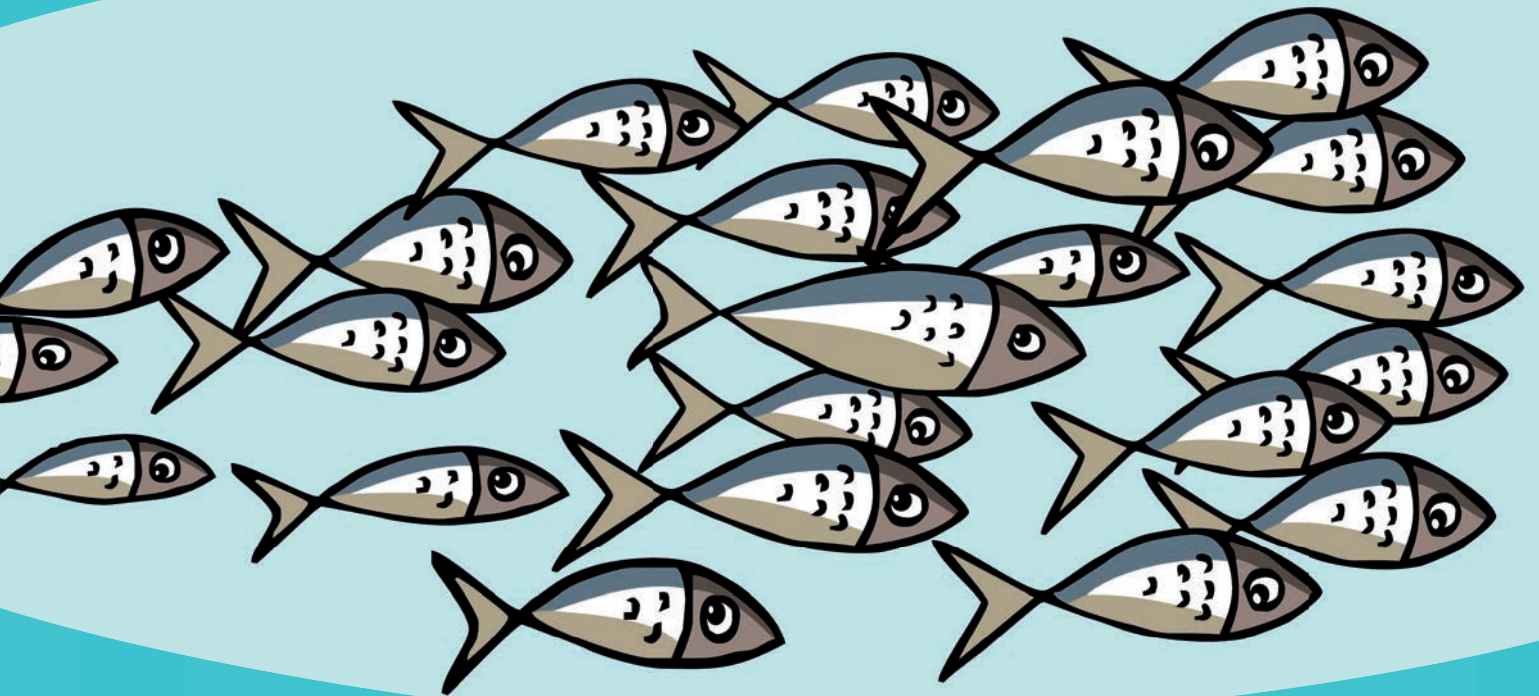




Examen de l'OCDE des pêcheries 2022



Examen de l'OCDE des pêcheries 2022

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 République de Türkiye

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 Türkiye 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 Türkiye 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 Türkiye. 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 (2023), *Examen de l'OCDE des pêcheries 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c3580dc9-fr>.

ISBN 978-92-64-98764-7 (imprimé)

ISBN 978-92-64-85533-5 (pdf)

ISBN 978-92-64-81959-7 (HTML)

ISBN 978-92-64-37518-5 (epub)

Examen de l'OCDE des pêcheries

ISSN 2225-5001 (imprimé)

ISSN 2225-434X (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Cienpies Design/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

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

Préface

Cette édition de l'*Examen de l'OCDE des pêcheries* est la première publiée depuis la conclusion, en juin 2022, d'un accord historique entre les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui, après plus de vingt ans de négociations, vient sanctionner l'interdiction des subventions à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, à la pêche des stocks halieutiques surexploités et à la pêche en haute mer non réglementée. Les signataires sont aussi convenus de faire preuve d'un soin particulier et de modération lorsqu'il s'agit d'accorder des subventions à la pêche de stocks dont l'état n'est pas connu.

Notre *Examen* apporte aux responsables de l'action publique des informations essentielles pour appliquer cet accord, notamment sur la santé des stocks halieutiques, la gestion des pêches et le soutien au secteur dans les pays de l'OCDE et dans les autres puissances halieutiques. Il fournit également des données et des outils pour élaborer des politiques de la pêche qui répondent aux priorités nationales, telles que l'adaptation au changement climatique et le renforcement de la résilience face à l'inflation et aux perturbations touchant les chaînes d'approvisionnement.

Il ressort des Indicateurs de gestion des pêches de l'OCDE que 64 % des stocks évalués sont en bonne santé et qu'à l'inverse, 18 % ne répondent pas aux critères de durabilité. Pour les 18 % restants, les évaluations ne sont pas concluantes (et ne permettent donc pas de déterminer l'état de santé). Investir dans l'évaluation des stocks, les gérer de façon plus rigoureuse et élaborer des plans de reconstitution pour ceux qui sont surexploités permettrait de renforcer la durabilité des ressources halieutiques et de faire progresser la production alimentaire et la valeur ajoutée du secteur.

L'*Examen* évalue aussi les mesures de soutien, sur la base de l'estimation du soutien à la pêche qui est calculée pour 40 pays et économies à l'origine de 90 % des débarquements mondiaux sur la période 2018- 20. Ces pays ont accordé un soutien annuel cumulé de 10.4 milliards USD en moyenne au secteur de la pêche au cours de cette période, et ce au travers d'un large éventail de mesures allant du financement de la recherche pour l'évaluation des stocks à des subventions au carburant. L'*Examen* propose un cadre utilisable par les pays pour évaluer les risques que les mesures de soutien peuvent faire peser sur la santé des stocks halieutiques en l'absence d'une gestion des pêches pleinement efficace.

Les réformes ont déjà avancé : les mesures de soutien les plus susceptibles de favoriser une pêche non durable en l'absence de gestion efficace ont sensiblement reculé et représentent une part relativement faible du soutien dans les pays de l'OCDE. Cela étant, le soutien aux carburants a augmenté en valeur absolue dans les pays de l'OCDE ces dernières années, et c'est le type de soutien auquel les économies émergentes étudiées dans le rapport continuent de consacrer le plus de moyens.

La réforme et l'amélioration de la gestion des pêches afin d'atténuer les risques de pêche non durable présentent des avantages indéniables : elles améliorent les performances environnementales et économiques du secteur halieutique et sécurisent les moyens de subsistance des pêcheurs et des collectivités dans lesquelles ils vivent. Il est temps de passer à la vitesse supérieure. En étant parmi les premiers à accepter l'accord de l'OMC sur les subventions à la pêche, les pays de l'OCDE peuvent stimuler l'avancement du processus de ratification. Au travers de son Comité des pêcheries, l'OCDE peut aussi aider les pays à mener à bien les réformes voulues pour rendre les pêches mondiales plus durables et plus bénéfiques, et pour atteindre l'Objectif de développement durable 14.



Mathias Cormann

Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements

L'*Examen des pêcheries* a été préparé par l'Unité des politiques de la pêche et de l'aquaculture de l'OCDE. Ses auteurs sont Claire Delpéuch (coordinatrice du projet), Will Symes, James Innes, Amara Steven, Emanuela Migliaccio et Haengnok Oh. Fabiana Cerasa a supervisé la collecte des données et la production des indicateurs et des graphiques avec Marc Régnier. Marion Jansen, Directrice de la Direction des échanges et de l'agriculture, et Guillaume Gruère et Jonathan Brooks, chefs de la Division des politiques agricoles et des ressources, ont défini les grandes orientations. Piotr Dubiel a produit les éléments visuels, Caitlin Boros et Jennifer Allain ont fourni des conseils pour la rédaction, Martina Abderrahmane et Michèle Patterson ont préparé le rapport en vue de sa publication.

L'équipe remercie les délégués auprès du Comité des pêcheries de l'OCDE d'avoir fait partager leurs données et leur expertise lors de la préparation du rapport. Elle exprime également sa gratitude aux collègues dans les autres organisations qui lui ont fait part de leurs commentaires au sujet du texte : Clarisse Morgan, John Finn, Strahinja Ivanovic et Sainabou Taal (Organisation mondiale du commerce), et Stefania Vanuccinni, Marcio Castro de Sousa, Yimin Ye et Adun Lem (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). Ses remerciements vont enfin aux collègues de l'OCDE pour leurs contributions et leurs commentaires – Florence Bossard, Grégoire Garsous, Katia Karousakis, Roger Martini, Mark Mateo, Julia Nielson, Jehan Sauvage, Gregor Slokan – et aux consultants qui ont collecté des informations sur les politiques de la pêche dans les économies émergentes : German Ponce Diaz (Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas CICIMAR-IPN), Tabitha Grace Mallory (China Ocean Institute et University of Washington) et Sudha Narayanan (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires).

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Préface | 3 |
| Remerciements | 4 |
| Abréviations et sigles | 8 |
| Résumé | 9 |
| 1 Vue d'ensemble et principaux résultats de l'Examen de l'OCDE des pêcheries 2022 | 12 |
| 1.1. La pêche dans les pays et économies pris en compte dans l'Examen des pêcheries 2022 de l'OCDE | 13 |
| 1.2. Une gestion efficace et des aides adaptées peuvent améliorer les performances environnementales, sociales et économiques du secteur de la pêche, ainsi que sa résilience face aux chocs | 14 |
| 1.3. Que révèle le présent rapport à propos de la santé et de la productivité des stocks halieutiques ainsi que de leur gestion ? | 15 |
| 1.4. Que peuvent faire les pouvoirs publics pour améliorer la santé et la productivité des stocks halieutiques ? | 16 |
| 1.5. Comment le soutien public à la pêche évolue-t-il et quels effets pourrait-il avoir sur la durabilité du secteur ? | 17 |
| 1.6. Comment améliorer le soutien public à la pêche ? | 19 |
| Références | 23 |
| Notes | 25 |
| 2 Gestion des pêches | 26 |
| 2.1. Les avantages de la bonne santé des stocks halieutiques et de la bonne gestion des pêches | 28 |
| 2.2. L'état des stocks halieutiques évalués | 31 |
| 2.3. Gestion des stocks des espèces d'importance commerciale | 38 |
| 2.4. Combinaison des données sur la gestion et sur l'état des stocks | 46 |
| 2.5. La problématique des engins de pêche fantômes | 47 |
| 2.6. Conclusion | 54 |
| Annexe 2.A. Tableaux de données de gestion supplémentaires | 56 |
| Références | 57 |
| Notes | 63 |

| | |
|--|-----------|
| 3 Soutien des pouvoirs publics au secteur de la pêche | 66 |
| 3.1. Faire avancer les réformes du soutien à la pêche | 68 |
| 3.2. Niveaux et tendances du soutien public à la pêche | 69 |
| 3.3. Impact du soutien à la pêche sur la durabilité | 91 |
| 3.4. Mettre fin au soutien des pouvoirs publics à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) | 103 |
| 3.5. Étude exploratoire sur le soutien non spécifique à la pêche | 113 |
| Annexe 3.A. Tableaux et graphiques complémentaires sur le soutien public à la filière pêche | 121 |
| Références | 124 |
| Notes | 129 |

GRAPHIQUES

| | |
|---|----|
| Graphique 1.1. Production halieutique, 2005-20 | 20 |
| Graphique 1.2. Échanges de produits halieutiques, 2005-20 | 21 |
| Graphique 1.3. Emploi dans le secteur de la pêche, 2005-20 | 21 |
| Graphique 1.4. Flotte de pêche, 2005-20 | 22 |
| Graphique 2.1. Structure de l'ensemble de données sur l'état des stocks | 33 |
| Graphique 2.2. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de durabilité biologique et des critères de gestion plus stricts, 2021 | 34 |
| Graphique 2.3. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de durabilité biologique (et nombre total des stocks évalués), par pays, 2021 | 35 |
| Graphique 2.4. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de durabilité biologique, 2019 et 2021 | 37 |
| Graphique 2.5. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de gestion plus stricts, 2019 et 2021 | 38 |
| Graphique 2.6. Utilisation des outils de gestion, 2019 et 2021 | 41 |
| Graphique 2.7. Utilisation de totaux admissibles de capture (TAC) dans la gestion des espèces commercialement importantes, 2021 | 41 |
| Graphique 2.8. Associations statistiques entre les différents outils de gestion, 2021 | 45 |
| Graphique 2.9. Utilisation des outils de gestion en fonction de l'état de durabilité biologique des stocks, 2021 | 47 |
| Graphique 3.1. Soutien total à la pêche ces dernières années, 2012-20 | 72 |
| Graphique 3.2. Composition du soutien à la pêche (FSE) ces dernières années, dans l'ensemble des pays et des économies, 2012-20 | 74 |
| Graphique 3.3. Composition du soutien à la pêche (FSE) dans les pays de l'OCDE et les économies émergentes, 2018-20 | 74 |
| Graphique 3.4. Composition du soutien à la pêche (FSE) dans chaque pays de l'OCDE et économie émergente, 2018-20 | 75 |
| Graphique 3.5. Soutien net aux services au secteur de la pêche ces dernières années | 77 |
| Graphique 3.6. Paiements effectués par le secteur de la pêche en pourcentage du soutien aux services au secteur ces dernières années, 2012-20 | 78 |
| Graphique 3.7. Intensité des dépenses de gestion, suivi, contrôle et surveillance rapportées à la taille de la flotte ces dernières années, 2012-20 | 80 |
| Graphique 3.8. Intensité des dépenses d'infrastructures rapportées à la taille de la flotte ces dernières années, 2012-20 | 81 |
| Graphique 3.9. Intensité des dépenses de recherche-développement rapportées à la taille de la flotte ces dernières années, 2012-20 | 82 |
| Graphique 3.10. Soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche ces dernières années, 2012-20 | 84 |
| Graphique 3.11. Proportion du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche consacrée à la réduction du coût des intrants ces dernières années, 2012-20 | 87 |
| Graphique 3.12. Intensité du soutien aux carburants rapporté au nombre d'emplois dans le secteur ces dernières années, 2012-20 | 89 |
| Graphique 3.13. Intensité du soutien direct au revenu rapporté au nombre d'emplois dans le secteur ces dernières années, 2012-20 | 90 |

| | |
|--|-----|
| Graphique 3.14. Les effets du soutien public à la pêche sur les stocks halieutiques se répercutent sur les autres objectifs des pouvoirs publics | 92 |
| Graphique 3.15. Facteurs influant sur l'impact relatif du soutien sur la santé des stocks | 93 |
| Graphique 3.16. Risques d'encourager une pêche non durable associés à différents types de mesures de soutien, en fonction de la gestion des pêches, de l'état de santé des stocks halieutiques et des modalités du soutien | 96 |
| Graphique 3.17. Soutien à la pêche en fonction du risque d'encourager une pêche non durable que peuvent présenter les différentes mesures en l'absence de gestion efficace ces dernières années, 2012-20 | 100 |
| Graphique 3.18. Variation des profils de risque des pays en matière de soutien, 2018-20 | 102 |
| Graphique 3.19. Stades de la filière pêche où un soutien non spécifique à la pêche peut intervenir | 115 |
| Graphique 3.20. Pourcentage des mesures de soutien énergétique non spécifique à la pêche qui profitent à d'autres secteurs spécifiques | 118 |
| | |
| Graphique d'annexe 3.A.1. Variation des profils de risque des pays en matière de soutien pendant les périodes de référence | 123 |

TABLEAUX

| | |
|--|-----|
| Tableau 2.1. Nombre de contrôles des intrants utilisés par type de quota | 44 |
| Tableau 2.2. Bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays de l'OCDE et les économies partenaires pour lutter contre les engins fantômes | 52 |
| Tableau 3.1. Niveaux et tendances du soutien total à la pêche | 72 |
| Tableau 3.2. Niveaux et tendances du soutien aux services au secteur de la pêche | 75 |
| Tableau 3.3. Niveaux et tendances du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur | 85 |
| Tableau 3.4. Exemples de mesures de soutien non spécifique à la pêche intervenant tout le long de la filière | 116 |
| Tableau 3.5. Pays ayant utilisé au moins une mesure de soutien énergétique non spécifique à la pêche, par type de mécanisme financier | 119 |
| | |
| Tableau d'annexe 2.A.1. Nombre de stocks soumis à des outils de gestion, par catégorie d'espèces | 56 |
| Tableau d'annexe 2.A.2. Nombre de stocks recensés dans la base de données relative à la gestion des stocks, par catégorie d'espèces | 56 |
| Tableau d'annexe 3.A.1. Soutien total à la pêche dans les pays et économies couverts par la base de données sur l'estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture, rapporté à différentes mesures de la taille du secteur, 2018-20 | 121 |
| Tableau d'annexe 3.A.2. Part du soutien aux services au secteur de la pêche (SSS) financée par des fonds publics | 122 |

Suivez les publications de l'OCDE sur :



 <https://twitter.com/OECD>

 <https://www.facebook.com/theOECD>

 <https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>

 <https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>

 <https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink**  sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Abréviations et sigles

| | |
|-----------------------|--|
| AFSIS | Système d'information sur les sciences aquatiques et la pêche |
| CPUE | Captures par unité d'effort |
| DSI | Soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche |
| ZEE | Zone économique exclusive |
| UE | Union européenne |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FSE | Estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture. |
| GES | Gaz à effet de serre |
| PAI-INDNR | Plan d'action international visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée |
| QI | Quota individuel |
| QIT | Quota individuel transférable |
| INN | Illicite, non déclarée et non réglementée |
| MARPOL | Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires |
| REM | Rendement économique maximal |
| GSCS | Gestion, suivi, contrôle et surveillance |
| AMP | Aire marine protégée |
| RCM | Rendement constant maximal |
| SNSP | Soutien non spécifique à la pêche |
| PMS | Paiements effectués par le secteur de la pêche |
| AMREP | Accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée |
| R-D | Recherche-développement |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| SSS | Soutien aux services fournis au secteur |
| TAC | Total admissible de capture |
| t éq. CO ₂ | Tonne d'équivalent dioxyde de carbone |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |

Résumé

La pêche représente une source importante d'aliments nutritifs et joue un rôle déterminant dans la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale. Dans de nombreux pays, elle procure par ailleurs des moyens de subsistance et joue un rôle majeur dans l'économie locale des collectivités côtières. Dans ce contexte, les pouvoirs publics réglementent et soutiennent le secteur pour garantir sa productivité et sa durabilité, préserver les revenus des pêcheurs en cas de chocs, comme la pandémie de Covid-19 et l'agression à grande échelle menée par la Russie à l'encontre de l'Ukraine, et veiller au bien-être des populations dans les régions où les sources de revenus de substitution sont peu nombreuses.

Ce soutien risque cependant de desservir ces ambitions lorsqu'il favorise la formation d'une capacité de pêche excessive, la surexploitation des stocks et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Le risque est particulièrement important dès lors que les captures ne sont pas limitées à des niveaux durables. Lorsque le soutien public favorise une pêche non durable, il finit par mettre en péril les moyens de subsistance des pêcheurs en portant atteinte à la productivité et à l'existence même de la ressource dont ils dépendent, tout en risquant de les rendre plus tributaires des aides. En règle générale, le soutien ne permet alors pas d'augmenter le revenu des pêcheurs et peut éroder involontairement la compétitivité de la pêche artisanale.

