulu. La pandémie de COVID-19 fait également ressortir les difficultés propres à la prise de décisions et les réformes possibles pour faciliter le processus. L'arrêt des réunions en personne entraîne le report de décisions importantes mais non urgentes, les réunions virtuelles s'accompagnant de contraintes technologiques, temporelles et sociales (Encadré 5.2). Plus l'interdiction des réunions en personne durera, plus il sera important pour les ORGP d'examiner leur processus décisionnel afin de s'assurer qu'elles peuvent continuer à gérer efficacement les stocks dans leur zone de compétence.

Encadré 5.2. Effet de la COVID-19 sur la prise de décisions dans les organisations régionales de gestion des pêches

Une enquête récemment menée par l'OCDE auprès de 13 ORGP montre que la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions non négligeables sur la prise de décisions dans les ORGP (Tableau d'annexe 5.A.1). La restriction des déplacements imposée en réponse à la propagation de la COVID-19 notamment, a empêché de nombreuses ORGP de tenir les réunions en personne prévues. En juillet 2020, la quasi-totalité des ORGP (92 %) avait connu des perturbations dans les réunions planifiées. Avec le maintien de la restriction des déplacements en 2021, il deviendra de plus en plus important de comprendre comment utiliser efficacement les réunions virtuelles pour l'ensemble des décisions, et non pas uniquement pour un sous-ensemble de sujets les plus urgents. Les pays et les ORGP doivent coopérer et communiquer régulièrement afin de cerner et de résoudre les éventuels désaccords, de faire progresser l'élaboration et la mise en œuvre de la politique, en dehors des temps de réunion prévus. Le partage des pratiques exemplaires entre les ORGP (et avec leurs membres) sur

les outils et les méthodes les plus efficaces pour faciliter les négociations dans un environnement virtuel est également important.

Le passage aux réunions virtuelles a exacerbé les problèmes existants concernant la prise de décisions par les ORGP : 85 % de celles interrogées ont déclaré que leur processus décisionnel était perturbé. Par exemple, l'ordre du jour des réunions virtuelles est généralement réduit, ce qui limite les discussions sur les questions importantes, mais non urgentes. Ainsi, les discussions sur les travaux scientifiques fondés sur les relevés de recherche (CCSBT, CIPPN et CTOI), sur l'accord relatif aux nouvelles MCG ou sur les quotas (CPANE et CPPOC), de même que les discussions stratégiques (CGPM) ont été reportées par plusieurs ORGP. Le report des décisions sur des sujets considérés comme non urgents peut compromettre la gestion des pêches multilatérales s'il retarde l'adoption des nouvelles MCG et la modification de la gestion existante le cas échéant.

Le choix des points à faire figurer aux ordres du jour tronqués et des points à reporter peut avoir des conséquences importantes sur la gestion des pêches. Par exemple, certaines ORGP sont pressées d'allouer du temps à des sujets précis intéressant certaines parties, comme l'augmentation des quotas de pêche, mais qui pourraient évincer d'autres questions importantes. L'établissement de l'ordre du jour doit être transparent pour que les intérêts de toutes les parties soient pris en compte et qu'il y ait un large consensus entre les membres sur les sujets à aborder.

Au-delà d'un ordre du jour restreint, les réunions virtuelles imposent généralement d'autres limites, ce qui peut avoir des répercussions notables sur la prise de décisions et la gouvernance des pêches multilatérales. Les contraintes technologiques peuvent nuire à la participation de certains pays aux réunions virtuelles. Les connexions internet peuvent être peu fiables, notamment dans les pays et les régions en développement tels que le Pacifique ou l'Afrique de l'Ouest, ce qui limite la capacité de certains membres à participer aux discussions. Par exemple, pour la CPPOC et l'ICCAT, la communication en ligne avec certains membres de ces régions a été perturbée. Si certaines parties ne peuvent pas prendre part aux discussions, cela pourrait réduire les chances de parvenir à un consensus et retarder les décisions, ou nuire à l'égalité en permettant aux pays ayant une meilleure connexion d'obtenir des décisions leur étant plus favorables.