La santé des stocks est l'un des principaux déterminants de la performance des activités de pêche. Il est donc impératif de gérer durablement les stocks et de soutenir la pêche sans compromettre la santé des ressources pour assurer la performance sociale, économique et environnementale du secteur et sa résilience aux chocs, en particulier à ceux provoqués par le changement climatique.

La présente édition de *l'Examen de l'OCDE des pêcheries* fait la synthèse des données disponibles sur la santé des stocks halieutiques, la gestion des pêches et le soutien au secteur dans les pays de l'OCDE et les principaux pays hors zone OCDE pratiquant la pêche. Son objectif est d'évaluer la santé du secteur et d'étudier la manière dont l'action publique pourrait l'aider à contribuer davantage à la sécurité alimentaire mondiale et à l'économie maritime pour avancer sur la voie d'une transformation bleue.

Selon les dernières évaluations réalisées dans les 32 pays et économies pris en compte dans les indicateurs de gestion des pêches de l'OCDE, 64 % des stocks sont en bonne santé et 18 % ne satisfont pas aux critères de durabilité, tandis que l'état de santé des 18 % restants ne peut être établi de manière concluante. En outre, un peu moins de la moitié des stocks en bonne santé répondent à des critères de gestion plus stricts permettant d'en optimiser la productivité (en d'autres termes, ces stocks sont suffisamment abondants pour que le volume ou la valeur des captures puissent être portés au maximum).

Une gestion efficace des pêches est vitale pour préserver la santé des stocks halieutiques et optimiser leur productivité. Les données recueillies pour les besoins du présent rapport montrent que la gestion des pêches repose généralement sur une panoplie de mesures destinées à maîtriser les volumes ainsi que les modalités, la période et le lieu des captures. Les pratiques de gestion varient aussi considérablement d'une pêcherie à l'autre. En 2021, environ trois quarts des stocks correspondant aux plus importantes espèces commerciales des pays et économies étudiés étaient soumis au respect d'un total admissible de capture (TAC), lequel permet de plafonner les quantités pouvant être pêchées. Cette jauge est considérée

comme l'un des principaux garants de la santé des stocks. En 2020, les débarquements d'espèces intégralement soumises à un TAC ont atteint 9.2 milliards USD, soit 61 % de la valeur des débarquements de l'ensemble des espèces prises en compte dans les données. En volume, ces débarquements représentaient 12.6 millions de tonnes, soit 81 % de l'ensemble précité.

La base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (FSE, de l'anglais *Fisheries Support Estimate*) porte sur 40 pays et économies, lesquels ont totalisé 90 % des débarquements mondiaux sur la période 2018-20. Sur cette même période, ces pays ont accordé un soutien annuel moyen de 10.4 milliards USD au secteur de la pêche, ce qui correspond à environ 11 % de la valeur moyenne des débarquements qu'ils ont enregistrés, contre environ 14 % en 2012-14.

Ce sont souvent les pays aux secteurs halieutiques les plus importants qui accordent le plus de soutien. En 2018-20, 86 % de la totalité du soutien recensé dans la base de données FSE relevait de six économies : la République populaire de Chine, à hauteur de 38 % (contre un peu moins de 50 % en 2012-14), le Japon (13 %), les États-Unis (10 %), le Canada (8 %), le Brésil (6 %), alors que les États membres de l'UE dans leur ensemble représentaient un peu moins de 9 %. Ces six économies occupaient également l'une des sept premières places mondiales en termes de volume total de captures, de capacité de pêche ou d'emploi. Lorsque le soutien est exprimé en pourcentage de la valeur des débarquements, par tonne brute de capacité de pêche ou par pêcheur, ce sont la Pologne, la Suède, la Slovénie, le Danemark et le Brésil qui arrivent en tête du classement.

La base de données FSE regroupe toutefois un grand nombre de mesures de soutien qui se distinguent par leur nature et leurs possibles effets socio-économiques ou environnementaux. Lorsque l'on procède à des comparaisons, il est donc instructif de distinguer les différentes catégories de mesures à l'étude et de mettre l'ampleur du soutien en regard de mesures appropriées de la taille du secteur.

Dans les pays de l'OCDE, en moyenne 42 % du soutien apporté entre 2018 et 2020 visait à garantir une pêche productive et durable en ciblant des activités de gestion, de suivi, de contrôle et de surveillance (GSCS). Au fil du temps, les investissements dans ces activités sont devenus le principal levier de financement public dans la zone OCDE. Parallèlement, 12 % de l'aide relevait de mesures qui, en l'absence de gestion efficace des pêches, risquent fortement d'encourager des pratiques non durables, au premier rang desquelles on trouvait notamment des mesures de soutien au carburant et aux navires. Par ailleurs, 33 % du soutien était imputable à des mesures susceptibles d'encourager de façon modérée, mais non négligeable, une pêche non durable. Les principaux mécanismes en cause étaient alors le soutien aux infrastructures et aux revenus (à hauteur de 19 % et 12 % du soutien total, respectivement). Enfin, dans les économies émergentes, la majorité des aides accordées en 2018-20 (53 %) relevaient de mesures hautement susceptibles d'encourager des pratiques non durables en l'absence de gestion efficace des pêches, avec pour cible principale les carburants.

Principales recommandations

Les pays devraient reconstituer les 18 % de stocks halieutiques qui ne répondent pas aux critères de durabilité, afin de garantir leur bonne santé à long terme et d'améliorer leur productivité et les retombées économiques pour le secteur de la pêche. Lorsqu'aucun programme de reconstitution n'a encore été adopté, les gestionnaires devraient envisager de modifier leur mode de gestion afin d'œuvrer à cette reconstitution. En allant plus loin et en veillant à ce que les stocks déjà en bonne santé soient exploités de façon optimale (pour maximiser la valeur ou le volume des captures), il sera également possible d'ouvrir la voie à des gains économiques.

De plus, les pouvoirs publics devraient continuer d'investir dans l'évaluation scientifique des stocks, de manière à connaître l'état et la productivité de ceux qui ne sont actuellement pas évalués ou dont l'état est indéterminé, notamment lorsqu'ils occupent une place importante dans l'activité de pêche commerciale. Cela permettrait probablement d'améliorer la durabilité des pêches et d'accroître la rentabilité économique

des stocks dont le statut sous-exploité ou, au contraire, surexploité, n'a pas été détecté. La mise au point de méthodes permettant l'évaluation des stocks même lorsque les données disponibles sont peu nombreuses et les capacités limitées va devenir de plus en plus importante pour renseigner une gestion des stocks adaptative, notamment à mesure que le changement climatique continue d'affecter l'abondance et la localisation des stocks de ressources halieutiques.

De plus, investir dans la mise en corrélation des données sur la gestion des stocks et celles relatives à leur santé permettrait aux pouvoirs publics de mieux déterminer où les mesures de gestion sont efficaces, d'optimiser ces mesures et, au fil du temps, d'améliorer encore la santé et la productivité des ressources halieutiques. Pour faciliter cette analyse, les pouvoirs publics devraient envisager d'adopter une convention internationale de dénomination des stocks qui reprendrait, dans la mesure du possible, les codes assignés aux espèces répertoriées par le Système d'information sur les sciences aquatiques et la pêche (ASFIS). L'harmonisation des dénominations revêt une importance toute particulière dans le cas des stocks partagés, dont le nombre devrait croître du fait du changement climatique.

Il serait également possible de mieux articuler les différentes mesures de soutien à la pêche de façon à minimiser le risque qu'elles portent atteinte à la santé des stocks. Les pays devraient examiner soigneusement les mesures de soutien susceptibles de favoriser une pêche non durable et déterminer si les bénéficiaires de ces aides exercent leurs activités au sein de pêches gérées durablement. Dans la négative, les pays devraient envisager de mieux concevoir et cibler ces mesures, en les assortissant, par exemple, de conditions d'éligibilité, ou de recourir à d'autres formes de soutien. Par précaution, les pays pourraient aussi progressivement arrêter d'avoir recours à des mesures susceptibles de menacer les stocks halieutiques, tant il est difficile et coûteux de vérifier régulièrement que chaque bénéficiaire d'aide évolue au sein de pêcheries gérées durablement. Ils doivent par ailleurs veiller à ce qu'il soit effectivement impossible de bénéficier d'aides publiques en cas de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Le présent rapport expose diverses mesures en ce sens.

Le fait de supprimer les formes de soutien qui risquent fortement d'encourager la surpêche permettrait par ailleurs au secteur d'être plus juste et résilient, ces mesures pouvant être source d'iniquité pour les artisans-pêcheurs et ne permettant généralement pas d'augmenter les revenus. L'argent ainsi économisé pourrait être réaffecté aux activités de gestion durable et de police des pêches, ainsi qu'à la recherche sur la santé des ressources halieutiques et les conséquences du changement climatique. En outre, un soutien direct aux revenus pourrait contribuer à préserver les moyens de subsistance des pêcheurs si nécessaire.

En juin 2022, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont convenus d'une série de disciplines visant à éliminer quelques-unes des formes de subvention potentiellement les plus préjudiciables : celles qui favorisent la pêche INN, celles qui favorisent la pêche de stocks surexploités, et celles qui favorisent la pêche en haute mer non réglementée. Les pays devraient accepter l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche pour que ce dernier puisse entrer en vigueur, et poursuivre leurs négociations au sein l'organisation afin de convenir de disciplines visant à éliminer d'autres subventions potentiellement néfastes, comme celles qui encouragent la surcapacité et la surpêche. Les données exposées dans le présent rapport, ainsi que le cadre d'analyse des risques proposé pour auto-évaluer les risques d'atteinte à la santé des stocks que peuvent receler certaines mesures de soutien, peuvent aider les pays à mettre en œuvre ces réformes.

1

Vue d'ensemble et principaux résultats de l'*Examen de l'OCDE des pêcheries 2022*

La pêche joue un rôle déterminant dans la sécurité alimentaire mondiale et dans l'économie locale des collectivités côtières de nombreux pays. Il est donc impératif de gérer durablement les stocks et de soutenir la pêche sans compromettre la santé des ressources, pour assurer la performance sociale, économique et environnementale du secteur et sa résilience aux chocs, en particulier à ceux provoqués par le changement climatique. La présente édition de l'*Examen de l'OCDE des pêcheries* fait la synthèse des données disponibles sur la santé des stocks halieutiques, la gestion des pêches et le soutien au secteur dans les pays de l'OCDE et les principaux pays hors zone OCDE pratiquant la pêche. Son objectif est d'évaluer la santé du secteur et d'étudier la manière dont l'action publique pourrait l'aider à contribuer davantage à la sécurité alimentaire mondiale et à l'économie maritime. Le présent chapitre synthétise les principaux résultats.

À l'échelle planétaire, la durabilité des pêches est essentielle à la sécurité alimentaire et à la subsistance de près de 10 % de la population. La présente édition de l'*Examen des pêcheries de l'OCDE* synthétise et analyse des données sur les instruments de gestion et de soutien applicables aux pêches, afin d'orienter la prise de décision par les pouvoirs publics et d'encourager une pêche à la fois durable et résiliente qui puisse être une source d'emplois, d'alimentation et de revenus pour les générations à venir. Cette édition permettra notamment aux décideurs de déterminer si leurs panoplies de mesures de soutien risquent de favoriser des pratiques non durables en l'absence de gestion efficace des pêches et de chercher, le cas échéant, des moyens de mieux concevoir et cibler leurs dispositifs de soutien.

1.1. La pêche dans les pays et économies pris en compte dans l'*Examen des pêcheries 2022 de l'OCDE*

La pêche représente une source importante d'aliments nutritifs à l'échelle mondiale. Dans de nombreuses cultures, le poisson, les mollusques et les crustacés sont au cœur du régime alimentaire traditionnel et représentent une source importante de protéines animales et d'oligo-éléments essentiels¹. En 2020, les ressources halieutiques fournissaient 17 % des protéines animales et 7 % de la totalité des protéines consommées dans le monde, tandis qu'elles contribuaient à hauteur d'au moins 20 % aux apports moyens en protéines par habitant de 3.3 milliards d'individus (FAO, 2022^[1]). La pêche et les secteurs d'activité connexes jouent aussi un rôle important en procurant des moyens de subsistance aux collectivités côtières. D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), environ 38 millions de personnes vivaient de la pêche en 2020. Dans les pays en développement, la pêche artisanale peut constituer la source de revenus et d'emploi de dernier recours pour de nombreuses collectivités côtières (Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE), 2014^[2]). Le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) (2014^[2]) estime en outre qu'à l'échelle mondiale, 660 à 820 millions de personnes dépendent de la production alimentaire d'origine aquatique (issue de la pêche et de l'aquaculture) et des activités de transformation associées.

La présente édition de l'*Examen de l'OCDE des pêcheries* porte sur 30 pays de l'OCDE et dix des plus grandes nations de pêche hors zone OCDE (Argentine, Brésil, République populaire de Chine [ci-après « la Chine »], Inde, Indonésie, Malaisie, Pérou, Philippines, Taipei chinois et Viet Nam)². En 2020, la production issue de la pêche maritime de ces 40 pays et économies réunis a avoisiné 58 millions de tonnes, après avoir culminé à 63 millions de tonnes en 2018³. En valeur, le total de leurs débarquements s'est établi autour de 83 milliards USD en 2020, soit près du double de ce qui était relevé au milieu des années 2000, après avoir toutefois baissé par rapport au record de 91 milliards USD enregistré en 2018 (Graphique 1.1, encadré 1.1). En 2020, les pays de l'OCDE ont réalisé 38 % de ces captures en volume et 41 % de ces débarquements en valeur ; des proportions en recul constant sur les 15 dernières années.

Les produits halieutiques font partie des produits alimentaires les plus échangés. Après avoir culminé à 131 milliards USD en 2018, la valeur des exportations en provenance des pays et économies étudiés dans le cadre du présent rapport a reculé pour s'établir à 118 milliards USD environ en 2020, principalement du fait de la pandémie de COVID-19 (Graphique 1.2, encadré 1.1). Ces chiffres englobent la pêche proprement dite (production halieutique) et les produits d'élevage (production aquacole), les données relatives aux échanges n'opérant pas de distinction entre ces deux catégories de produits.

L'emploi est demeuré relativement stable dans la pêche ces dernières années, oscillant entre 25 et 27 millions de personnes depuis le milieu des années 2000 (Graphique 1.3, encadré 1.1). Dans les pays de l'OCDE, le secteur employait autour d'un million de personnes en 2020, soit environ 4 % de l'effectif total dans les pays et économies considérés. Ce chiffre a lui aussi assez peu varié depuis 15 ans. En valeur relative, la part du secteur de la pêche dans l'emploi total est bien plus élevée dans les économies émergentes que dans les pays de l'OCDE (entre 2010 et 2020, elle avoisinait en moyenne 2 % dans les

économies émergentes, contre 0.2 % dans les pays de l'OCDE). La pêche est donc un pourvoyeur de moyens de subsistance particulièrement important dans les économies émergentes.

La capacité totale des flottes des pays et économies étudiés s'élevait à environ 16 millions de tonnes brutes en 2020, après avoir atteint 17 millions de tonnes brutes en 2017 au terme d'une décennie de faible croissance (environ 1 % par an depuis 2005, date à laquelle les flottes présentaient une capacité de 15 millions de tonnes). En 2020, les pays de l'OCDE se répartissaient 28 % du tonnage brut, soit une part équivalente à celle du milieu des années 2000 (après avoir atteint l'étiage à 23 % entre 2012 et 2016). Cette même année, 2 millions de navires, toutes tailles confondues, étaient recensés dans les pays et économies étudiés, contre plus de 2.5 millions en 2005 (Graphique 1.4, encadré 1.1). En 2020, 29 % de ces navires provenaient d'un pays de l'OCDE, une part en baisse régulière depuis le milieu des années 2000, où elle atteignait 39 %.

1.2. Une gestion efficace et des aides adaptées peuvent améliorer les performances environnementales, sociales et économiques du secteur de la pêche, ainsi que sa résilience face aux chocs

La santé des stocks est l'un des principaux déterminants de la performance des activités de pêche. Pour parvenir aux objectifs socio-économiques qu'ils se sont fixés dans le domaine de la pêche, les pouvoirs publics et les parties prenantes doivent garantir la bonne santé des stocks ou, en d'autres termes, veiller à la durabilité des rendements à long terme. La bonne santé des stocks halieutiques est par ailleurs importante pour la protection de la biodiversité et la fourniture des services écosystémiques marins, qui participent notamment à la régulation du climat, à l'approvisionnement alimentaire et au recyclage des éléments nutritifs (Barbier, 2017^[3]). Des stocks en meilleure santé peuvent par ailleurs engendrer des gains de productivité considérables et ainsi améliorer la rentabilité des activités de pêche et le bien-être des collectivités côtières qui en dépendent (Costello et al., 2016^[4]).

La communauté internationale reconnaît l'importance d'une bonne gestion des pêches pour protéger et exploiter durablement les océans, les mers et les ressources marines dans une optique de développement durable, comme en témoignent les cibles relatives à la pêche fixées dans le cadre de l'objectif de développement durable (ODD) no 14, adopté en 2015 par les pays membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La cible 14.4 de l'ODD 14 ambitionne plus particulièrement de rétablir les stocks halieutiques au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal le plus rapidement possible. L'objectif d'Aïchi no 6, adopté en 2010 par les Parties à la Convention sur la diversité biologique, vise également à ce que les conséquences de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes restent dans des limites écologiques sûres⁴.

La gestion des pêches est cependant une tâche ardue impliquant de collecter régulièrement des données sur la santé des différents stocks halieutiques et de concevoir et mettre en œuvre efficacement des régimes de gestion qui leur soient adaptés, ainsi que de suivre et surveiller les activités de pêche en mer. L'influence de facteurs extérieurs sur la santé des stocks, comme le changement climatique ou d'autres activités économiques non liées à la pêche, vient encore compliquer cette tâche. Souvent, la gestion des pêches nécessite des ressources considérables et repose sur des financements publics.

En général, les pouvoirs publics soutiennent le secteur de la pêche pour renforcer la sécurité alimentaire mondiale et l'économie maritime. Le plus souvent, ils poursuivent également d'autres objectifs socio-économiques que les mesures de gestion des pêches ne peuvent pas satisfaire à elles seules, comme la préservation des revenus des pêcheurs en cas de chocs, ou leur augmentation dans les régions où les sources de revenus de substitution sont peu nombreuses.

Le soutien public est utile à la pêche lorsqu'il concourt à la santé des stocks halieutiques et des écosystèmes, améliore la productivité de ces stocks et renforce la résilience du secteur. Cela dit, ces dispositifs peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour les stocks en l'absence de gestion efficace des pêches, car ils peuvent favoriser la formation d'une capacité de pêche excessive, la surexploitation, ainsi que la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) (OCDE, 2020^[5] ; Martini et Innes, 2018^[6]). Par ailleurs, lorsque le soutien public favorise une pêche non durable, il finit par mettre en péril les moyens de subsistance des pêcheurs en portant atteinte à la productivité et à l'existence même de la ressource dont ils dépendent, tout en risquant de les rendre plus tributaires des aides. En règle générale, le soutien ne permet alors pas d'augmenter le revenu des pêcheurs et peut éroder involontairement la compétitivité de la pêche artisanale (Martini et Innes, 2018^[6]).

La communauté internationale convient de la nécessité de réformer les aides publiques à la pêche pour éliminer les dispositifs favorisant des pratiques non durables. Dans le cadre de la cible 14.6 des ODD, les pays membres de l'ONU ont appelé 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 d'ici 20205. En juin 2022, après plus de 20 ans de négociations, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont adopté des disciplines contraignantes interdisant les subventions qui favorisent la pêche INN, la pêche des stocks surexploités ou la pêche en haute mer non réglementée (OMC, 2022^[7]). En vertu de l'Accord sur les subventions à la pêche (OMC, 2022^[8]), les membres de l'OMC sont par ailleurs tenus de faire preuve de modération lorsqu'ils accordent des subventions à des navires ne battant pas leur pavillon et lorsqu'ils accordent des subventions liées à l'exploitation de stocks dont l'état n'est pas connu. L'Accord prévoit également l'obligation de communiquer des informations relatives aux subventions elles-mêmes, au mode de gestion des pêches, à l'état des stocks visés par des activités de pêche subventionnées et aux mesures que prennent les pays pour éviter de subventionner la pêche INN. De plus, les membres de l'OMC se sont engagés à poursuivre leurs négociations afin de convenir de disciplines visant à éliminer d'autres subventions potentiellement néfastes, comme celles qui encouragent la surcapacité et la surpêche.

Pour assurer sa performance sociale, économique et environnementale et résister aux chocs, le secteur de la pêche a donc besoin d'une gestion durable et efficace des stocks halieutiques, ainsi que de mesures de soutien adaptées. Une réforme des mesures de gestion et de soutien des pêches visant à préserver les stocks halieutiques s'impose d'autant plus que le secteur va devoir relever de nombreux défis à l'échelle planétaire, qu'il s'agisse de s'adapter aux conséquences du changement climatique et de réduire ses émissions ou d'améliorer sa résilience dans un contexte de hausse des prix de l'énergie et de perturbation des chaînes de valeur mondiales. Les responsables de l'action publique ont pour lourde tâche de trouver comment encourager au mieux les changements nécessaires, d'une manière équitable et respectueuse de l'environnement, alors même que bien d'autres secteurs connaissent des difficultés semblables, ce qui accroît les pressions budgétaires. Le présent rapport examine cette problématique de façon globale, en proposant une évaluation à la fois objective et approfondie des mesures de gestion et de soutien que les pays et économies concernés mettent en œuvre dans le secteur de la pêche.

1.3. Que révèle le présent rapport à propos de la santé et de la productivité des stocks halieutiques ainsi que de leur gestion ?

Le chapitre 2 analyse un ensemble unique de données sur l'état de 1 456 stocks halieutiques évalués par 32 pays de l'OCDE et économies émergentes (réalisant à eux tous 45 % des captures mondiales en volume). Ces données servent à produire des indicateurs nationaux qui renseignent sur la santé des stocks et leur productivité. Ces indicateurs permettent à leur tour de nuancer les tendances observées aux niveaux mondial et régional et contribuent à déterminer quelles sont les actions à mener en priorité.

Selon les données, 64 % des stocks évalués sont en bonne santé et 18 % ne satisfont pas aux critères de durabilité, tandis que l'état des 18 % restants ne peut pas être établi de manière concluante. En outre, un

peu moins de la moitié des stocks en bonne santé répondent à des critères de gestion plus stricts que les gestionnaires des pêches définissent parfois dans une perspective d'amélioration de la productivité (en d'autres termes, ces stocks sont suffisamment abondants pour que le volume ou la valeur des captures puissent être portés à leur niveau maximal dans une optique de durabilité).

Les données révèlent aussi d'importants écarts selon le pays, tant du point de vue du nombre de stocks évalués que de celui de leur état au regard de critères de durabilité et de gestion plus stricts. En moyenne, les pays et économies de la base de données ont évalué 57 stocks. Le plus grand nombre d'évaluations a été conduit par l'Australie (449), suivie par les États-Unis (326) et la Nouvelle-Zélande (183). Dans l'ensemble des pays et des économies étudiés, une partie des stocks n'a pas été évaluée et ne figure donc pas dans l'analyse. Le nombre variable de stocks évalués selon le pays ou l'économie tient à de nombreux facteurs, comme le nombre de stocks exploités ainsi que la capacité institutionnelle, laquelle dépend des ressources allouées à la conduite des évaluations. En outre, il peut être compliqué, voire impossible, d'évaluer les stocks lorsqu'un grand nombre d'espèces sont exploitées conjointement par une même pêcherie, comme c'est souvent le cas pour les pêcheries des récifs tropicaux.

Plusieurs pays (Corée, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie et Pologne) rapportent que tous les stocks évalués sont en bonne santé. Dans tous ces pays, à l'exception de la Corée, les évaluations ont cependant porté sur un nombre restreint de stocks. Dans d'autres pays, il apparaît que plus de la moitié des stocks évalués ne remplissent pas les critères de durabilité biologique. De manière générale, les chiffres relatifs à l'état des stocks doivent être interprétés en fonction du contexte particulier de chaque pays, qui influence le nombre d'évaluations réalisées, leur type et les critères de durabilité biologique retenus. La santé des stocks peut aussi varier naturellement ou sous l'effet de facteurs exogènes sans aucun lien avec la pêche, tels que le changement climatique, avec à la clé des diminutions (ou des augmentations) inattendues indépendantes du régime de gestion. Il faut donc se garder de tirer des conclusions définitives sur le fondement de cette seule capture instantanée de données. Enfin, il convient de noter que les données ne renseignent pas sur l'efficacité de la gestion dans un pays donné ou au niveau international.

Le chapitre 2 présente également des données sur la gestion des pêches commerciales. Il ressort que la gestion des pêches repose généralement sur une panoplie de mesures dont l'objectif est de maîtriser les volumes ainsi que les modalités, la période et le lieu des captures. Les pratiques de gestion varient aussi considérablement selon les pêcheries. En 2021, les restrictions concernant les engins de pêche étaient l'outil de gestion le plus fréquemment utilisé (pour 87 % des stocks), devant les totaux admissibles de capture, ou TAC, qui permettent de plafonner les quantités pouvant être pêchées (76 % des stocks). Les TAC sont considérés comme l'un des principaux garants de la santé des stocks. En 2020, les débarquements d'espèces intégralement soumises à un TAC ont atteint 9.2 milliards USD, soit 61 % de la valeur des débarquements de l'ensemble des espèces prises en compte. En volume, ces débarquements représentaient 12.6 millions de tonnes, soit 81 % de l'ensemble.

1.4. Que peuvent faire les pouvoirs publics pour améliorer la santé et la productivité des stocks halieutiques ?

Les pays devraient reconstituer les 18 % de stocks halieutiques qui ne répondent pas aux critères de durabilité, afin de garantir leur bonne santé à long terme et d'améliorer leur productivité et les retombées économiques pour le secteur de la pêche. Lorsqu'aucun programme de reconstitution n'a encore été adopté, les gestionnaires devraient envisager de modifier leur mode de gestion afin d'œuvrer à cette reconstitution. En allant plus loin et en veillant à ce que les stocks déjà en bonne santé soient exploités de façon optimale (pour maximiser la valeur ou le volume des captures), il serait également possible d'ouvrir la voie à des gains économiques.

De plus, les pouvoirs publics devraient continuer d'investir dans l'évaluation des stocks, de manière à connaître l'état et la productivité de ceux qui ne sont actuellement pas évalués ou dont l'état est indéterminé, notamment lorsqu'ils occupent une place importante dans l'activité de pêche commerciale. Cela permettrait probablement d'améliorer la durabilité des pêches et d'accroître la rentabilité économique des stocks sous-exploités ou, au contraire, surexploités sans que cela ait été détecté. La mise au point de méthodes permettant l'évaluation des stocks même lorsque les données disponibles sont peu nombreuses et les capacités limitées va devenir de plus en plus importante pour renseigner une gestion des stocks adaptative, notamment à mesure que le changement climatique continue d'affecter l'abondance et la localisation des stocks de ressources halieutiques.

De plus, investir dans la mise en corrélation des données sur la gestion des stocks et celles relatives à leur santé permettrait aux pouvoirs publics de mieux déterminer où les mesures de gestion sont efficaces, d'optimiser ces mesures et, au fil du temps, d'améliorer encore la santé et la productivité des ressources halieutiques. Pour faciliter cette analyse, les pouvoirs publics devraient envisager d'adopter une convention internationale de dénomination des stocks qui reprendrait, dans la mesure du possible, les codes assignés aux espèces répertoriées par le Système d'information sur les sciences aquatiques et la pêche (ASFIS). L'harmonisation des dénominations revêt une importance toute particulière dans le cas des stocks partagés, dont le nombre devrait croître du fait du changement climatique.

1.5. Comment le soutien public à la pêche évolue-t-il et quels effets pourrait-il avoir sur la durabilité du secteur ?

1.5.1. Ampleur et tendances du soutien à la pêche

Le chapitre 3 du présent rapport décrit et analyse les mesures de soutien à la pêche, leurs conséquences sur la santé des stocks halieutiques et leur évolution observée ces dernières années. Cette analyse s'appuie sur la base de données FSE (pour estimation du soutien à la pêche en anglais) de l'OCDE, une base de donnée unique en son genre qui mesure, décrit et classe de façon homogène et transparente les mesures de soutien à la pêche appliquées dans 40 pays et économies totalisant environ 90 % des débarquements mondiaux. La base de données FSE distingue deux grandes catégories de mesures : les dispositifs de soutien aux services fournis au secteur, d'une part, et les dispositifs de soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur, d'autre part. Les mesures de soutien aux services fournis au secteur correspondent à des dépenses publiques qui profitent au secteur dans son ensemble ou à des segments particuliers, à l'instar des dépenses consacrées aux activités de gestion, de suivi, de contrôle et de surveillance (GSCS), des fonds alloués à la recherche-développement (R-D) ou des paiements effectués en contrepartie de l'accès aux eaux étrangères. Le soutien direct aux indépendants et aux entreprises comprends quant à lui des aides à l'achat de carburant ou à la construction de navires ou des mesures de soutien des revenus, par exemple.

Entre 2018 et 2020, les 40 pays et économies présents dans la base de données FSE ont accordé un soutien annuel de 10.4 milliards USD en moyenne au secteur de la pêche, ce qui correspond à quelque 11 % de la valeur moyenne des captures débarquées dans ces pays et économies, contre environ 14 % sur la période 2012-14.

Ce sont souvent les pays aux secteurs halieutiques les plus importants qui accordent le plus de soutien. En 2018-20, 86 % de la totalité du soutien recensé dans la base de données FSE relevait de six économies : la Chine, à hauteur de 38 % (contre un peu moins de 50 % en 2012-14), le Japon (13 %), les États-Unis (10 %), le Canada (8 %), le Brésil (6 %) tandis que les États membres de l'UE dans leur ensemble pesaient un peu moins de 9 %. Ces six économies occupaient également l'une des sept premières places mondiales en termes de volume total de captures, de capacité de pêche ou d'emploi. Elles étaient suivies de l'Inde, de la Norvège et de la Pologne, qui ont accordé chacune entre 2 % et 3 %

du soutien total déclaré, tandis que la Corée, le Danemark, l'Italie et la Suède ont versé entre 1 % et 2 % du soutien chacun. Les autres pays inclus dans la base de données ont alloué moins de 1 % du soutien chacun. Étant donné sa masse totale, le soutien accordé par la Chine influence l'ampleur et les tendances de l'aide observées de manière globale (et dans les économies émergentes en particulier), malgré une baisse en valeur relative et absolue.

La base de données FSE regroupe toutefois un grand nombre de mesures de soutien qui se distinguent par leur nature et leurs possibles effets socio-économiques ou environnementaux. Par conséquent, lorsqu'on procède à des comparaisons, il est instructif de distinguer les différentes catégories de mesures considérées. Il est également important de mettre l'ampleur du soutien en regard de mesures appropriées de la taille du secteur. Lorsque le soutien est exprimé en pourcentage de la valeur des débarquements, par tonne brute de capacité de pêche ou par pêcheur, ce sont la Pologne, la Suède, la Slovénie, le Danemark et le Brésil qui arrivent en tête du classement.

En moyenne, le niveau relatif du soutien et les types de mesures mises en œuvre varient considérablement entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes. Le soutien accordé par les pays de l'OCDE prenant part à la base de données FSE a atteint une moyenne annuelle de 5.11 milliards USD en 2018-20, soit 5 163 USD par pêcheur au cours de la période. Au fil du temps, les dépenses relatives aux activités de GSCS sont devenues le principal levier d'action dans la zone OCDE. Ces dernières représentaient en effet 42 % du soutien octroyé dans ces pays sur la période 2018-20, suivies des dépenses d'infrastructure (19 %), de soutien des revenus (12 %) et de soutien aux carburants (8 %).

À l'opposé, les mesures en faveur des carburants représentaient, en moyenne, 33 % du soutien total dans les économies émergentes, suivies des mesures de soutien des revenus (15 %), des dépenses d'infrastructure (5 %) et des dépenses liées aux activités de GSCS (4 %). Au total, les économies émergentes participant à la base de données FSE ont consacré en moyenne 4 milliards USD par an aux dispositifs de soutien sur la période 2018-20, soit 222 USD par pêcheur.

1.5.2. Conséquences des mesures de soutien sur la durabilité

Pour déterminer les conséquences probables d'une mesure de soutien sur la santé des stocks halieutiques, il est nécessaire de disposer de données granulaires sur l'ensemble des facteurs qui entrent en ligne de compte : les bénéficiaires du dispositif, les mesures de gestion auxquels les pêcheries dans lesquels ils opèrent sont soumises, les stocks qu'ils exploitent et leur santé, ainsi que le type de soutien reçu et les conditions à remplir pour pouvoir y prétendre, le cas échéant. Toutefois, les informations habituellement disponibles à l'échelle des pays permettent difficilement de mettre en corrélation les mesures de soutien avec les différentes pêcheries, les bénéficiaires des mesures et les stocks exploités, notamment parce que de nombreux stocks halieutiques ne sont pas évalués et leur statut est inconnu.

Ces données granulaires n'étant pas disponibles, le chapitre 3 du présent rapport étudie les risques d'encourager une pêche non durable que peuvent présenter les différentes mesures de soutien en l'absence de gestion efficace, puis les classe dans quatre grandes catégories : « risque élevé » lorsque les mesures sont susceptibles d'augmenter la capacité de pêche et la surpêche en agissant directement sur les coûts et bénéfices de la pêche ; « risque modéré » lorsque les mesures peuvent augmenter indirectement la capacité de pêche et la surpêche par des effets indirects sur les coûts et bénéfices de la pêche ; « risque nul » lorsque les mesures peuvent contribuer à assurer une bonne gestion des ressources halieutiques ; et « risque indéterminé » lorsque les mesures sont susceptibles de présenter un risque élevé, modéré ou nul.

Le fait d'analyser le panachage des mesures nationales sous cet angle peut fournir un point de départ concret pour se demander si les dispositifs de soutien en vigueur au niveau national risquent ou non d'encourager une pêche non durable.

Dans l'ensemble des pays et des économies inclus dans la base de données FSE, 33 % (3.4 milliards USD) du soutien total en 2018-20 sont allés à des mesures de soutien présentant un risque élevé d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace. Ce pourcentage est en net recul par rapport à 2012-14, période où les mesures de cette catégorie représentaient un peu plus de 52 % du soutien total. La baisse ne s'est pas accompagnée d'une croissance équivalente des mesures de la catégorie « risque modéré », ce qui est positif. Ces dernières représentaient 28 % du soutien (2.94 milliards USD) en 2018-20, une hausse relative par rapport aux 21 % observés en 2012-14.

La part des mesures jugées sans risque d'encourager une pêche non durable a également progressé pour atteindre 23 % (2.4 milliards USD) du soutien total en 2018-20, contre 18 % en 2012-14. Parallèlement, la part des dispositifs présentant un risque indéterminé a cependant augmenté, atteignant 16 % du soutien totale (1.6 milliard USD) en 2018-20, contre 8 % en 2012-14. Des travaux complémentaires devront être entrepris pour mieux cerner la nature des mesures entrant dans cette catégorie.

Les profils de risque moyens des différents assortiments de mesures, tels que définis dans le présent rapport, varient eux aussi considérablement entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes. En 2018-20, 12 % de l'aide accordée dans les pays de l'OCDE relevait de mesures qui, en l'absence de gestion efficace des pêches, risquent fortement d'encourager des pratiques non durables. Au premier rang de ces mesures, on trouvait notamment les dispositifs d'aide aux carburants et navires. Par ailleurs, 33 % du soutien était imputable à des mesures susceptibles d'encourager de façon modérée, mais non négligeable, une pêche non durable. Les principaux mécanismes en cause étaient alors le soutien aux infrastructures et aux revenus. Dans les économies émergentes, en moyenne, la majorité des aides accordées en 2018-20 (53 %) relevaient de mesures hautement susceptibles d'encourager des pratiques non durables en l'absence de gestion efficace des pêches, avec pour cible principale les carburants. Il importe de noter que ces pays sont généralement moins en capacité d'assurer une gestion et une police des pêches efficaces.

1.6. Comment améliorer le soutien public à la pêche ?

Les pays devraient faire soigneusement le point sur les mesures de soutien qui risquent de favoriser une pêche non durable, et déterminer si les bénéficiaires des ces aides exercent leurs activités au sein de pêches gérées durablement. Dans la négative, ils devraient envisager de mieux concevoir et cibler ces mesures en les assortissant par exemple de conditions d'éligibilité, ou de recourir à d'autres formes de soutien. Par précaution, les pays peuvent aussi opter pour un retrait progressif des mesures susceptibles de menacer les stocks halieutiques de manière générale, tant il est difficile et coûteux de vérifier régulièrement que chacun des bénéficiaires de ces aides évolue au sein de pêches gérées durablement.

Le fait de supprimer les formes de soutien qui risquent fortement d'encourager la surpêche permettrait par ailleurs au secteur d'être plus équitable et de mieux résister en cas de chocs, ces mesures pouvant être source d'iniquité pour les artisans-pêcheurs et ne permettant généralement pas d'augmenter les revenus. L'argent ainsi économisé pourrait être réaffecté aux activités de gestion durable et de surveillance des pêches, ainsi qu'à la recherche sur la santé des ressources halieutiques et les conséquences du changement climatique. Par ailleurs, si cela était nécessaire, des mesures de soutien direct des revenus pourraient contribuer à préserver les moyens de subsistance des pêcheurs dans certains cas particuliers.

Les pays devraient également accepter l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche pour que ce dernier puisse entrer en vigueur, et poursuivre leurs négociations avec l'organisation afin de convenir de disciplines visant à éliminer d'autres subventions potentiellement néfastes, comme celles qui encouragent la surcapacité et la surpêche. Afin de réduire à son minimum le risque de favoriser la pêche INN, les aides accordées par un pays ne devraient être accessibles qu'aux navires y étant immatriculés ou autorisés à y pêcher. Les pouvoirs publics devraient aussi mettre en place des procédures appropriées pour exclure des aides les acteurs associés à des activités de pêche INN ou à d'autres activités liées à la pêche qui

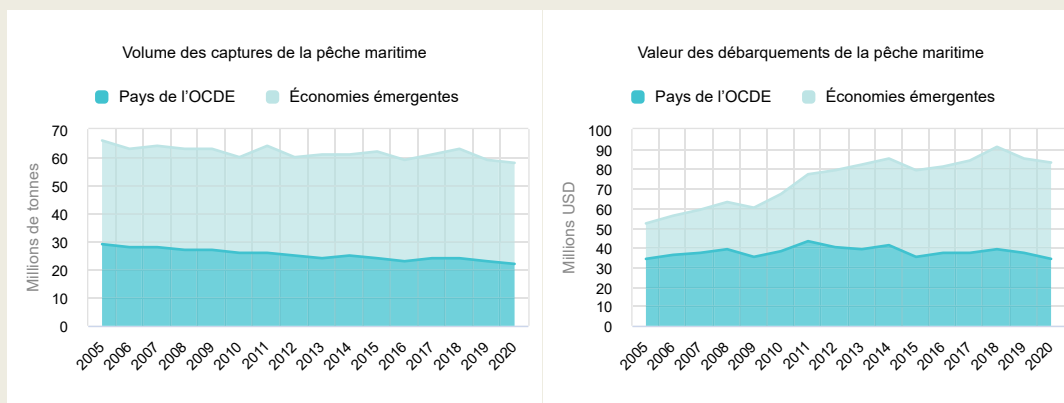
rendent possible la pêche INN. Enfin, les informations relatives à l'ensemble des bénéficiaires des aides devraient être rendues publiques.