Ensuite, le passage des réunions en personne à des réunions virtuelles a des répercussions sociales qui sont difficiles à mesurer. La richesse du moyen de communication a un effet sur la vitesse et les résultats des négociations. Les négociations électroniques peuvent entraîner une baisse de la confiance et de la coopération et une satisfaction moindre vis-à-vis des résultats par rapport aux négociations en face à face. Plusieurs ORGP et pays ont également fait remarquer qu'avec le passage aux réunions virtuelles, les conversations informelles et les réunions parallèles ne sont plus possibles, ou beaucoup plus compliquées à organiser. La perte de ces modes de communication peut rendre les négociations autour des questions litigieuses plus difficiles et des efforts supplémentaires sont nécessaires de la part des membres pour régler ces questions en utilisant d'autres voies de communication. Tout aussi important, plus l'interdiction des réunions en face en face durera, plus il y a de chances que les membres se sentent étrangers aux décisions. Cette situation pourrait créer des tensions qui saperaient la légitimité de toute décision prise (si les décisions à la majorité sont autorisées), avec des conséquences pour l'organisation et les pêches concernées.

Le partage des pratiques exemplaires entre les ORGP pour négocier les MCG et d'autres questions dans un environnement virtuel est indispensable pour surmonter plus facilement ces problèmes. Il est primordial de comprendre pourquoi certaines ORGP réussissent à utiliser plus efficacement les outils virtuels que d'autres, quels outils sont les plus efficaces et comment faciliter les négociations virtuelles. Des initiatives telles que le Réseau des secrétariats des organisations régionales des pêches de la FAO pourraient fournir une tribune importante pour les discussions et le partage des pratiques exemplaires. De plus, la révision des processus décisionnels entre les sessions (rarement utilisée à l'heure actuelle) afin de pouvoir prendre des décisions sur des sujets qui ne peuvent pas être couverts

lors des réunions virtuelles contribuerait à garantir que ces points soient débattus et mis en œuvre en temps opportun. Par exemple, l'intégration de nouvelles technologies et la révision des délais pour la prise de décisions pourraient aider les ORGP à s'adapter à la situation qui évolue rapidement. La formalisation d'un processus extraordinaire, comme l'ajout de clauses ou de cadres spéciaux pour des événements similaires à l'avenir, aiderait à améliorer la résilience des ORGP face aux chocs.

Source : OCDE (à venir^[12]) *COVID-19 and Multilateral Fisheries Management*.

5.4. Dispositifs institutionnels pour une gouvernance des pêches cohérente et efficace

Les institutions sont au cœur de la gouvernance des pêches. Cependant, il est difficile d'établir un lien entre les configurations institutionnelles et les résultats mesurables en raison des nombreux autres facteurs entrant en compte et des difficultés à comprendre les différences entre les institutions des pays et des économies. La première étape est de recueillir des données sur les types d'institutions participant à la politique de la pêche et sur le rôle qu'elles jouent dans la gouvernance des pêches. Ces données sont essentielles pour comprendre comment différentes configurations institutionnelles influent sur les résultats de la politique de la pêche.

Chez la majorité des répondants à l'enquête (94 %), la principale entité chargée de la politique de la pêche fait partie du gouvernement, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un ministère ou d'un organisme relevant du ministère. Toutefois, en Suède et au Costa Rica, les pêches relèvent de la responsabilité d'organismes publics indépendants, l'Agence suédoise pour la gestion du milieu marin et de l'eau (*Havs- Och Vattenmyndigheten*) et l'INCOPECA (*Instituto Costarricense de Pesca y Acuacultura*) respectivement. Ces organismes mettent en œuvre la politique du gouvernement, mais n'ont pas de relation hiérarchique verticalement intégrée avec un ministère de tutelle (Laking, 2009^[13]). On estime que l'utilisation de ces organismes permet une meilleure gestion, car des organisations ayant des objectifs clairs et précis obtiendront de meilleurs résultats que celles ayant des objectifs peu clairs ou multiples. De plus, les organismes indépendants bénéficient également d'une plus grande légitimité, car les décisions prises devraient (en théorie) être préservées de toute ingérence politique directe. Cependant, cette légitimité dépend de la capacité de ces organismes à équilibrer efficacement l'influence des différents acteurs concernés (voir ci-dessus). En outre, la création d'un organisme envoie un signal fort sur l'importance que le gouvernement accorde à une question particulière (Laking, 2009^[13]).