Pour finir, la pêche bénéficie le plus souvent, à l'instar de nombreux autres secteurs, de mesures de soutien qui ne lui sont pas exclusives, dans le domaine de l'énergie notamment. Ces aides non spécifiques sont rarement recensées dans la base de données FSE et peu examinées par les instances internationales. Il est nécessaire de disposer d'informations plus complètes sur l'ensemble des mesures profitant au secteur de la pêche et sur leurs conséquences en termes de performances et de durabilité. Il serait alors plus aisé de comprendre comment cibler au mieux les dépenses publiques afin qu'elles répondent aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics dans le domaine de la pêche.

Encadré 1.1. La pêche en bref

Cet encadré fait un tour d'horizon des activités de pêche menées dans les pays et économies étudiés dans le cadre du présent rapport, c'est-à-dire tous les pays membres de l'OCDE, à l'exception de l'Autriche, de la Finlande, de la Hongrie, d'Israël, du Luxembourg, de la République slovaque, de la République tchèque et de la Suisse, ainsi que dix des principales économies pratiquant la pêche situées hors de la zone OCDE, à savoir l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Pérou, les Philippines, le Taipei chinois et le Viet Nam.

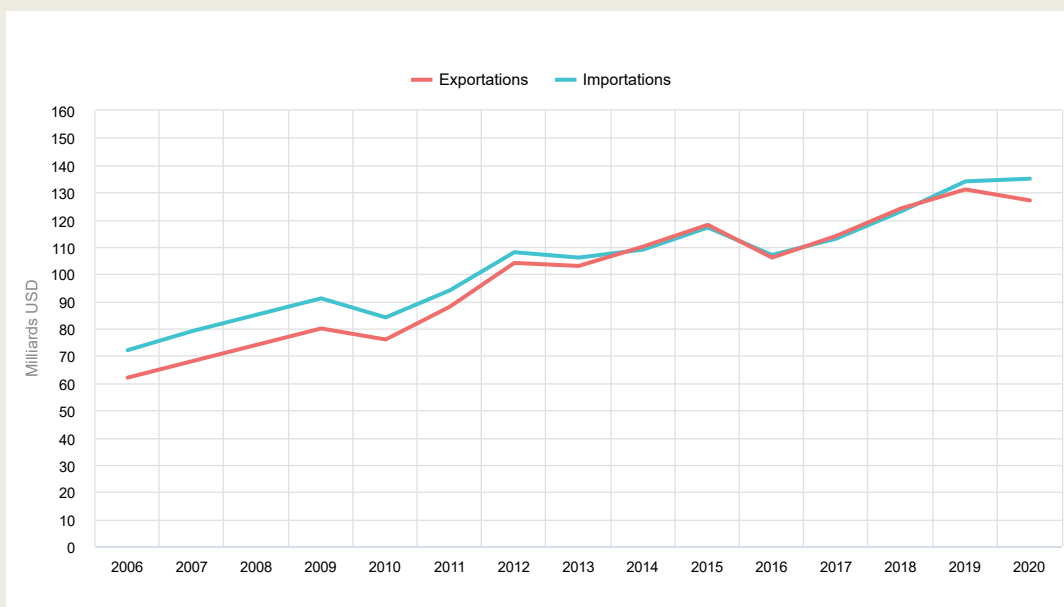
Graphique 1.1. Production halieutique, 2005-20



Note : sont inclus les poissons, les crustacés, les mollusques, les animaux aquatiques, les produits aquatiques, les algues et les plantes aquatiques. Sont exclus les mammifères. Graphique de gauche : les données sont exprimées en équivalent poids vif. Graphique de droite : les observations manquantes ont été remplacées par des estimations. Le Brésil, l'Inde, la Malaisie, le Pérou, les Philippines et le Viet Nam sont inclus dans le graphique de droite, mais pas dans celui de gauche, les données relatives aux débarquements étant indisponibles pour ces pays.

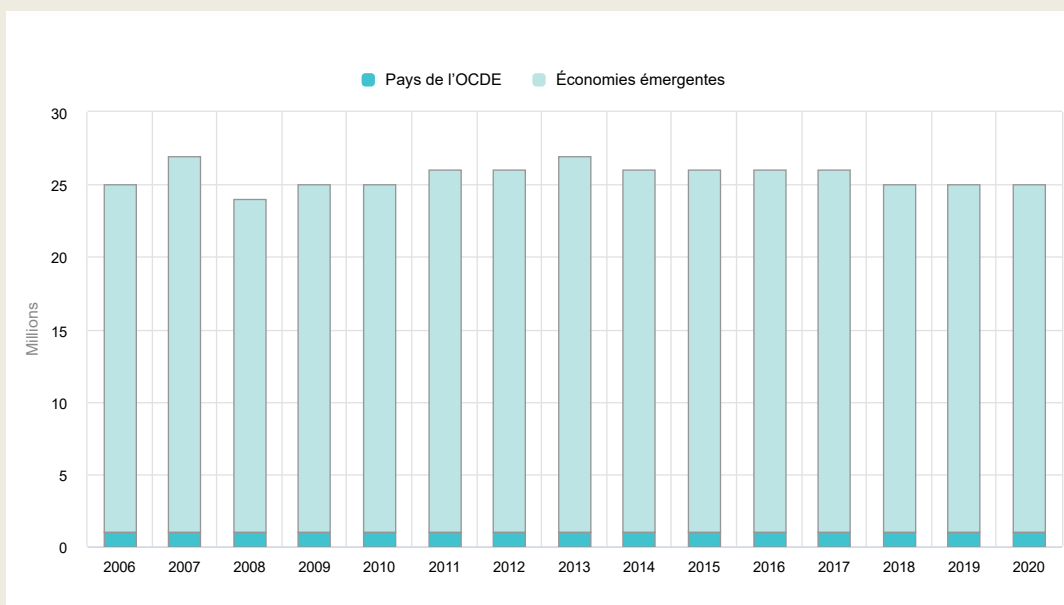
Source : graphique de gauche : FAO (2022), Statistiques des pêches et de l'aquaculture. Production halieutique mondiale 1950-2020 (FishStatJ), <https://www.fao.org/fishery/fr/statistics/software/fishstatj>. Graphique de droite : OCDE (2022), « Marine landings » (OECD.Stat), http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_LAND.

Graphique 1.2. Échanges de produits halieutiques, 2005-20



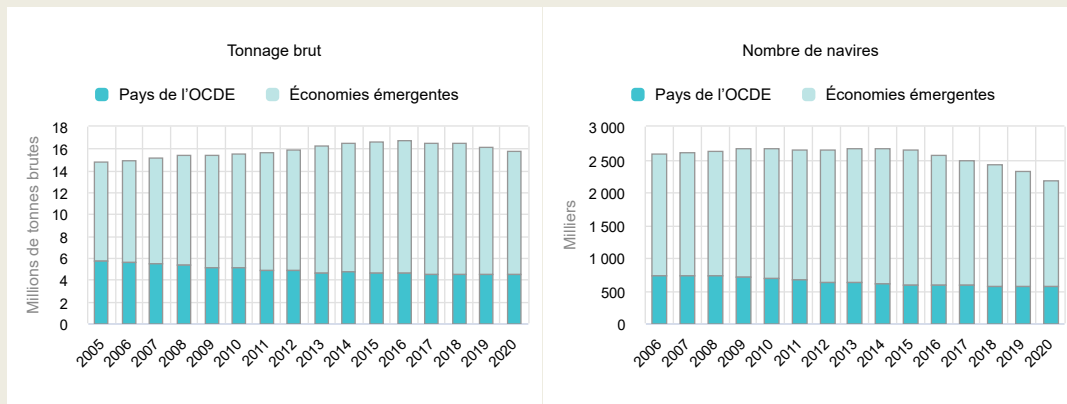
Note : les données incluent les produits halieutiques et aquacoles.
 Source : OCDE (2022), « International trade of fisheries commodities », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_TRADE.

Graphique 1.3. Emploi dans le secteur de la pêche, 2005-20



Source : OCDE (2022), « Employment in fisheries, aquaculture and processing », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_EMPL.

Graphique 1.4. Flotte de pêche, 2005-20



Note : les observations manquantes ont été remplacées par des estimations. L'Inde, la Malaisie et les Philippines ne sont pas prises en compte, faute de données. Les États-Unis, l'Indonésie et le Viet Nam sont inclus dans le graphique de droite, mais pas dans celui de gauche, les données relatives au tonnage brut étant indisponibles pour ces pays.

Source : OCDE (2022), « Fishing fleet », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FLEET

Références

- Barbier, E. (2017), « Marine ecosystem services », *Current Biology*, vol. 27/11, pp. R507-R510, [3]
<https://doi.org/10.1016/j.cub.2017.03.020>.
- Béné, C. et al. (2016), « Contribution of Fisheries and Aquaculture to Food Security and Poverty Reduction: Assessing the Current Evidence », *World Development*, vol. 79, pp. 177-196, [12]
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.11.007>.
- Béné, C. et al. (2015), « Feeding 9 billion by 2050 – Putting fish back on the menu », *Food Security*, pp. 261-274, [11]
<https://doi.org/10.1007/s12571-015-0427-z>.
- Costello, C. et al. (2016), « Global fishery prospects under contrasting management regimes », [4]
Proceedings of the National Academy of Sciences, vol. 113/18, pp. 5125-5129,
<https://doi.org/10.1073/pnas.1520420113>.
- FAO (2022), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2022 : vers une transformation bleue*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://doi.org/10.4060/cc0461en>. [1]
- FAO (2022), *Tour d'horizon des tendances récentes dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture*, COFI:FT/XVIII/2022/8, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://www.fao.org/3/cb9932fr/cb9932fr.pdf>. [13]
- FAO (2020), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020 La durabilité en action*, [15]
<https://doi.org/10.4060/ca9229fr>.
- FAO (2001), *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://www.fao.org/3/y1224f/Y1224F.pdf>. [14]
- Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) (2014), *La durabilité de la pêche et de l'aquaculture au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition*, <https://www.fao.org/3/i3844f/i3844f.pdf>. [2]
- Kawarazuka, N. et C. Béné (2010), « Linking small-scale fisheries and aquaculture to household nutritional security: an overview », *Food security*, pp. 343-357, [10]
<https://doi.org/10.1007/s12571-010-0079-y>.
- Martini, R. et J. Innes (2018), *Relative Effects of Fisheries Support Policies*, Éditions OCDE, Paris, [6]
<https://doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>.
- OCDE (2020), *Examen de l'OCDE des pêcheries 2020*, Éditions OCDE, Paris, [5]
<https://doi.org/10.1787/6d369b02-fr>.
- OMC (2022), *Accord sur les subventions à la pêche, décision ministérielle du 17 juin 2022*, [8]
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:WT/MIN22/33.pdf&Open=True>.
- OMC (2022), *Mise en oeuvre de l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche*, [7]
https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_ffish_f/implemfishagreement22_f.htm.

Sampels, S. (2017), « Nutritional Value of Fish: Lipids, Proteins, Vitamins, and Minerals », *Reviews in Fisheries Science & Aquaculture*, pp. 243-253, <https://doi.org/10.1080/23308249.2017.1399104>.

[9]

Notes

¹ Les produits halieutiques sont une source importante d'acides gras polyinsaturés, de minéraux, de vitamines et d'oligo-éléments. Leur association avec d'autres aliments peut améliorer l'absorption de ces nutriments, avec des effets bénéfiques pour la santé des adultes et le développement cognitif des enfants. Ces produits peuvent donc se révéler particulièrement utiles dans la lutte pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment dans les pays en développement, dès lors que les petits poissons sont abordables pour tous (Béné et al., 2016^[12] ; FAO, 2020^[15] ; Sampels, 2017^[9] ; Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE), 2014^[2] ; Béné et al., 2015^[11] ; Kawarazuka et Béné, 2010^[10]).

² Ce rapport s'intéresse à tous les pays de l'OCDE, à l'exception de l'Autriche, de la Finlande, de la Hongrie, d'Israël, du Luxembourg, de la République slovaque, de la République tchèque et de la Suisse.

³ D'après la FAO (2022^[13]), le déclin de la pêche maritime observé à l'échelle mondiale en 2019 s'explique, pour l'essentiel, par la fluctuation des captures d'espèces pélagiques, notamment d'anchois du Pérou. La baisse s'est poursuivie en 2020, sous l'effet des répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les activités de pêche, principalement.

⁴ L'ODD 14.4 se présente comme suit : « D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques. » L'objectif d'Aïchi n° 6 dispose quant à lui : « D'ici à 2020, tous les stocks de poissons et d'invertébrés et plantes aquatiques sont gérés et récoltés d'une manière durable, légale et en appliquant des approches fondées sur les écosystèmes, de telle sorte que la surpêche soit évitée, que des plans et des mesures de récupération soient en place pour toutes les espèces épuisées, que les pêcheries n'aient pas d'impacts négatifs marqués sur les espèces menacées et les écosystèmes vulnérables, et que l'impact de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes reste dans des limites écologiques sûres. »

⁵ La communauté internationale reconnaît la nécessité de supprimer les subventions dommageables, en particulier celles qui encouragent la pêche INN, ce dont elle a fait une priorité pendant plus de deux décennies. Ainsi, en 2001, le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN (PAI-INDNR) (FAO, 2001^[14]) appelait déjà les pays à éviter de subventionner la pêche INN.

2

Gestion des pêches

La santé et la productivité des stocks halieutiques sont les principaux déterminants de la performance des activités de pêche. Il est donc impératif de gérer durablement ces stocks si l'on veut que les objectifs socioéconomiques fixés par les pouvoirs publics et les parties prenantes à l'égard du secteur puissent être atteints. Ce chapitre analyse la santé et la productivité des stocks évalués par 32 pays et économies et montre comment sont gérées leurs pêcheries revêtant une importance commerciale. Il fournit une évaluation fiable de l'état des stocks halieutiques au niveau mondial ainsi que des informations détaillées sur chaque pays, afin de mieux cibler les actions de gestion. Le chapitre s'achève par une discussion sur la manière d'éviter la pêche fantôme causée par des engins de pêche abandonnés ou perdus en mer, qui peut avoir des conséquences très préjudiciables pour la santé des stocks halieutiques et, plus généralement, pour les océans.

Principaux messages et recommandations

La santé des stocks halieutiques est l'un des principaux déterminants de la performance des activités de pêche. Il est donc impératif de gérer durablement ces stocks si l'on veut que les objectifs socioéconomiques fixés par les pouvoirs publics et les parties prenantes à l'égard du secteur puissent être atteints. Selon les dernières évaluations réalisées dans les 32 pays et économies pris en compte dans ce chapitre, 64 % des stocks sont en bonne santé mais 18 % ne satisfont pas aux critères de durabilité, tandis que l'état de santé des 18 % restants ne peut être déterminé avec précision (leurs évaluations n'étant pas concluantes).

Souvent, le but recherché par les pouvoirs publics et les parties prenantes n'est pas seulement d'assurer la durabilité des stocks, mais aussi de mettre en place des critères de gestion plus stricts, visant à optimiser la productivité des stocks en maximisant la valeur ou le volume des captures dans les limites de la durabilité. Les récentes évaluations indiquent qu'un peu moins de la moitié des stocks en bonne santé répondent à des critères de ce type de critères de gestion plus stricts.

Une gestion efficace des pêches est essentielle pour préserver la santé des stocks halieutiques et optimiser leur productivité. Les données recueillies pour le présent chapitre sur les activités halieutiques présentant une importance commerciale montrent que la gestion des pêches repose généralement sur une panoplie de mesures visant à maîtriser les volumes ainsi que les modalités, la période et le lieu des captures. Les pratiques de gestion varient aussi considérablement d'une pêcherie à l'autre. En 2021, les trois quarts environ des stocks correspondant aux plus importantes espèces commerciales des pays et économies étudiés dans ce chapitre étaient soumis au respect d'un total admissible de capture (TAC), lequel permet de plafonner les quantités pouvant être pêchées. Cette jauge est considérée comme l'un des principaux garants de la santé des stocks. En 2020, les espèces intégralement soumises à un TAC ont généré 9.2 milliards USD, soit 61 % de la valeur des débarquements de l'ensemble des espèces prises en compte. En volume, cela représente 12.6 millions de tonnes, soit 81 % du volume de l'ensemble des débarquements précité.

Les pays devraient reconstituer les 18 % de stocks halieutiques qui ne répondent pas aux critères de durabilité, afin de garantir leur bonne santé à long terme et d'améliorer leur productivité et les retombées économiques pour le secteur de la pêche. Lorsqu'aucun programme de reconstitution n'a encore été adopté, les gestionnaires devraient envisager de modifier leur mode de gestion afin d'œuvrer à cette reconstitution. En allant plus loin et en veillant à ce que les stocks déjà en bonne santé soient exploités de façon optimale (pour maximiser la valeur ou le volume des captures), des gains économiques pourraient également être obtenus.

Par ailleurs, les pouvoirs publics devraient investir dans l'évaluation des stocks qui ne sont actuellement pas évalués. C'est encore le cas dans certains pays pour un grand nombre de stocks pêchés qui occupent une place importante dans l'activité commerciale. Investir dans la compréhension de l'état de santé de 18 % des stocks dont l'état est indéterminé – en particulier pour les espèces importantes sur le plan commercial (comme la langoustine) – permettrait sans doute aussi d'améliorer la durabilité des pêches et d'accroître la rentabilité économique des stocks sous-exploités ou, au contraire, surexploités sans que cela ait été détecté. Pour apporter les éléments nécessaires à une gestion adaptative, il va également devenir de plus en plus important de mettre au point des méthodes qui permettent d'évaluer la santé des stocks même lorsque les données disponibles sont peu nombreuses et les capacités limitées, et ce d'autant plus que le changement climatique a des conséquences sur l'abondance et la localisation des stocks halieutiques.

Enfin, investir dans la mise en corrélation des données sur la gestion des stocks et de celles relatives à leur santé permettrait aux pouvoirs publics de mieux déterminer dans quels cas les mesures de

gestion sont efficaces, d'optimiser les programmes de gestion des pêches et, au fil du temps, d'améliorer encore la santé et la productivité des ressources halieutiques. Pour faciliter cette analyse, les pouvoirs publics devraient envisager d'adopter une convention internationale de dénomination des stocks qui serait utilisée pour déclarer toutes les informations relatives aux stocks et qui reprendrait, dans la mesure du possible, les codes assignés aux espèces répertoriées par le Système d'information sur les sciences aquatiques et la pêche (ASFIS). L'harmonisation des dénominations revêt une importance toute particulière dans le cas des stocks partagés, dont le nombre pourrait croître du fait du changement climatique.

2.1. Les avantages de la bonne santé des stocks halieutiques et de la bonne gestion des pêches

La bonne gestion des pêches est fondamentale pour la durabilité économique, sociale et environnementale à long terme du secteur de la pêche et sa résilience aux chocs. Elle est également importante pour protéger la biodiversité et préserver la capacité de l'océan à fournir des services écosystémiques comme la régulation du climat, la fourniture de nourriture et le recyclage des nutriments (Barbier, 2017^[11]). La bonne nouvelle est que la gestion des pêches porte ses fruits. Plus la gestion est poussée et plus la biomasse augmente et la pression sur l'activité halieutique diminue, ce qui laisse entendre qu'une bonne gestion permet effectivement de maintenir les stocks en bonne santé (Hilborn et al., 2020^[2]). De plus, l'amélioration de la santé des stocks peut favoriser une forte augmentation de la rentabilité des pêches, en conférant au secteur une plus grande durabilité économique et sociale (Costello et al., 2016^[3]).

Le changement climatique entraîne cependant des modifications dans les écosystèmes marins et occupe donc une place de plus en plus importante dans les décisions en matière de gestion (Encadré 2.1). Pour être efficace, la gestion des pêches doit s'adapter aux impacts du changement climatique sur la diversité, l'abondance et la répartition des espèces, ce qui pourrait nécessiter une modification des pratiques de gestion et des institutions qui en sont aux commandes (FAO, 2021^[4]). La compréhension de l'état des stocks halieutiques et de la méthode la plus efficace pour assurer leur santé est donc plus importante que jamais.

La communauté internationale a pris acte de l'importance d'une bonne gestion des pêches pour promouvoir la santé des stocks et des écosystèmes marins, comme l'attestent les Objectifs de développement durable (ODD) et les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité. La cible 14.4 de l'ODD 14 appelle notamment à rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement maximal durable, tandis que l'Objectif d'Aichi 6 vise à contenir l'impact de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes dans des limites écologiques sûres.¹ Depuis, une étape essentielle a été franchie dans la réalisation de ces objectifs avec la décision récente des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) d'interdire les subventions à la pêche ciblant des stocks surexploités (pour en savoir plus sur l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche et ses conséquences pour le soutien à la pêche, voir le chapitre 3).

Pour autant, la santé des stocks halieutiques ne s'est pas encore améliorée à l'échelle mondiale malgré la prise de conscience croissante du fait qu'une bonne gestion des pêches est primordiale pour les pêcheurs comme pour les milieux marins en général, et malgré une volonté partagée de passer à l'action. Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (2022^[5]), la proportion de stocks surexploités à l'échelle mondiale serait de 35.4 %. Ce pourcentage global masque cependant d'importantes disparités régionales. Dans le nord-est du Pacifique, la pêche durable concernerait plus de 80 % des stocks. En comparaison, en Méditerranée et dans la mer Noire, plus de 60 % des stocks seraient en situation de surpêche. Ces pourcentages régionaux cachent eux-

même les variations importantes qui existent entre la santé des stocks exploités par différents pays. Ils montrent en revanche qu'une marge d'amélioration existe dans toutes les régions.

Le présent chapitre analyse un ensemble unique de données sur l'état de chaque stock halieutique évalué par 32 pays membres de l'OCDE et économies émergentes. Ces données servent à établir des indicateurs nationaux qui informent non seulement sur la santé des stocks mais aussi sur leur productivité au niveau national. Ces indicateurs permettent de nuancer les tendances observées aux niveaux mondial et régional, ainsi que d'établir des priorités d'action.

Ce chapitre donne tout d'abord une vue d'ensemble de la santé et la productivité des stocks évalués, ainsi que de l'évolution constatée depuis l'édition 2020 de l'Examen des pêcheries de l'OCDE (section 2.2). Il dépeint en outre l'étendue des données disponibles sur l'état des stocks et détaille les besoins en matière de collecte d'informations et de travaux de recherche afin de permettre une gestion durable basée sur des éléments scientifiques.

Pour aider les pouvoirs publics à rendre la pêche durable par une gestion efficace, le présent chapitre complète les données relatives à l'état des stocks par d'autres sur l'utilisation des outils de gestion. Partant de là, la section 2.3 décrit les différents outils utilisés par les administrations publiques pour gérer les stocks des espèces présentant le plus d'importance sur le plan commercial. La section 2.4 combine ensuite les données relatives à la gestion et celles sur l'état de santé d'un certain sous-ensemble de stocks (pour lesquels ces deux types de données sont disponibles et peuvent être mis en corrélation). La gestion des pêches est complexe et la santé des stocks subit les effets d'un certain nombre de facteurs exogènes (dont le changement climatique), raison pour laquelle les liens de cause à effet entre les deux sont difficiles à établir. Il faut toutefois espérer que ces données peuvent commencer à répondre aux questions fondamentales qui se posent concernant l'efficacité des méthodes de gestion, et le faire avec de plus en plus de pertinence à mesure que les données seront de mieux en mieux combinables au fil du temps.

Enfin, pour aider les pouvoirs publics à gérer de façon exhaustive l'impact des activités halieutiques sur les ressources et les écosystèmes, la section 2.5 aborde la question des engins de pêche fantômes (c'est-à-dire abandonnés ou perdus en mer), qui peuvent causer des préjudices importants. Ladite section présente les principales conclusions d'un rapport récent de l'OCDE intitulé « Towards G7 action to combat ghost fishing gear » (OCDE, 2021^[6]), qui a été élaboré dans le cadre de la présidence du G7 par le Royaume-Uni et met en évidence les bonnes pratiques pour gérer les engins de pêche fantômes.

Encadré 2.1. Le changement climatique et la gestion des pêches

Les effets du changement climatique sur les pêches

Le changement climatique a des effets non négligeables sur les activités halieutiques (Cheung, Watson et Pauly, 2013^[7] ; Barange et al., 2018^[8]). Tout d'abord, la hausse des températures océaniques devrait entraîner une baisse de la productivité primaire des milieux aquatiques (Tittensor et al., 2021^[9]) et une vaste redistribution des ressources halieutiques (Cheung et al., 2010^[10]). Associées à la modification de la composition et de l'abondance des espèces, ces conséquences frapperont le secteur de la pêche ainsi que les communautés qui en vivent. La redistribution des ressources halieutiques sera irrégulière, avec une augmentation prévisible des captures dans les régions du nord mais une baisse d'environ 40 % dans celles du sud (Cheung et al., 2010^[10]). Par ailleurs, d'ici 2030, 23 % des stocks transfrontières se seront déplacés, ce qui aura un impact sur 75 % des zones économiques exclusives (ZEE) du monde et posera des problèmes pour la gestion des pêches dans de nombreuses régions (Palacios-Abrantes et al., 2022^[11]). S'assurer que les pêcheries parviennent à la fois à atténuer leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) et à s'adapter aux impacts du changement climatique est le principal défi auquel sont confrontés les autorités en charge du secteur.

Comment la gestion des pêches peut atténuer les émissions de gaz à effet de serre (GES)

La contribution du secteur de la pêche aux émissions mondiales est relativement modeste par rapport à sa contribution à la sécurité alimentaire. Selon les estimations, les émissions totales de GES provenant des activités halieutiques s'élevaient au niveau mondial à 179 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone (t éq. CO₂) en 2011 – soit 4 % des émissions imputables à la production alimentaire la même année (Parker et al., 2018^[12]) – et à 207 t éq. CO₂ en 2016 (en utilisant une méthodologie légèrement différente) (Greer et al., 2019^[13]). De manière générale, l'intensité d'émission de la production halieutique (mesurée en t éq. CO₂ par tonne débarquée) est plus faible que celle des autres productions d'origine animale (à l'exception du poulet) (Gephart et al., 2021^[14]) et sa valeur nutritionnelle est plus élevée (Bianchi et al., 2022^[15]). Toutefois, l'intensité d'émission de la pêche s'est accrue de 21 % entre 1990 et 2011 (Parker et al., 2018^[12]), d'où une augmentation du volume des émissions du secteur malgré la relative stabilité des captures au cours de la même période (OCDE/FAO, 2022^[16]). Depuis 1950, l'intensité d'émission de la pêche artisanale a plus que doublé mais reste inférieure de 10 % à celle de la pêche industrielle (Greer et al., 2019^[13]).

Les valeurs mondiales du volume et de l'intensité des émissions masquent d'importantes tendances à l'échelle locale et régionale. Les hausses d'émission ont été beaucoup plus fortes dans certaines pêcheries, comme par exemple à New Bedford au Massachusetts, où l'intensité d'émission de la production halieutique a bondi de 530 % entre 1966 et 1988 (Mitchell et Cleveland, 1993^[17]). La grande majorité des émissions provenant de la pêche sont dues à la combustion des carburants qui alimentent les navires et qui sont souvent le poste de coût le plus élevé dans l'activité halieutique. En d'autres termes, réduire les émissions du secteur serait bénéfique à la fois pour l'environnement et pour les pêcheurs car cela permettrait une baisse des coûts et une meilleure rentabilité.

Qu'elles soient théoriques ou pratiques, les recherches montrent que la reconstitution des stocks halieutiques et la suppression des capacités de pêche excédentaires grâce à la bonne gestion des pêches – ce qui permet d'accroître le nombre de captures par unité d'effort (CPUE) – est la méthode la plus efficace pour réduire les émissions liées à la pêche (Parker et al., 2015^[18] ; Waldo et Paulrud, 2016^[19] ; Driscoll et Tyedmers, 2010^[20]). Autrement dit, s'assurer que les pêcheurs peuvent obtenir le même résultat en travaillant moins permettra d'améliorer la rentabilité et de réduire les émissions, et ce plus efficacement qu'avec n'importe quelle avancée technologique. Inversement, l'augmentation des émissions provenant de la pêche est due en grande partie à la surcapacité, qui entraîne une baisse du CPUE. Les méthodes de gestion comme les quotas individuels transférables (QIT), qui incitent à une affectation efficiente des moyens de pêche, peuvent permettre de réduire sensiblement les émissions de GES (Ziegler et al., 2016^[21]). Concernant par exemple la pêche des espèces démersales en Islande, les émissions par unité de capture ont chuté de 40 % entre 1997 et 2008 après la mise en place de QIT (Kristofersson, Gunnlaugsson et Valtysson, 2021^[22]). Dans cet exemple, la reconstitution des stocks a joué un beaucoup plus grand rôle dans la réduction des émissions que les améliorations technologiques, le prix du pétrole et le prix des produits de la pêche (Kristofersson, Gunnlaugsson et Valtysson, 2021^[22]). L'application des QIT dans un plus grand nombre de pêcheries aiderait vraisemblablement à réduire les émissions (Waldo et Paulrud, 2016^[19]).

Lorsque les pêches sont bien gérées, qu'il n'y a pas de surexploitation et que le CPUE est à son maximum, d'autres interventions peuvent permettre de réduire les émissions. Par exemple, les engins de pêche actifs produisent plus d'émissions que les engins passifs, d'où la possibilité de réduire les émissions en modifiant les habitudes et l'utilisation du matériel. L'innovation technologique peut aussi favoriser la baisse des émissions dans les pêcheries bien gérées en permettant des économies de carburant. Il convient néanmoins de prendre soin d'éviter les effets rebonds qui peuvent se manifester lorsque la baisse des frais de carburant rendue possible par la diminution de sa consommation (induite par une innovation technique) entraîne une intensification de l'activité de pêche. L'utilisation d'autres

sources d'énergie (comme le gaz de pétrole liquéfié, la propulsion hybride ou l'électrification) pourrait aussi contribuer à la réduction des émissions (Gabrielli et Jafarzadeh, 2020^[23]).

Les défis auxquels est confrontée la gestion des pêches pour s'adapter aux effets du changement climatique

Les effets du changement climatique ne cessent de se faire sentir et vont probablement empirer dans les années à venir. Si les études fournissent une indication de l'ampleur des impacts au niveau mondial, une grande incertitude demeure quant à ce qu'elle sera au niveau local (Tittensor et al., 2021^[9]). La priorité absolue pour les gestionnaires des pêches est de disposer de données de meilleure qualité concernant les effets du changement climatique sur les ressources halieutiques locales. En l'absence d'informations précises et récentes, les plans de gestion risquent d'être déconnectés des ressources sur lesquelles ils sont censés agir. Plusieurs pays investissent déjà dans la recherche pour fournir aux gestionnaires des pêches des données et des informations plus fiables au sujet des impacts du changement climatique – comme les États-Unis avec la « Climate and Fisheries Initiative », ainsi que le Canada avec son Programme des services d'adaptation aux changements climatiques en milieu aquatique.

Le prochain défi qui devra absolument être relevé par lesdits gestionnaires sera de s'assurer qu'ils peuvent utiliser les données efficacement dans leurs systèmes de gestion, afin que les activités halieutiques deviennent pour ainsi dire « climato-intelligentes ». La FAO (2021^[4]) énonce comme suit les quatre fondements d'une pêche climato-intelligente : 1) mettre en place des systèmes de gestion des pêches efficaces ; 2) faire en sorte que les parties prenantes participent aux systèmes de gestion ; 3) adopter une approche de précaution laissant place à l'incertitude et au risque ; et 4) s'assurer que les systèmes de gestion peuvent s'adapter aux changements. Le fait que les systèmes de gestion des pêches soient évolutifs est particulièrement important dans le contexte du changement climatique car cela permettra, si besoin est, aux gestionnaires de protéger les ressources existantes et de saisir les nouvelles opportunités qui pourront se présenter du fait des déplacements des stocks. En particulier, les déplacements des stocks transfrontières vers de nouvelles zones et l'apparition de nouveaux stocks du même type pourraient poser problème si les systèmes de gestion collaborative existants ne sont pas assez flexibles pour permettre l'intégration de nouvelles parties prenantes. Dans ce cas de figure, la réforme des institutions existantes pourra être nécessaire pour garantir une gestion collaborative durable des stocks et éviter des conflits liés aux ressources. Les régions abritant plusieurs ZEE situées à proximité les unes des autres (par exemple dans les Caraïbes) risquent de rencontrer de plus gros problèmes qu'ailleurs, et il faudra veiller à ce que la gestion des stocks transfrontières continue de garantir la durabilité des ressources (Palacios-Abrantes et al., 2022^[11]).

2.2. L'état des stocks halieutiques évalués

Pour garantir une bonne gestion des pêches, il est essentiel d'évaluer l'état des stocks halieutiques. Pour définir des niveaux d'exploitation appropriés, il convient de disposer d'informations sur la manière dont les pratiques de pêche influent sur la taille et la santé des stocks revêtant une importance commerciale. En l'absence de données de qualité pour orienter la gestion des pêches, il est probable que l'exploitation des stocks ne soit pas parfaitement optimisée en termes de durabilité économique, sociale et environnementale du secteur. Dans certains cas extrêmes, la surpêche peut entraîner un effondrement des stocks qui peut avoir des conséquences dévastatrices pour les communautés locales et les écosystèmes. Il est en outre fondamental pour la gestion des pêches de mener régulièrement des évaluations de l'état des stocks, car elles permettent d'adapter les régimes de gestion s'ils ne répondent pas aux attentes ou en réponse à des facteurs exogènes ayant une incidence sur les stocks halieutiques (le changement climatique, par exemple).

Pour assurer une gestion appropriée, il faut idéalement évaluer les stocks pour établir leur situation au regard des principaux points de référence limites ou cibles, qui peuvent être quantifiés en fonction de la mortalité instantanée par pêche (F) ou de la biomasse des stocks (B)². Les points de référence limites 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 de référence cibles désignent, à l'inverse, les niveaux optimaux à atteindre, en fonction de l'objectif de gestion qui est assigné aux stocks. Une bonne gestion des pêches peut en effet offrir des avantages encore plus importants, et avoir des impacts moindres sur l'environnement, lorsqu'elle permet non seulement d'assurer la durabilité biologique des stocks, mais également de les maintenir à un niveau suffisamment abondant pour que le volume ou la valeur des captures puisse être maximisé. L'objectif en fonction duquel les points de référence cibles sont le plus souvent définis 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 répondre à la nécessité croissante de disposer d'informations plus accessibles et comparables sur l'état des stocks halieutiques dans le monde (par exemple, pour garantir la conformité au nouvel Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche), l'OCDE a compilé un ensemble unique de données sur l'état des stocks halieutiques évalués, qui réunit des renseignements jusqu'alors uniquement disponibles auprès de différentes sources et sous différents formats, 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. Ces données éclairent en détail l'évolution de la santé des stocks évalués à l'échelle nationale. Elles fournissent des informations sur l'évolution de la productivité des stocks, ce qui permet de nuancer davantage les tendances observées aux niveaux mondial et régional et de définir les actions prioritaires.

Encadré 2.2. Données de l'OCDE sur l'état des stocks

Dans le cadre de son Examen des pêcheries, l'OCDE recueille désormais, à intervalles réguliers, des données sur les évaluations des stocks exploités en fonction de critères de durabilité biologique définis sur le plan national (c'est-à-dire des points de référence limites, généralement exprimés en termes de biomasse ou de seuils de mortalité) et de critères de gestion plus stricts (c'est-à-dire des points de référence cibles, visant généralement à optimiser la valeur ou le volume des captures compte tenu des contraintes de durabilité).

En 2021, 32 pays et économies ont transmis des données sur les évaluations récentes de 1 457 stocks au total (on entend par « récentes » des évaluations de moins de dix ans). Ces données ne fournissent aucune information sur les stocks halieutiques dont l'état n'a pas été évalué.

Les pays de l'OCDE inclus dans cet ensemble de données sont les suivants : Allemagne, Australie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, République de Türkiye et Union européenne (état des stocks uniquement).

Les économies émergentes incluses dans cet ensemble de données sont les suivantes : Argentine, Brésil, République populaire de Chine (ci-après la « Chine »), Pérou, Taipei chinois et Thaïlande

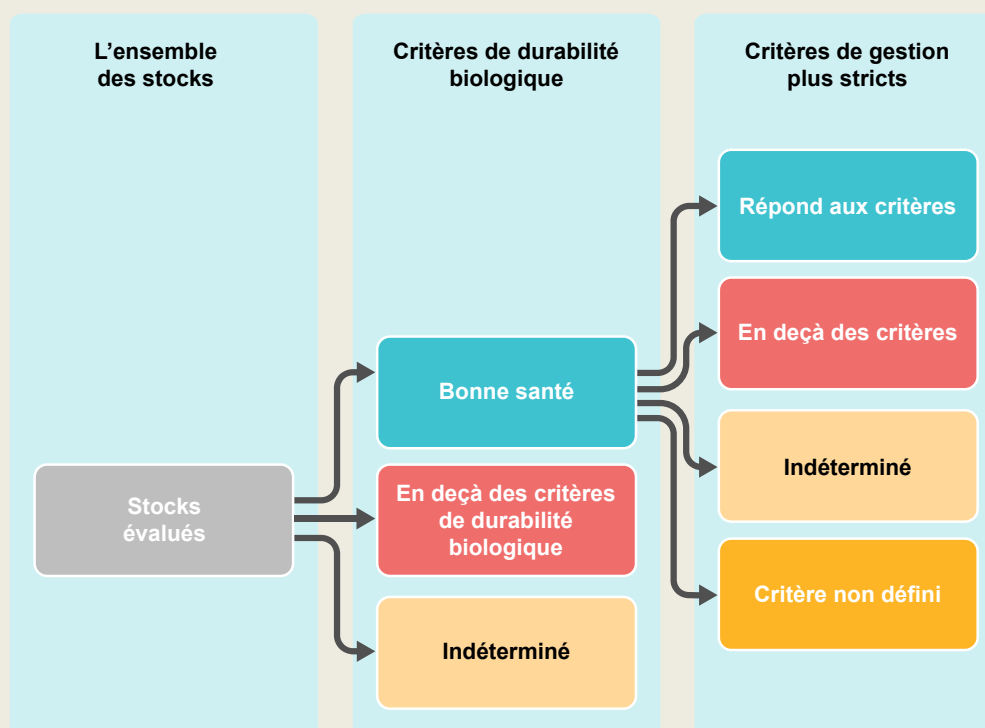
Ces données, qui traduisent les connaissances les plus récentes sur l'état des stocks dans les pays et économies déclarants en 2021, ont été utilisées pour générer des indicateurs nationaux sur la santé et la productivité des stocks de poissons évalués par rapport aux critères de gestion nationaux :

Le nombre total de stocks évalués pour lesquels des informations ont été transmises et, parmi ces derniers :

- le nombre de stocks en bonne santé (c'est-à-dire qui répondent à tous les critères de durabilité appliqués) ;
- le nombre de stocks ne remplissant pas les critères de durabilité (c'est-à-dire ne respectant pas un ou plusieurs points de référence limites) ;
- le nombre de stocks dont l'état est indéterminé (c'est-à-dire impossible à apprécier parce que les résultats de l'évaluation ne sont pas concluants) ;
- le nombre de stocks en bonne santé qui répondent à des critères de gestion plus stricts ;
- le nombre de stocks en bonne santé qui ne satisfont pas aux critères de gestion plus stricts ;
- le nombre de stocks en bonne santé dont l'état par rapport aux critères de gestion plus stricts est indéterminé ;
- le nombre de stocks en bonne santé pour lesquels il n'a pas été défini de critères de gestion plus stricts.