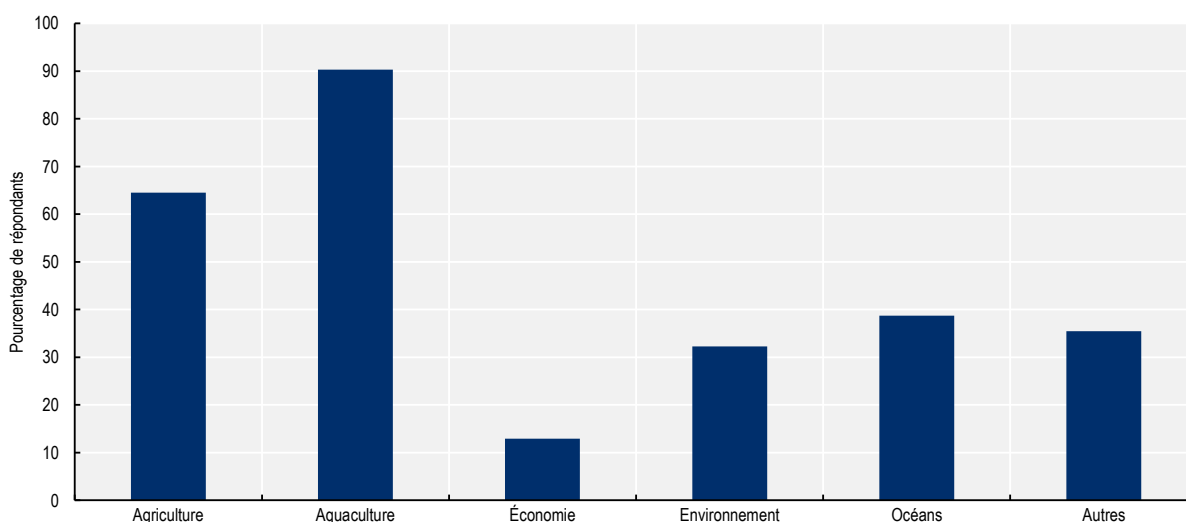
En général, les entités principales responsables des pêches sont des entités nationales. La Belgique fait figure d'exception : le principal organe des pêches est le *Vlaamse overhead – Departement Landbouw en Visserij* (Autorités flamandes – ministère de l'Agriculture et des Pêches). La préférence très marquée pour des entités nationales reflète la couverture géographique des ressources marines et l'importance sociale (et parfois stratégique) des pêches. La Belgique constitue une exception, qui est probablement le résultat de la décentralisation et de la géographie, étant donné que la totalité de la côte fait partie de la région flamande.

Pour 55 % des répondants à l'enquête, la responsabilité de la gestion des pêches était partagée avec des entités infranationales. La décentralisation de la responsabilité de la gestion des pêches peut permettre une approche plus nuancée de la création et de la mise en œuvre de la politique, grâce à l'adoption de solutions adaptées au contexte pour relever les défis de gestion. Cependant, du fait de la grande mobilité des ressources marines et des questions juridiques complexes liées à la gestion des zones côtières et marines, il est possible que la responsabilité de la gestion des pêches soit partagée (avec parfois des chevauchements) entre les organismes régionaux, nationaux, provinciaux et municipaux. Des structures organisationnelles compliquées peuvent créer des problèmes de cohérence de la politique, en particulier

si les différentes institutions ont des objectifs différents. Les entités nationales peuvent jouer un rôle de coordination important dans la formulation et l'exécution de la politique de la pêche et veillent à l'application uniforme des normes et de la réglementation. De plus, la collecte des données sur les pêches se faisant souvent localement, l'harmonisation des normes relatives aux données et le regroupement des données locales par les entités nationales est indispensable pour que la formulation de la politique soit fondée sur des données probantes (voir ci-dessus). La coordination efficace de la mise en œuvre et la collecte des données locales est indispensable pour que les décisions de gestion prises dans une zone n'aient pas d'incidence négative dans une autre zone.

La cohérence avec les autres domaines d'action des pouvoirs publics est importante pour que la gouvernance des pêches soit efficace. Toutes les entités chargées des pêches sont également responsables d'autres portefeuilles, le secteur le plus courant étant l'aquaculture (90 %) (Graphique 5.4). Pour 65 % des répondants à l'enquête, l'entité responsable des pêches était également chargée de l'agriculture, ce qui reflète un regroupement général des secteurs en lien avec la production alimentaire. De nombreux secteurs utilisent les ressources marines (par exemple, pêche, transport maritime, activités extractives) et si, pris séparément, ils n'ont pas d'effet préjudiciable majeur sur les ressources marines, collectivement, les choses pourraient être différentes, car l'impact de chaque secteur peut agir de manière cumulative ou synergique sur les ressources marines. En effet, les impacts de l'ensemble des secteurs utilisant les ressources marines peuvent être supérieurs à la somme de ceux de chaque secteur, ce qui souligne la nécessité de gérer les incidences de l'économie sur les ressources marines de façon cohérente.

Graphique 5.4. Autres domaines de responsabilité de l'entité principale responsable des pêches



Note : Les « autres » domaines répertoriés sont variés et incluent le développement rural au Viet Nam, l'exploitation forestière en Argentine et en Turquie, et le commerce en Norvège.

Les différences entre les secteurs liés aux ressources océaniques et ceux liés aux ressources terrestres créent différents types de problèmes pour les décideurs. Le lien intrinsèque entre les secteurs liés aux ressources océaniques et leur dépendance vis-à-vis de l'environnement, notamment, peuvent compliquer l'élaboration des politiques (OCDE, 2017^[14]). Conscients des difficultés de gouvernance uniques auxquelles sont confrontés les secteurs marins, plusieurs pays ont créé un ministère consacré au milieu marin, le plus récent d'entre eux étant le ministère de la Mer créé par la France en 2020⁴. Le regroupement des secteurs au sein du même portefeuille ministériel devrait permettre de renforcer la cohérence des mesures entre les divers secteurs en lien avec l'utilisation des ressources marines, et aider les

gouvernements à s'assurer que l'effet combiné de ces secteurs n'a pas de répercussions négatives sur les ressources marines.

Pour 32 % des répondants à l'enquête, l'entité responsable des pêches est également chargée de la politique environnementale, et pour 13 %, cette entité est également chargée de la politique économique. Pour 39 % des répondants, l'entité principale responsable des pêches est chargée de domaines d'action autres que l'agriculture, l'aquaculture, l'économie, l'environnement et le milieu marin. Ces autres domaines sont variés et incluent le développement rural au Viet Nam, l'exploitation forestière en Argentine et en Turquie, et le commerce en Norvège.

Le fait de regrouper plusieurs portefeuilles au sein d'un seul ministère peut aider à coordonner l'action des pouvoirs publics, en particulier si ces domaines ont des caractéristiques communes : il existe des entités chargées de la politique du milieu marin (et des océans) en Corée, en Pologne, en Suède, au Canada et en France. Cependant, les portefeuilles ministériels changent fréquemment et le transfert du portefeuille des pêches d'un ministère à un autre est relativement courant (Delpeuch and Hutniczak, 2019^[1]). Un bon exemple de ces transferts est la Corée, où le ministère des Affaires maritimes et des Pêches a été créé en 1996, puis a fusionné avec le ministère de la Construction et des Transports en 2008 pour former le ministère des Questions foncières, des Transports et des Affaires maritimes, le portefeuille des pêches étant, lui, rattaché au ministère de l'Agriculture et de l'Exploitation forestière. En 2013, le ministère des Océans et des Pêches a été reformé. Quelle que soit l'institution à laquelle sont rattachés les domaines d'action connexes, des mécanismes spécifiques de coordination de la politique tels que des groupes interministériels sont nécessaires pour coordonner efficacement la politique de la pêche avec les autres domaines. Des mécanismes de coordination peuvent être créés à tous les niveaux de gouvernement intervenant dans la politique de la pêche (national, provincial, municipal) pour que sa mise en œuvre à l'échelle locale reste conforme aux normes et à la réglementation nationales.