Ces indicateurs sont disponibles sur le portail statistique de l'OCDE.

Graphique 2.1. Structure de l'ensemble de données sur l'état des stocks



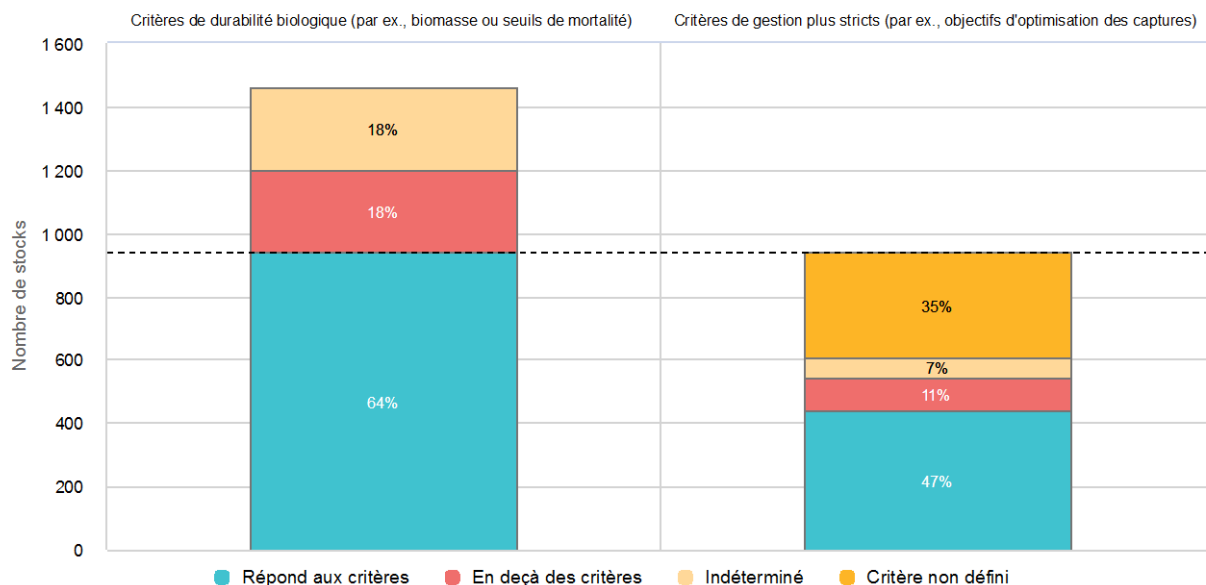
Note : l'état de chaque stock est évalué par le pays ou l'économie qui communique les données et aucun autre calcul n'est effectué par l'OCDE.

2.2.1. La santé des stocks est globalement en déclin, mais varie selon les pays

Au total, des évaluations récentes portant sur 1 456 stocks ont été communiquées en 2021. Parmi ces derniers, 64 % (939) ont été évalués comme étant en bonne santé, 18 % (258) étaient en deçà des critères de durabilité et 18 % (259) présentaient un état indéterminé au regard de la durabilité biologique (Graphique 2.2, diagramme de gauche). Il est probable que les stocks dont l'état est indéterminé englobent à la fois des stocks en bonne santé et des stocks ne répondant pas aux critères de durabilité. Qui plus est,

dans tous les pays, certains stocks halieutiques n'ont pas été évalués et ne figurent pas dans ces données. En conséquence, les proportions réelles à la fois des stocks en bonne santé et des stocks ne répondant pas aux critères de durabilité parmi l'ensemble des stocks exploités diffèrent probablement des valeurs rapportées dans la base de données (pour les stocks évalués).

Graphique 2.2. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de durabilité biologique et des critères de gestion plus stricts, 2021



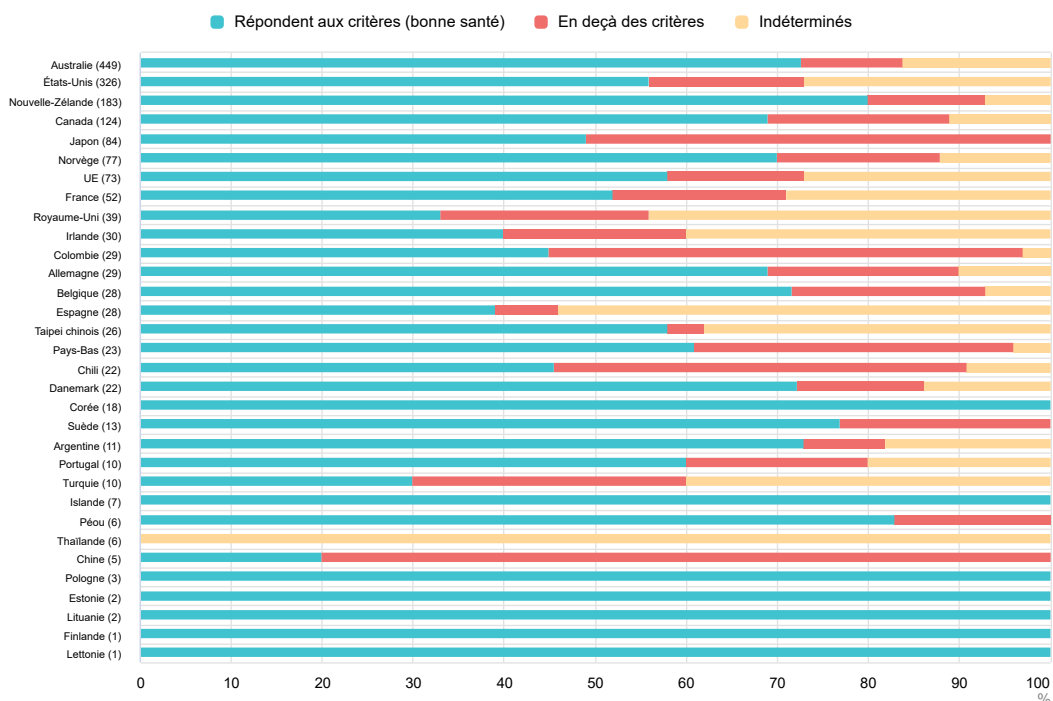
Parmi les stocks qui étaient en bonne santé (939), 47 % (438) répondaient également à des critères de gestion plus stricts (en d'autres termes, ils étaient suffisamment abondants pour que le volume ou la valeur des captures puisse être maximisé compte tenu des contraintes de durabilité). En outre, 11 % (103) se situaient en dessous de ces critères de gestion plus stricts, 7 % (67) présentaient un état indéterminé et, pour 36 % d'entre eux (331), aucun critère de gestion plus strict n'avait été défini (Graphique 2.2, diagramme de droite). Comme indiqué plus haut, les stocks présentant un état indéterminé peuvent ou non répondre à des critères de gestion plus stricts.

Au niveau des pays, le nombre de stocks évalués et leur état au regard de la durabilité biologique varient notablement (Graphique 2.3). Le nombre moyen de stocks évalués par les pays et économies qui figurent dans la base de données est de 57, et le nombre médian des stocks évalués est de 24,5. C'est l'Australie qui a déclaré le plus grand nombre d'évaluations de stocks (449), devant les États-Unis (326) et la Nouvelle-Zélande (183). De nombreux facteurs expliquent pourquoi le nombre de stocks évalués varie selon les pays. Le plus important d'entre eux est peut-être le nombre de stocks faisant l'objet d'une exploitation commerciale, qui dépend à la fois de l'envergure du secteur et des espaces maritimes du pays. Le nombre d'évaluations de stocks rapportées dépend aussi des capacités des autorités nationales à réaliser de telles évaluations, qui varient selon les pays. Enfin, dans certains cas où de nombreuses espèces sont exploitées dans une même zone, par exemple dans les pêcheries des récifs tropicaux, il peut être compliqué, voire impossible d'évaluer les stocks individuellement, et cela influe également sur le nombre d'évaluations réalisées (Hilborn et al., 2020^[21]).

La proportion des stocks évalués en bonne santé varie aussi considérablement d'un pays à l'autre (Graphique 2.3). Plusieurs pays (Corée, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie et Pologne) rapportent que tous les stocks évalués sont en bonne santé. Mais, à l'exception de la Corée, tous ces pays

ont indiqué avoir évalué sept stocks ou moins. Dans le cas des États membres de l'UE, ces chiffres sont peut-être également le reflet d'un manque de données, puisque seules les évaluations des stocks au niveau de l'UE ont été rapportés. La Colombie présente la plus forte proportion de stocks ne répondant pas aux critères de durabilité (52 %), suivie du Japon (51 %) et du Chili (45 %).

Graphique 2.3. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de durabilité biologique (et nombre total des stocks évalués), par pays, 2021



Note : dans le cas des États membres de l'UE, les évaluations des stocks sont rapportées au niveau de l'UE puis affectées aux différents pays en fonction des quotas qui leur ont été initialement attribués. Les échanges de quotas réalisés après l'attribution initiale ne sont pas pris en considération. Le fait d'affecter des stocks aux différents États membres signifie également que le nombre total des évaluations n'équivaut pas à 1 457 pour cause de double comptage.

Source : OCDE (2022^[24]), Indicateurs de la pêche et de l'aquaculture, http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_INDICATORS.

La proportion des stocks dont l'état est indéterminé varie également, la plus importante ayant été déclarée par la Thaïlande (100 %), devant l'Espagne (54 %) et le Royaume-Uni (44 %). Si le manque de capacités peut empêcher une évaluation effective des stocks, comme c'est sans doute le cas en Thaïlande, d'autres facteurs tels que la biologie des espèces évaluées ont également un impact. Le homard norvégien (*Nephrops norvegicus*), par exemple, est une espèce fouisseuse bien connue pour être difficile à évaluer, si bien qu'on manque de données et de points de référence limites pour beaucoup de ses stocks européens (Aguzzi et al., 2022^[25]). L'Espagne et le Royaume-Uni exploitent un grand nombre de ces stocks, raison pour laquelle ils affichent une proportion de stocks présentant un état indéterminé plus élevée que d'autres pays. Enfin, dans certains cas, la pandémie de COVID-19 a entravé les évaluations, augmentant encore le nombre des stocks dont l'état est indéterminé.

De manière générale, les chiffres relatifs à l'état des stocks doivent être interprétés en fonction du contexte particulier de chaque pays, qui influence le nombre d'évaluations réalisées, leur type et les critères de durabilité biologique retenus. La santé des stocks peut aussi varier naturellement ou sous l'effet de facteurs exogènes sans aucun lien avec la pêche, tels que le changement climatique, avec à la clé des diminutions

(ou des augmentations) inattendues indépendantes du régime de gestion. Il faut donc se garder de tirer des conclusions définitives uniquement sur la base de cet instantané de données. Enfin, il convient de noter que les données ne renseignent pas sur l'efficacité de la gestion dans un pays donné ou au niveau international.

Alors que 18 % des stocks ne remplissent pas les critères de durabilité, il existe un fort potentiel pour accroître les captures et améliorer la situation économique des pêcheurs (ainsi que de faire baisser les émissions de GES) en les reconstituant. Comme évoqué plus haut, la gestion des pêches fonctionne généralement bien et la reconstitution des stocks pour les rendre capables d'assurer le RMD conférerait probablement une forte valeur ajoutée au secteur de la pêche dans les pays et les économies répertoriés dans l'ensemble de données. Dans certains cas, les régimes de gestion auront déjà été ajustés pour enrayer la chute des stocks en deçà des seuils de durabilité biologique. Les données ne tiennent pas compte des mesures correctives adoptées par les pays en faveur des stocks qui ne respectent pas les critères de durabilité, pas plus qu'elles ne fournissent d'informations sur le degré d'exploitation des stocks en question. Cela étant, lorsque les régimes de gestion n'ont pas été ajustés, les gestionnaires des pêches devraient envisager leur révision et leur ajustement.

Investir dans la mise au point de méthodologies et la création de capacités permettant de comprendre l'état des 18 % de stocks pour lesquels il est indéterminé, et de ceux qui n'ont pas été évalués, permettrait aussi probablement d'améliorer la durabilité de la pêche et d'en accroître les retombées économiques dans les cas où une surpêche est pratiquée, mais n'a pas été décelée, ou dans ceux où les stocks sont sous-exploités, notamment lorsqu'il s'agit d'espèces revêtant une importance commerciale (comme le homard norvégien). Par ailleurs, le nouvel Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche interdit de subventionner l'exploitation de stocks surexploités et invite les membres à faire preuve d'un soin particulier et de modération lorsqu'ils accordent des subventions concernant des stocks halieutiques dont l'état n'est pas connu (article 5.3). Il importe donc de faire la lumière sur l'état des stocks dont le statut est indéterminé ou non évalué à des fins de conformité.

2.2.2. Évolutions de l'état des stocks sur la période 2019-21

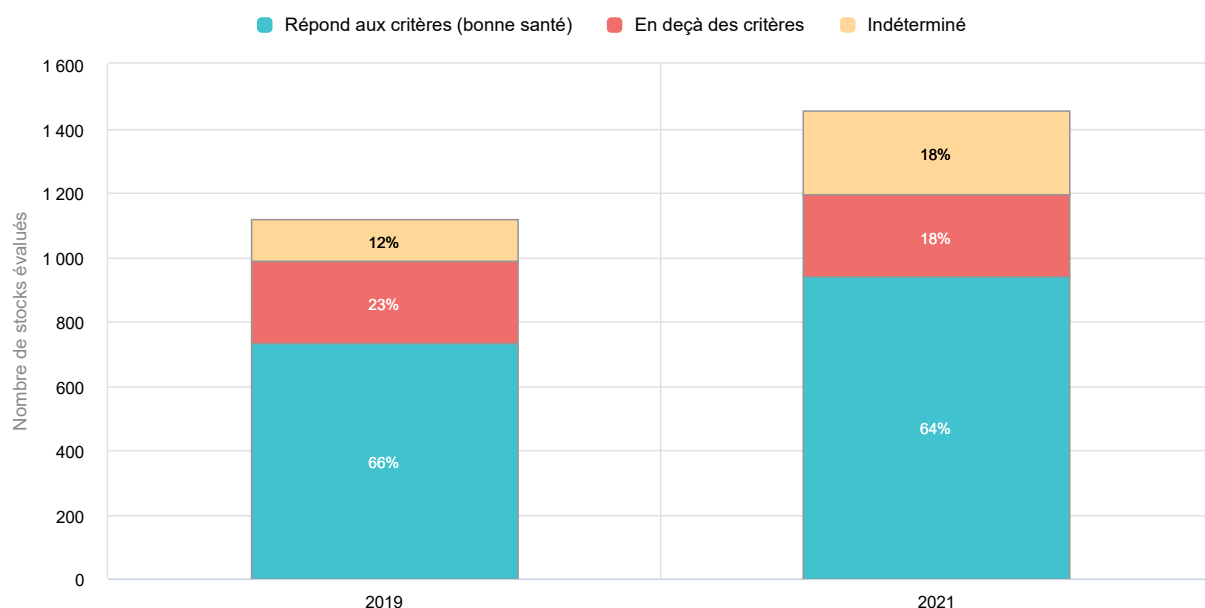
L'OCDE a commencé à recueillir des données sur les évaluations de l'état des stocks dans le cadre de l'*Examen des pêcheries 2020*, de sorte qu'il est possible de comparer les données collectées en 2021 à celles recueillies en 2019. Le nombre des stocks déclarés à l'OCDE est passé de 1 119 en 2019 à 1 456 en 2021. La majeure partie des 333 stocks supplémentaires déclarés en 2021 émanait de deux pays : l'Australie, qui en a déclaré 168 de plus, et les États-Unis, qui en ont déclaré 58 nouveaux. Cette hausse ne tient sans doute pas à l'exploitation de nouveaux stocks, mais s'explique plutôt par la réalisation d'évaluations supplémentaires et par l'amélioration des systèmes de compilation et de recueil des données. L'Australie et les États-Unis, notamment, disposent tous deux de bases de données sur l'évaluation de l'état des stocks qui sont à la fois centralisées et accessibles au public : les rapports sur l'état des stocks halieutiques dans le cas de l'Australie³ et la base de données « Stock Smart » dans celui des États-Unis⁴.

Comme le nombre de stocks varie entre les deux années de l'ensemble de données, l'évolution de la proportion de stocks en bonne santé dans l'ensemble de données n'est pas directement liée à l'évolution effective de la santé des stocks halieutiques évalués. Les données ne constituent pas un sous-échantillon représentatif de la santé des stocks dans le monde, mais reflètent plutôt les résultats de l'ensemble des évaluations des stocks réalisées dans les pays et économies qui ont communiqué des informations. Dans ces conditions, des biais peuvent être introduits si la répartition des nouveaux stocks par état de santé est sensiblement différente de celle des stocks déjà pris en compte. Toutefois, déclarer l'état des stocks en 2021 pour les seuls stocks déclarés en 2019 aurait impliqué d'ignorer des données supplémentaires risquant d'introduire un biais, et ce décalage n'aurait fait que s'aggraver au fil du temps, à mesure que l'ensemble de données se serait étoffé. Les données sont donc présentées comme des « millésimes », de

sorte que celles des années 2021 et 2019 sont considérées comme donnant un instantané des connaissances sur l'état des stocks halieutiques à ces dates, et les comparaisons sont effectuées sur cette base.

La proportion des stocks évalués en bonne santé a légèrement diminué, passant de 65.6 % en 2019 à 64.5 % en 2021 (Graphique 2.4). Ces deux proportions, ainsi que la légère baisse observée entre 2019 et 2021, reflètent fidèlement les données représentatives sur le plan mondial rapportées par la FAO dans son rapport *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2022* (FAO, 2022^[5]), qui fait état d'une légère diminution de la part des stocks halieutiques exploités de façon durable, de 65.8 % en 2017 à 64.6 % en 2019. Comme les données de la FAO portent sur un sous-ensemble de stocks représentatif à l'échelle mondiale, la concordance entre les deux ensembles de données suggère que, malgré une couverture géographique partielle et les réserves susmentionnées⁵, les données de l'OCDE sur les stocks évalués peuvent constituer une bonne approximation de la situation des stocks halieutiques à l'échelle de la planète. La proportion des stocks qui ne répondent pas aux critères de durabilité a légèrement diminué, passant de 22.7 % à 17.7 %, tandis que la proportion des stocks dont l'état est indéterminé a augmenté de 11.2 % à 17.8 %. La hausse de la part des stocks indéterminés peut s'expliquer, à tout le moins en partie, par la pandémie de COVID-19 qui est venue perturber les procédures d'évaluation habituelles (OCDE, 2021^[26]).

Graphique 2.4. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de durabilité biologique, 2019 et 2021

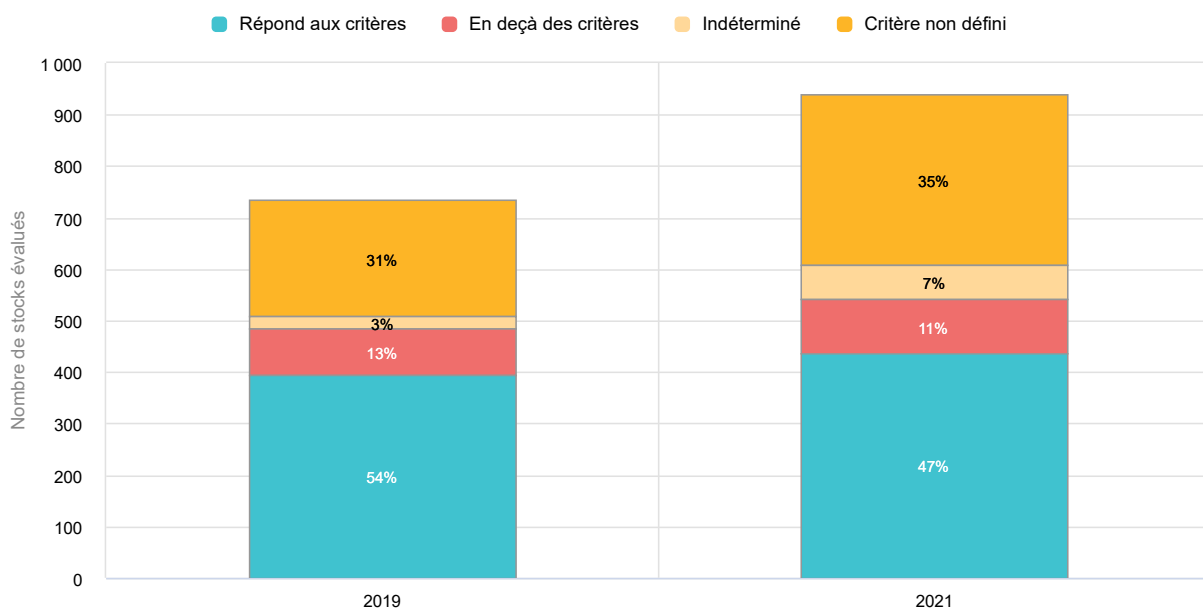


La proportion des stocks consignés dans la base de données qui répondent à des critères de gestion plus stricts a également diminué, passant de 53.7 % en 2019 à 46.6 % en 2021, ce qui est cohérent avec l'évolution de la durabilité biologique (Graphique 2.5). De la même manière, la part des stocks qui ne satisfont pas aux critères de gestion plus stricts a légèrement diminué, de 12.5 % à 11 %, tandis que celle des stocks dont l'état est indéterminé au regard de ces critères a augmenté, de 3 % à 7.1 %. La proportion des stocks pour lesquels il n'a pas été défini de critères de gestion plus stricts est passée de 30.8 % à 35.5 %, ce qui s'explique en grande partie par les stocks supplémentaires déclarés qui sont dans ce cas.

La part des stocks répondant à des critères de gestion plus stricts a davantage diminué que celle des stocks en bonne santé (7 % contre 2 %). Même si l'on fait abstraction du nombre important de stocks

supplémentaires pour lesquels il n'a pas été défini de critères de gestion plus stricts (qui est susceptible d'accentuer ou de masquer les tendances), la proportion des stocks qui répondent à de tels critères a baissé de 5 % entre 2019 et 2021. Cette baisse plus de la proportion des stocks conformes à des critères de durabilité pourrait préfigurer l'évolution future de la durabilité biologique si l'état des stocks concernés continue de se dégrader – ce qui serait une tendance préoccupante. Il faudra toutefois attendre que la série temporelle s'enrichisse pour déterminer si le déclin des stocks remplissant des critères de gestion plus stricts peut être le signe avant-coureur d'un déclin de la durabilité biologique.

Graphique 2.5. État des stocks halieutiques évalués au regard des critères de gestion plus stricts, 2019 et 2021



2.3. Gestion des stocks des espèces d'importance commerciale

2.3.1. La majorité des stocks sont soumis au respect d'un total admissible de capture (TAC) et autres quotas

La gestion des pêches est le processus humain qui a le plus d'impact sur les stocks halieutiques (hormis la pêche elle-même), raison pour laquelle il est important de disposer de données sur la façon dont les stocks halieutiques sont gérés pour assurer les trois fondements de la durabilité des pêches. Pour résumer, la gestion des pêches a pour but de maîtriser l'impact de l'activité halieutique sur les stocks de manière à assurer leur viabilité à long terme ainsi que la durabilité du secteur et des moyens de subsistance des communautés qui en vivent. Les dispositifs de gestion consistent généralement en un ensemble d'outils qui visent soit à réguler les modes de capture (en contrôlant les intrants), soit à limiter la quantité et le type de capture (ce qui revient à contrôler la production).

Les contrôles des intrants régissent les caractéristiques des flottilles et des engins (par exemple, la taille et la puissance des navires, le type et la configuration des engins), ainsi que la façon dont ils peuvent être utilisés (avec des restrictions spatiales ou temporelles). Les contrôles de la production prennent eux généralement la forme de quotas – typiquement des totaux admissibles de capture (TAC) – qui limitent, pour chaque stock, la quantité totale pouvant être capturée. Des quotas individuels ou communautaires sont parfois utilisés pour compléter les TAC, en spécifiant les conditions dans lesquelles les parts de TAC

peuvent (ou non) être échangées ou vendues. Les contrôles de la production peuvent également inclure des réglementations sur la taille minimale des poissons qui permettent de maîtriser le type de capture plutôt que son volume global.

Les pouvoirs publics se tournent de plus en plus vers une gestion écosystémique des pêches dans le but d'assurer à la fois la durabilité des activités halieutiques et la continuité des autres services écosystémiques des milieux marins. La gestion écosystémique des pêches est une approche globale qui consiste à aborder les ressources halieutiques dans le contexte de l'écosystème au sens large, en se focalisant avant tout sur la préservation de cet écosystème et de ses services (Pikitch et al., 2004^[27]).⁶ Elle contraste avec la gestion traditionnelle, qui se concentre généralement sur chaque stock de poissons pris individuellement et axe son action sur le niveau de capture de chacun d'eux. Pour être efficace, la gestion écosystémique doit intégrer différentes mesures de gestion, dont certaines ne sont pas courantes dans le domaine de la pêche (Levin et al., 2018^[28]). Elle peut parfois être difficile à mettre en pratique du fait des grandes quantités de données qui lui sont nécessaires, d'autant que les données manquent parfois sur certains aspects (par exemple, des cartes détaillées des habitats marins). Par conséquent, en guise de première étape dans la description des pratiques de gestion des pêches, ce chapitre examine spécifiquement les outils utilisés pour gérer les stocks.

Afin de mieux comprendre comment les pays utilisent les différents outils de gestion leurs stocks de poisson, l'OCDE a envoyé un questionnaire pour recueillir des informations sur la façon dont les pays et les économies gèrent leurs stocks d'espèces d'importance commerciale. Les informations portent principalement sur les outils de la gestion traditionnelle des pêches ; en plus de constituer une première étape dans la description des pratiques de gestion des pêches, elles pourront servir ultérieurement à évaluer la façon dont la gestion écosystémique des pêches est mise en œuvre dans chaque pays.

Encadré 2.3. Données de l'OCDE sur la gestion des stocks

Pour les besoins de son *Examen des pêcheries*, l'OCDE recueille régulièrement des données sur la façon dont les pays et les économies y participant gèrent leurs stocks halieutiques d'importance commerciale. Ces données, qui concernent les cinq espèces présentant le plus de valeur (d'après les relevés de 2018), sont recueillies pour chaque stock (en d'autres termes, si les différents stocks d'une même espèce sont gérés de façon distincte, les informations sont collectées pour chacun de ces stocks). En 2021, 29 pays et économies ont fourni des données.

Les pays de l'OCDE inclus dans cet ensemble de données sont les suivants : Allemagne, Australie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et République de Turquie.

Les économies émergentes représentées sont les suivantes : Argentine, Brésil, Chine, Pérou et Taïpei chinois.

Pour chaque stock, des informations détaillées sont fournies sur les différents outils de gestion utilisés pour :

- les *contrôles des intrants*, qui régissent les caractéristiques des flottilles et des engins (par exemple, la taille et la puissance des navires, le type et la configuration des engins), ainsi que les zones et les périodes auxquelles la pêche peut avoir lieu (avec par exemple des restrictions spatiales ou temporelles) ;
- les *contrôles de la production*, qui fixent des limites de captures : soit au niveau d'une pêcherie – avec des totaux admissibles de capture (TAC), qui permettent de plafonner les quantités pouvant être pêchées –, soit au niveau des personnes ou groupes de personnes avec des

quotas spécifiques (par exemple des quotas individuels transférables, individuels ou communautaires). Ces quotas s'accompagnent généralement de la spécification des conditions dans lesquelles ils peuvent (ou non) être échangés ou vendus. Les contrôles de la production incluent également des réglementations sur la taille minimale des poissons, qui permettent de maîtriser le type de capture plutôt que son volume global.

Les données recueillies sont ensuite utilisées pour établir des statistiques de base, comme par exemple : la fréquence d'utilisation des différents outils de gestion pour les stocks figurant dans l'ensemble de données ; le pourcentage de débarquements – en volume et en valeur – couverts par les différents outils ; enfin, la combinaison de différents outils au niveau des stocks. Ces statistiques sont disponibles sur le portail y afférent de l'OCDE.

L'ensemble de données porte sur les cinq espèces les plus importantes (en valeur de capture) dans chaque pays (d'après les relevés de 2018). En moyenne, les cinq espèces arrivant en tête du classement en valeur représentaient 59 % de la valeur de l'ensemble des débarquements notifiés par les pays et les économies couverts dans la base de données. Dans 81 % des cas, ces cinq espèces équivalaient à plus de 40 % du total des débarquements (et plus de 90 % en Argentine, en Finlande et en Pologne). Elles peuvent, par conséquent, être considérées comme représentatives de la façon dont les pays abordent généralement la gestion des pêches.

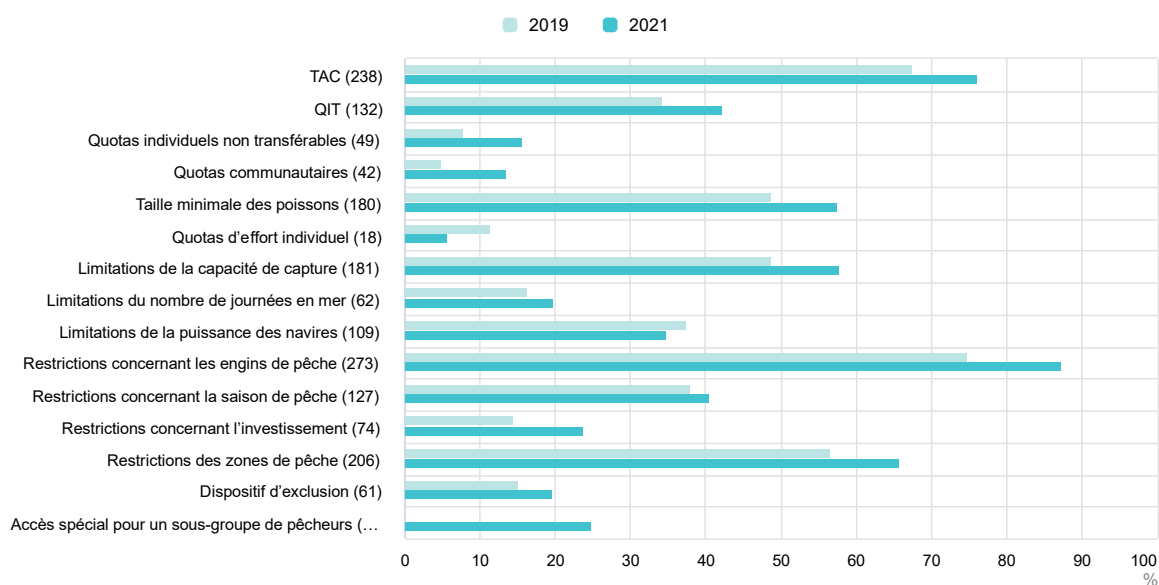
Il s'agit de la seconde fois que de telles données sont collectées. Pour l'édition 2020 de l'Examen des pêcheries de l'OCDE, les données recueillies concernant les outils de gestion utilisés pour les cinq espèces les plus importantes commercialement dataient de 2016. Compte tenu de la variation naturelle de la valeur des débarquements, il est possible que les cinq espèces les plus importantes en 2016 n'étaient pas les mêmes qu'en 2018 ; pour assurer la cohérence des séries chronologiques, des données ont été recueillies à la fois sur les mêmes espèces que pour l'édition 2020, et sur toute nouvelle espèce figurant parmi les cinq plus importantes commercialement en 2018. Certains pays ont donc soumis des informations sur plus de cinq espèces.

Les données ont, de plus, été recueillies au niveau de chaque stock, ce qui signifie que lorsqu'un pays exploite plusieurs stocks d'une même espèce, il doit indiquer quels outils il utilise pour gérer chaque stock individuellement. Ainsi, les informations recueillies auprès de 29 pays et économies concernent au total 313 stocks de 107 espèces.

2.3.2. La majorité des débarquements d'espèces commercialement importantes proviennent de stocks soumis à des totaux admissibles de capture

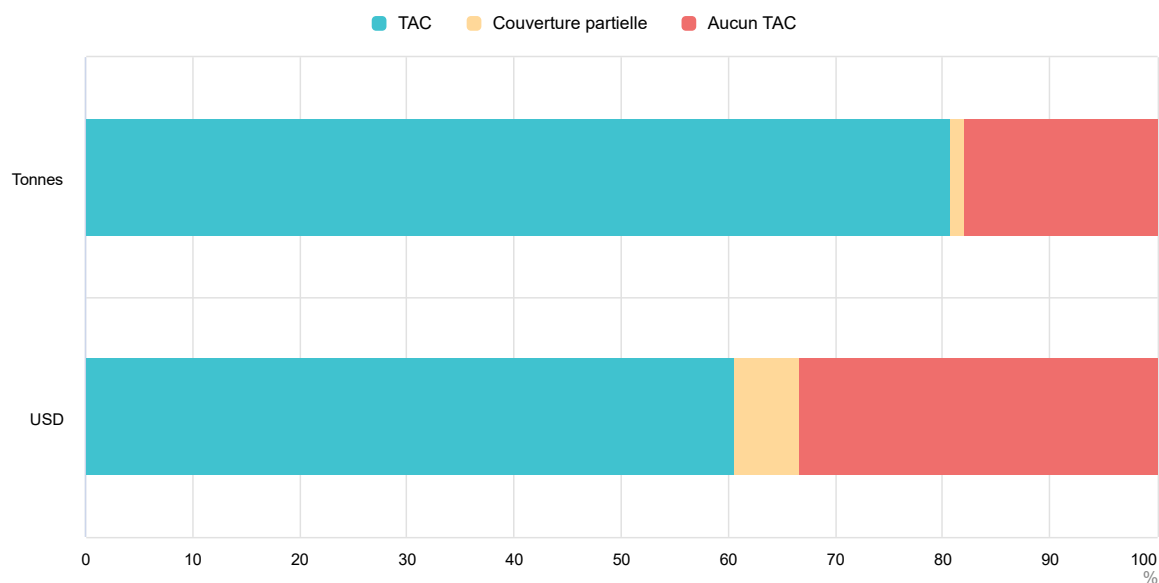
En 2021, les restrictions concernant les engins de pêche étaient l'outil de gestion le plus fréquemment utilisé – pour 87 % des stocks (273) –, suivies par les TAC – pour 76 % des stocks (238) (Graphique 2.6). Cette situation est très similaire à celle qui avait été observée en 2019, ce qui n'est pas étonnant vu la forte concordance des deux ensembles de données. En 2020, les débarquements d'espèces intégralement soumises à un TAC ont généré 9.2 milliards USD, soit 61 % de la valeur des débarquements de toutes les espèces figurant dans l'ensemble de données (Graphique 2.7). Des débarquements d'une valeur de 900 millions USD (6 %) concernaient des espèces dont certains stocks seulement étaient soumis à des TAC (couverture partielle) ; enfin des débarquements se chiffrant à 5.1 milliards USD (33 %) se composaient d'espèces pour lesquelles aucun TAC n'était appliqué.⁷ Les espèces intégralement soumises à des TAC ont généré 12.6 millions de tonnes de poisson soit 81 % du volume des débarquements d'espèces les plus importantes commercialement ; les espèces partiellement visées par des TAC ont-elles généré 0.2 million de tonnes (ou 1 % du volume des débarquements) et celles qui n'étaient pas du tout visées par des TAC ont fourni 2.8 millions de tonnes (soit 18 % du volume des débarquements). Parmi les pays ayant communiqué leurs stocks à l'OCDE, 27 % appliquent des TAC à tous les stocks et plus de la moitié des pays en appliquent à plus de 80 % des stocks recensés.

Graphique 2.6. Utilisation des outils de gestion, 2019 et 2021



Note : TAC = total admissible de capture ; QIT = quota individuel transférable. Le nombre de stocks pour lesquels l'outil est utilisé est indiqué entre parenthèses.

Graphique 2.7. Utilisation de totaux admissibles de capture (TAC) dans la gestion des espèces commercialement importantes, 2021



Note : TAC = total admissible de capture. En l'absence de données disponibles sur la valeur des débarquements au Japon pour 2020, ce sont les valeurs de 2019 qui ont été utilisées.

Source : OCDE (2022^[29]), OCDE (2022), « Marine landings », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_LAND.

Hormis les TAC, d'autres formes de quotas – comme les quotas individuels (QI) ou les quotas individuels transférables (QIT) – sont également utilisés pour gérer les pêches ainsi que pour inciter à l'efficacité économique et à une meilleure protection des ressources. Les QIT et les QI ont été appliqués respectivement à 42 % et 16 % des stocks, alors que 7 % des stocks (22 au total) étaient soumis à la fois à des QI et des QIT. Cela signifie qu'un peu plus de la moitié des stocks recensés sont soumis soit à des QIT, soit à des QI. Les contrôles de la production incluent également des quotas communautaires. La différence entre ces quotas et les QI/QIT est qu'ils s'appliquent non pas à titre individuel mais à un groupe de pêcheurs. Des quotas communautaires étaient utilisés pour 13 % des stocks, avec dans la quasi-totalité des cas l'application de TAC. Pour un peu plus de la moitié des stocks soumis à des quotas communautaires, des QIT étaient également appliqués. Les quotas communautaires étaient plus susceptibles de s'appliquer à des espèces benthiques et démersales que pélagiques (Tableau d'annexe 2.A.1 et Tableau d'annexe 2.A.2).