5.5. Conclusion

Une bonne gouvernance est essentielle à une bonne gestion des pêches. La nécessité de fonder la politique de la pêche sur des données scientifiques valables est universellement reconnue. La cible 14.4 des ODD, notamment, appelle à l'exécution de plans de gestion fondés sur des données scientifiques. Il est nécessaire d'utiliser des données biologiques et socio-économiques de meilleure qualité dans les systèmes de gouvernance des pêches en intégrant l'utilisation des données aux processus décisionnels (lorsque c'est possible) et en investissant dans la collecte de données. Le développement de l'utilisation de données scientifiques pour élaborer la politique peut aider à éviter les résultats négatifs dus à une modification de la politique et renforcer la légitimité. L'ensemble des pays et des économies couverts par l'enquête utilise des données scientifiques à une étape du processus d'élaboration de la politique de la pêche.

L'utilisation généralisée des données biologiques et socio-économiques pour les décisions concernant la gestion des pêches est positive dans la mesure où elle facilite l'élaboration d'une politique fondée sur la science. Toutefois, si les données sont utilisées dans une certaine mesure par tous les pays et économies ayant répondu à l'enquête, il est difficile de déterminer comment cela se traduit dans l'élaboration d'une politique fondée sur la science. Ensuite, l'utilisation des données socio-économiques est moins fréquente que celle des données biologiques, alors qu'il est important de comprendre les répercussions des modifications de la politique de la pêche sur les systèmes socio-économiques au sens large.

Des mécanismes transparents de participation des acteurs concernés au processus de gouvernance sont essentiels pour renforcer la légitimité de la politique de la pêche et de ses évolutions. Les groupes consultatifs constituent un mécanisme prometteur pour faciliter un dialogue ouvert entre les acteurs concernés et les décideurs, et peuvent permettre à un vaste éventail d'intervenants d'influer directement sur des domaines d'action susceptibles d'avoir un effet sur leur activité. Conscients du rôle important que

joue la participation des acteurs concernés dans la gouvernance des pêches, 81 % des répondants à l'enquête ont créé au moins un groupe consultatif sur la politique de la pêche et la majorité en a plus d'un. Les gouvernements doivent également gérer soigneusement l'équilibre entre acteurs dans chaque groupe, en fonction des domaines d'action dans lesquels le groupe donne des conseils. Parmi tous les groupes consultatifs, les pêches commerciales étaient le groupe d'intérêts le plus fréquemment représenté, suivi par les entités scientifiques. Ces groupes d'intérêts étaient les deux seuls représentés dans la majorité des groupes consultatifs. Des mécanismes plus inclusifs et transparents pour la participation à la gouvernance pourraient accroître la légitimité des réformes.

L'entité responsable de la création de la politique de la pêche est une composante fondamentale des systèmes de gouvernance. Les structures institutionnelles peuvent être compliquées, et il est indispensable de mieux comprendre les répercussions des différentes structures sur l'élaboration de la politique pour améliorer la gouvernance des pêches, en particulier la façon dont les institutions peuvent améliorer la coordination et la cohérence entre les politiques de l'ensemble des secteurs utilisant les ressources marines. Le regroupement de plusieurs domaines d'action connexes au sein du même ministère peut aider à coordonner la politique, et parmi les répondants à l'enquête, l'entité responsable de la politique de la pêche était également chargée d'autres domaines d'action, le plus souvent l'aquaculture (90 %) et l'agriculture (65 %). Cependant, malgré le rôle essentiel que les institutions jouent dans la gouvernance des pêches, l'effet des différentes configurations institutionnelles reste très peu connu.

La gouvernance des pêches multilatérales, en particulier par les ORGP, soulève diverses difficultés liées à l'utilisation des données, à la transparence et à la participation des acteurs concernés à la prise de décisions. De nombreuses ORGP, par exemple, ont mis en place des mécanismes de coopération pour l'inscription des navires INN sur les listes (inscription par recoupement avec d'autres listes), ce qui peut être un moyen économique d'éviter que les produits de la pêche INN n'accèdent aux chaînes de valeur des pêches. Cependant, ces pratiques d'inscription sur les listes ne sont généralement pas appliquées uniformément et autorisent souvent les pays membres des ORGP à formuler des objections, ce qui limite leur utilité dans la lutte contre la pêche INN. En outre, si les ORGP autorisent de plus en plus le vote à la majorité pour la prise de décisions, la plupart cherchent malgré tout à parvenir à un consensus entre les membres, ce qui pourrait freiner l'adoption d'une modification de la politique. Ces problèmes sont devenus plus visibles avec la pandémie de COVID-19, qui a entraîné des retards et le report de décisions du fait du passage aux réunions virtuelles, et augmenté les risques d'activités INN dans les pêches multilatérales. Les ORGP pourraient revoir les processus de partage des données et de prise de décisions afin de faciliter la prise de décisions et la lutte contre la pêche INN.

La création de systèmes de gouvernance permettant un processus de modification de la politique guidé par les données, transparent et inclusif, tout en équilibrant soigneusement les contributions des acteurs concernés, est une tâche délicate pour les gouvernements et les ORGP. Il faut constituer une base de données sur les types d'institutions et de mécanismes utilisés pour parvenir à une bonne gouvernance à l'échelle mondiale afin de cerner les possibilités de réforme des systèmes de gouvernance des pêches nationales et multilatérales, ce qui permettrait d'obtenir des résultats équitables et durables. Les données issues de l'enquête fournies dans ce chapitre représentent un premier pas dans cette direction.

Annexe 5.A. Autres données et informations

Tableau d'annexe 5.A.1. Organisations régionales de gestion des pêches incluses dans l'enquête de l'OCDE

Acronyme	Nom de l'organisation	Type de mandat
CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique	Générique
CCSBT	Commission pour la conservation du thon rouge du sud	Thon
CGPM	Commission générale des pêches pour la Méditerranée	Générique
CIATT	Commission interaméricaine du thon tropical	Thon
ICCAT	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique	Thon
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien	Thon
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest	Générique
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est	Générique
CIPPN	Commission internationale des pêches du Pacifique nord	Générique
SEAFO	Organisation régionale de gestion des pêches de l'Atlantique Sud-Est	Générique
APSOI	Accord relatif aux Pêches dans le Sud de l'Océan Indien	Générique
ORGPPS	Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud	Générique
CPPOC	Commission des pêches du Pacifique occidental et central	Thon

Tableau d'annexe 5.A.2. Représentation des acteurs concernés dans les groupes consultatifs pour un domaine d'action particulier chez les répondants à l'enquête, %

	Attribution de droits ou de quotas de pêche	Gestion des pêches – générale	Gestion des pêches – spécifique	Détermination des paramètres techniques	Préparation des plans de gestion ou de reconstitution	Préparation d'une réforme précise	Autre domaine
Représentants des pêcheurs artisanaux	23.1	42.3	26.9	15.4	23.1	11.5	3.8
Organisations de la société civile	23.1	38.5	30.8	34.6	30.8	26.9	19.2
Représentants des pêcheurs commerciaux	42.3	80.8	53.8	38.5	50.0	42.3	26.9
Représentants de l'aval du secteur	34.6	53.8	42.3	26.9	38.5	38.5	11.5
Entités responsables d'un autre domaine d'action	23.1	46.2	34.6	38.5	34.6	30.8	23.1
Représentants des pêcheurs amateurs	26.9	38.5	26.9	26.9	30.8	19.2	7.7
Représentants des autres activités commerciales	19.2	42.3	15.4	19.2	19.2	19.2	11.5
Entités scientifiques	38.5	76.9	61.5	73.1	65.4	42.3	26.9
Organes infranationaux	26.9	42.3	38.5	26.9	34.6	30.8	15.4
Autres	11.5	34.6	30.8	23.1	26.9	26.9	23.1

Note : Chaque cellule indique le pourcentage de répondants à l'enquête ayant un groupe consultatif associé à un domaine d'action qui comprend un acteur concerné particulier. Le pourcentage se fonde sur le nombre de répondants qui utilisent les groupes consultatifs (26) et exclut ceux qui n'y ont pas recours (5).

Références

- Arnstein, S. (1969), "A Ladder Of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35/4, pp. 216-224, <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>. [8]
- Belschner, T. et al. (2019), "Evaluating fisheries systems: A comprehensive analytical framework and its application to the EU's Common Fisheries Policy", *Fish and fisheries* 20(1), pp. 97-109. [2]
- Costello, C. et al. (2016), "Global fishery prospects under contrasting management regimes", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 113/18, pp. 5125-5129, <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1520420113>. [7]
- Delpuech, C. and B. Hutniczak (2019), *Encouraging policy change for sustainable and resilient fisheries*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/31f15060-en>. [1]
- EC (2001), "European Governance: A White Paper", Commission of the European communities COM 428 Final, Commission of the European Communities (EC). [3]
- Hutniczak, B., C. Delpuech and A. Leroy (2019), "Intensifying the Fight Against IUU Fishing at the Regional Level", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 121, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7b9f17d-en>. [4]
- Kaplan, I. (2004), "Cooperative research, co-management and the social dimension of fisheries science and management", *Marine Policy*, Vol. 28/3, pp. 257-258, <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2003.08.003>. [6]
- Laking, R. (2009), "Les agences : avantages et risques", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 4/4, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art14-fr>. [13]
- Leroy, A. and M. Morin (2018), "Innovation in the decision-making process of the RFMOs", *Marine Policy*, Vol. 97, pp. 156-162, <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2018.05.025>. [10]
- Linke, S. and S. Jentoft (2016), "Ideals, realities and paradoxes of stakeholder participation in EU fisheries governance", *Environmental Sociology*, Vol. 2/2, pp. 144-154, <http://dx.doi.org/10.1080/23251042.2016.1155792>. [9]
- Moss Adams LPP (2016), "Inter-American Tropical Tuna Commission and Agreement on the International Dolphin Conservation Program – Performance Review". [11]
- OCDE (2017), *L'économie de la mer en 2030*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275928-fr>. [14]
- OECD (à venir), "COVID-19 and multilateral fisheries management". [12]
- Pita, C., G. Pierce and I. Theodossiou (2010), "Stakeholders' participation in the fisheries management decision-making process: Fishers' perceptions of participation", *Marine Policy*, Vol. 34/5, pp. 1093-1102, <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2010.03.009>. [5]

Notes

¹ Les données de cette enquête fournissent des éclairages sur certains éléments cruciaux du système de gouvernance des pêches (institutions, transparence, participation et utilisation des données probantes), mais d'autres aspects importants ne sont pas couverts. La cohérence de la politique de la pêche vis-à-vis des autres domaines d'action des pouvoirs publics (par exemple, les politiques environnementale et sociale) et les mécanismes de reddition de comptes des décideurs aux acteurs concernés n'ont pas été mesurés par l'enquête bien qu'il s'agisse de composantes importantes de la gouvernance des pêches. L'enquête n'a pas non plus recueilli de données sur la simplicité des règles (facilité avec laquelle elles peuvent être comprises et respectées par les acteurs des pêches) ni sur les mécanismes de conformité, qui sont deux points indispensables à la mise en œuvre et à la modification efficace de la politique. Ainsi, si les données mises en avant ci-dessous sont un bon point de départ pour comprendre les systèmes de gouvernance des pêches dans divers pays et économies, des données plus complètes sont nécessaires pour pouvoir établir des liens concrets entre ces systèmes et les résultats des politiques des pêches.

² La Commission pour la conservation du thon rouge du sud, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, la Commission des thons de l'océan Indien, l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, l'Organisation régionale de gestion des pêches de l'Atlantique Sud-Est et l'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'Océan Indien.

³ La Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique et la Commission des pêches du Pacifique occidental et central.

⁴ Ce ministère a existé de 1981 à 1991.

Examen de l'OCDE des pêcheries 2020

L' *Examen de l'OCDE des pêcheries 2020* vise à appuyer les décideurs et les acteurs du secteur dans les efforts qu'ils déploient pour que la pêche soit durable et résiliente et pour qu'elle puisse ainsi procurer des emplois, des produits alimentaires et des moyens de subsistance aux générations futures. Il se fonde sur une mise à jour et une analyse de la base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture (ESPA), qui constitue l'ensemble de données à l'échelle nationale le plus complet, détaillé et cohérent sur le soutien public à la pêche. Il contient en outre une présentation et une analyse de nouvelles données sur la santé des stocks, sur la gestion des principaux stocks ayant un intérêt commercial et sur la gouvernance des pêches dans les pays de l'OCDE et économies émergentes où le secteur halieutique est important. Ce rapport apporte un éclairage sur ce que font les pouvoirs publics pour limiter au minimum les impacts préjudiciables de la pêche sur les ressources et les écosystèmes, éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) et accroître les avantages socioéconomiques de l'activité. Il suggère des actions prioritaires au niveau national et pour la communauté internationale.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-67696-1
PDF ISBN 978-92-64-38015-8



9 789264 676961