2.3.3. Des contrôles des intrants sont utilisés pour la quasi-totalité des stocks recensés, avec principalement des restrictions concernant les engins et les zones de pêche

Parmi les 318 stocks recensés, seulement 2 % (6) ne sont soumis à aucun contrôle des intrants. Parmi ces six stocks, quatre ne sont gérés par aucun outil. Une combinaison de trois quotas différents est utilisée pour les deux stocks restants. Cela signifie donc que la plupart des stocks sont soumis à des restrictions concernant la méthode et la zone de pêche. Les contrôles des intrants les plus fréquemment utilisés sont les restrictions concernant les engins de pêche, qui sont appliquées à 87 % des stocks (273) et représentent donc l'outil de gestion le plus répandu parmi l'ensemble des données recueillies (Graphique 2.6). Les restrictions relatives aux zones de pêche arrivent en deuxième place – étant appliquées à 66 % des stocks (206) –, suivies par les limitations de la capacité de capture, utilisées pour 58 % des stocks (181).

Le fait que des restrictions concernant les engins de pêche soient fréquemment utilisées n'est pas surprenant. Dans la plupart des pêcheries, différents types d'engins peuvent être utilisés. Or, ils n'offrent pas tous la même efficacité en termes de capture des espèces ciblées, et n'ont pas le même impact sur les espèces non ciblées et l'environnement. Cela est vrai aussi bien pour les engins actifs que passifs ; les filets maillants, par exemple, sont un engin passif pouvant être utilisé pour capturer efficacement certaines espèces, mais il est aussi responsable de captures accidentelles de mammifères et d'oiseaux marins (Regular et al., 2013^[30] ; Read, Drinker et Northridge, 2006^[31]). Les chaluts, qui sont un engin actif, sont efficaces pour cibler les espèces benthiques, mais ils risquent de dégrader leurs habitats (Eastwood et al., 2007^[32]). Les restrictions concernant les engins sont par conséquent nécessaires aux gestionnaires des pêches car elles permettent, dans de nombreux cas, de trouver un équilibre entre la durabilité environnementale et la rentabilité, ce qui explique leur popularité en tant qu'outil de gestion.

Les restrictions relatives aux zones de pêche – comme la limitation des pratiques de pêche autorisées dans les aires marines protégées (AMP) – constituent un outil de gestion traditionnel qui a acquis une importance croissante dans le cadre de la gestion écosystémique des pêches (Halpern, Lester et McLeod, 2010^[33]). Elles peuvent avoir des effets très positifs sur les écosystèmes marins et sont souvent relativement simples à mettre en œuvre, ce qui explique sans doute leur fréquence d'utilisation (Encadré 2.4). Il n'en reste pas moins qu'un dispositif efficace de ce type peut être techniquement complexe à concevoir et coûteux à faire appliquer (Gill et al., 2017^[34]). Par ailleurs, les données recueillies ne fournissent aucune indication sur l'utilisation de la gestion écosystémique des pêches, et des informations supplémentaires sont nécessaires pour comprendre comment cette approche plus globale de la gestion des pêches est mise à profit par les pouvoirs publics.

Encadré 2.4. L'utilisation des restrictions relatives aux zones de pêche dans la gestion des pêches

Il existe plusieurs types de restrictions relatives aux zones de pêche, telles que les zones marines de non-prélèvement, les zones de reconstitution des stocks de poisson (dont la désignation peut relever de la politique commune de la pêche de l'Union européenne), les aires marines protégées (AMP) et autres mesures zonales. Les AMP sont peut-être les dispositifs de restriction des zones les plus répandus et leur expansion est rapide depuis 2005 (PNUE-WCMC et IUCN, 2021^[35]), principalement sous l'influence de l'Objectif d'Aichi 11, qui appelle à ce que 10 % des eaux territoriales se trouvent dans des aires protégées. Des négociations sont en cours entre les Parties à la Convention sur la diversité biologique et un objectif de 30 % est proposé par certains pays. Compte tenu de l'augmentation du nombre de restrictions relatives aux zones de pêche, il est important de comprendre quel est leur impact – en particulier celui des AMP – sur les pêches et quel rôle elles peuvent jouer à la fois dans le cadre de la gestion traditionnelle et de la gestion écosystémique des pêches.

Du point de vue de la biodiversité, d'importants éléments de preuve mettent en évidence l'efficacité des AMP au regard de l'augmentation de la biomasse des poissons, de la préservation de la diversité des espèces et de la restauration des processus écosystémiques (Sala et al., 2018^[36] ; Aburto-Oropeza et al., 2011^[37] ; Sala et Giakoumi, 2017^[38]). Les données issues de l'observation laissent également entendre que les AMP plus anciennes, plus vastes et mieux protégées sont plus efficaces (Edgar et al., 2014^[39]). Les bienfaits des AMP pour les écosystèmes (comme les effets de report et l'augmentation de la biomasse) sont les avantages pour pêcheries les mieux étudiés (Mangi et al., 2022^[40]). Néanmoins, les AMP font partie de systèmes socioécologiques complexes qui ont des conséquences importantes pour l'économie et les communautés locales (Rees et al., 2018^[41] ; Gaines et al., 2010^[42]), et qui restent relativement peu étudiés (Rees et al., 2021^[43]).

En règle générale, les AMP entraînent dans un premier temps une baisse des revenus issus de la pêche lorsque les pêcheurs ne peuvent plus pénétrer dans les zones où ils exerçaient auparavant leur activité. Cette baisse est souvent suivie d'une lente augmentation à mesure que les bienfaits procurés aux écosystèmes se manifestent (comme les effets de report), entraînant une hausse des captures par unité d'effort dans les pêches situées aux alentours (Mangi et al., 2022^[40]). L'aménagement d'une AMP permet souvent également d'accroître les revenus tirés des activités non liées à la pêche, comme par exemple le tourisme (Pascual et al., 2016^[44]). Les études empiriques montrent qu'un réseau de zones protégées bien conçues peut rendre les pêches plus rentables (White et al., 2008^[45]). Toutefois, il faut parfois attendre plusieurs années avant que de nouvelles sources de revenus apparaissent et que les revenus des pêches repartent à la hausse, la conséquence pouvant être un appauvrissement des communautés locales sur le court terme (Mangi et al., 2022^[40]). Il peut aussi arriver que les revenus issus de la pêche ne se redressent pas et que les nouvelles sources financières ne suffisent pas à combler le manque, entraînant alors des pertes économiques à long terme. Ces pertes peuvent être importantes, comme dans le cas des îles Phoenix, dans l'archipel des Kiribati : cette zone protégée aurait privé l'État de 145 millions USD de revenus liés aux pêches entre 2015 et 2021, et est aujourd'hui en passe d'être ouverte à la pêche commerciale (Carreon, 2021^[46]).

Il est important de préciser que ceux qui supportent les coûts d'une AMP ne sont pas forcément ceux qui en retirent des avantages (Rees et al., 2021^[43]). À titre d'exemple, les effets de report peuvent se manifester sur d'autres espèces – que certains pêcheurs ne peuvent pas exploiter en raison de quotas ou du manque d'engins appropriés –, et les pêcheurs peuvent être dans l'incapacité de tirer parti des nouvelles sources de revenus (provenant par exemple du tourisme). Par conséquent, même lorsque les avantages sont supérieurs aux coûts et que la communauté dans son ensemble retire des bienfaits, il est toujours possible que les pêcheurs se retrouvent pénalisés. Lorsque la gestion des pêches s'appuie sur l'aménagement d'AMP, ce qui est courant dans l'approche écosystémique, il est important de comprendre le système socioéconomique dans lequel s'insèrent les AMP afin d'empêcher tout impact économique négatif sur certains groupes.

2.3.4. Plusieurs contrôles des intrants sont souvent mis en place pour gérer les stocks, en particulier dans le cas des espèces benthiques

En moyenne, chaque stock est soumis à 3.6 contrôles des intrants, un chiffre qui masque cependant des tendances importantes concernant l'utilisation de ces contrôles en association avec d'autres, ainsi qu'avec des quotas. Les stocks auxquels ne s'applique aucun TAC sont soumis à 3.9 contrôles des intrants en moyenne – soit plus que les stocks soumis à des TAC, qui font l'objet de 3.5 contrôles –, sans doute parce que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour contrôler les pêcheurs en l'absence de limitation globale des captures. Dans les cas où aucun quota ni TAC n'est utilisé, on dénombre en moyenne 4 contrôles des intrants, ce qui corrobore l'analyse précédente. Pourtant, contrairement à ce qui avait été observé dans l'*Examen de l'OCDE des pêcheries 2020*, les stocks avec des TAC et autres quotas sont en fait soumis à un peu plus de contrôles des intrants (3.7) que ceux auxquels sont appliqués des TAC mais pas d'autres quotas (3.5).

Les quotas (ou contrôles de la production) sont associés à des contrôles des intrants pour la quasi-totalité des stocks, mais la nature de ces contrôles varie selon les types de quotas (Tableau 2.1). Les stocks auxquels sont appliqués des quotas individuels et des quotas communautaires sont soumis en moyenne à beaucoup plus de contrôles des intrants que les autres stocks, à savoir respectivement 4.8 et 4.3. En comparaison, les stocks avec des QIT utilisent en moyenne 3.7 contrôles des intrants, soit un peu plus seulement que la moyenne de l'ensemble des stocks. Il est difficile de déterminer pour quelle raison les stocks avec des quotas individuels et des quotas communautaires sont associés à un nombre de contrôles des intrants plus élevé que la moyenne. Des travaux et des données complémentaires sont nécessaires pour comprendre s'il existe une relation de cause à effet ou s'il s'agit simplement de la conséquence de la taille relativement faible de l'échantillon, à savoir 49 stocks avec des quotas individuels et 42 avec des quotas communautaires.

Tableau 2.1. Nombre de contrôles des intrants utilisés par type de quota

| | Nombre de contrôles des intrants |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| Total admissible de capture (TAC) | 3.5 |
| Quota individuel transférable | 3.7 |
| Quota individuel non transférable | 4.8 |
| Quota communautaire | 4.3 |

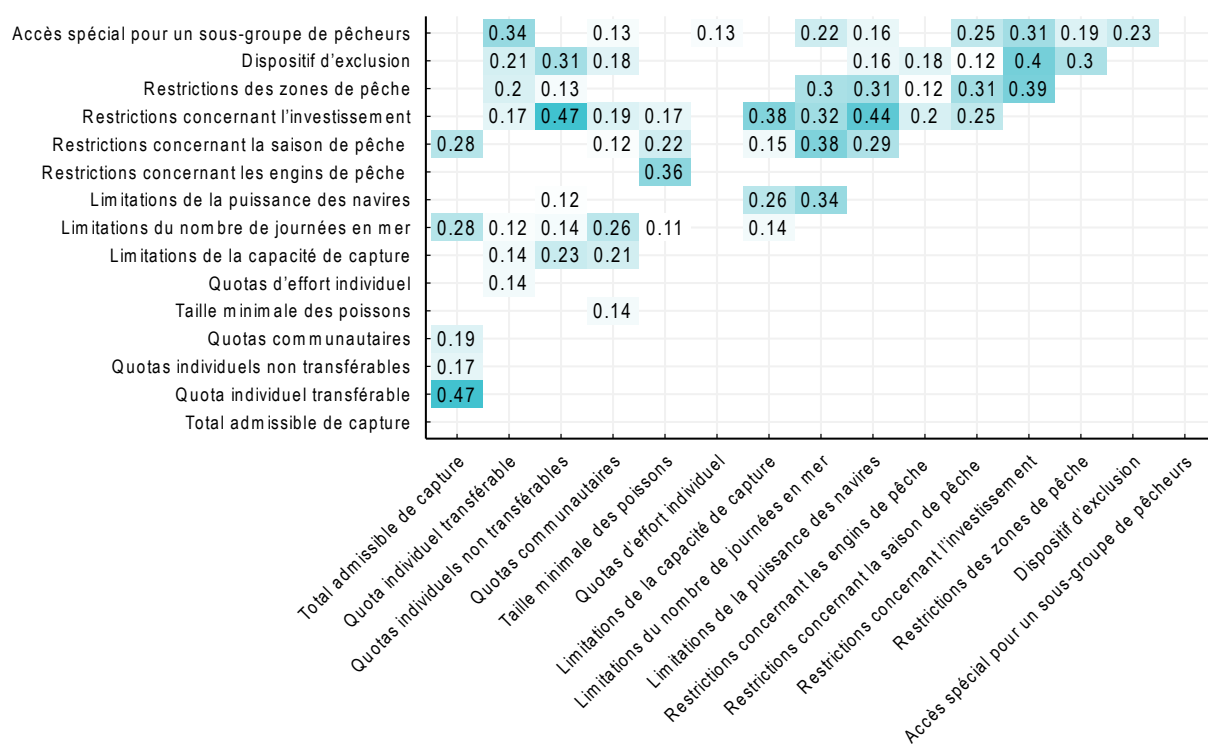
Les espèces benthiques (109 stocks) sont généralement gérées à l'aide de 4.4 contrôles des intrants en moyenne, soit plus que pour les espèces démersales (2.8 en moyenne pour 63 stocks) et les espèces pélagiques (3.0 contrôles en moyenne pour 118 stocks). Cela reflète probablement la plus grande difficulté à gérer les stocks benthiques que les stocks pélagiques ou démersaux, notamment pour protéger leurs habitats, qui sont importants à la fois pour les poissons et pour la santé des océans en général. Les stocks benthiques sont généralement plus susceptibles d'être associés à des limitations de la puissance des navires, à des restrictions concernant la saison de pêche, à des restrictions concernant l'investissement ainsi qu'à des limitations de la capacité de capture.

Les gestionnaires des pêches utilisent une combinaison d'outils de gestion. Il est essentiel, pour une bonne gestion des pêches, de comprendre quelles combinaisons sont les plus efficaces. La première étape consiste à examiner les cas dans lesquels plusieurs outils de gestion sont utilisés simultanément et les combinaisons qui existent entre eux. Les cellules en couleur dans le Graphique 2.8 indiquent une association statistiquement significative entre deux outils de gestion, et la valeur affichée correspond au V de Cramer, qui mesure la force de l'association. Il existe des associations significatives entre les TAC et d'autres formes de quotas (QIT, QI et quotas communautaires), mais la plus significative est celle entre les TAC et les QIT. En revanche, il n'y a pas d'association significative entre les QIT, les QI et les quotas communautaires, ce qui signifie que ces quotas ne sont pas régulièrement combinés. L'une des

explications possibles est la difficulté à coordonner plusieurs systèmes de quotas différents, avec le risque d'obtenir des dispositifs de gestion complexes pouvant être difficiles à faire appliquer (Healey et Hennessey, 1998^[47]).

Contrairement à ce qui se passe avec les quotas, les associations significatives entre les contrôles des intrants sont nombreuses. Cela confirme les tendances décrites plus haut, à savoir qu'un stock est généralement soumis à plusieurs contrôles des intrants qui interviennent sur différents aspects de l'activité halieutique. Les trois associations les plus significatives entre ces contrôles sont celles qui ont lieu entre, d'une part, les restrictions concernant l'investissement et, d'autre part, les limitations de la puissance des navires, l'obligation d'utiliser des dispositifs d'exclusion et les restrictions des zones de pêche. Ces associations montrent que les combinaisons des contrôles des intrants tentent généralement de réglementer simultanément la zone, la quantité et la méthode de pêche. La raison des combinaisons n'est cependant pas toujours claire. Pour citer un exemple, c'est entre les QI et les restrictions concernant l'investissement que l'association est la plus significative, sans toutefois qu'il soit facile de l'expliquer. Des études complémentaires sont requises pour comprendre les raisons de certaines combinaisons d'outils de gestion et comment cela peut avoir des conséquences sur l'efficacité des dispositifs de gestion des pêches.

Graphique 2.8. Associations statistiques entre les différents outils de gestion, 2021



Note : Les cellules en couleur indiquent une association statistiquement significative ($p < 0.05$) entre deux outils de gestion d'après le test du khi carré. Les nombres inscrits dans les cellules correspondent aux valeurs du V de Cramer, qui mesure la force de l'association entre les outils de gestion. Une association de force moyenne correspond à un V de Cramer de 0.3-0.5, et une association de force peu importante à un V de Cramer de 0.1-0.3.

2.4. Combinaison des données sur la gestion et sur l'état des stocks

Comprendre l'impact des outils de gestion sur les résultats des pêches est très important pour assurer la durabilité et la productivité à long terme des ressources halieutiques. Il est cependant compliqué d'établir des liens entre les outils de gestion et l'état des stocks car il existe un décalage entre l'action de gestion et son effet éventuel sur la santé des stocks ; de plus, comme expliqué plus haut, l'état des stocks est influencé non seulement par les outils de gestion mais aussi par de nombreux facteurs exogènes, comme le changement climatique. Le travail d'analyse doit éviter toute déduction erronée concernant les liens de cause à effet. L'objectif à long terme de la collecte de données est toutefois de créer une série chronologique qui permette d'analyser l'impact des outils de gestion sur l'état des stocks.

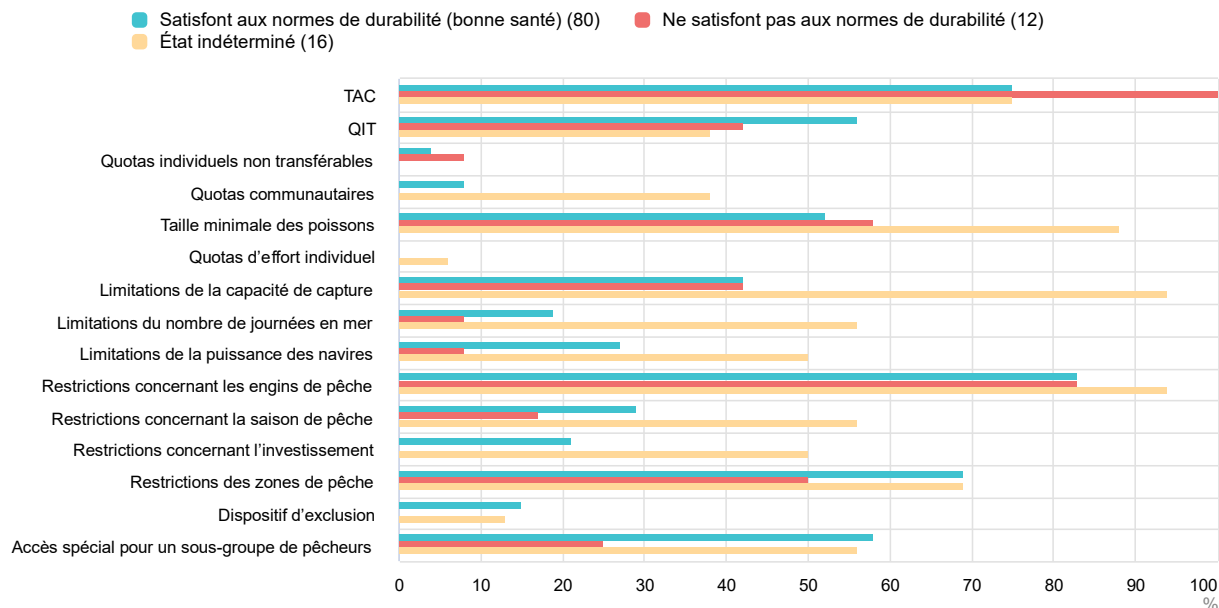
Toutefois, la création de cette série chronologique est un défi en soi. La dénomination des stocks par les autorités de gestion et les entités chargées de l'évaluation des stocks varie selon les pays et, parfois, selon les différentes entités d'un même pays ou dans le temps. À titre d'exemple, le Conseil international pour l'exploration de la mer, qui évalue les stocks capturés dans l'océan de l'Atlantique Nord, inclut plusieurs États membres de l'Union européenne. Cette organisation utilise cependant des noms de stocks qui ne correspondent pas à ceux employés par la Commission européenne pour l'attribution des quotas. Il n'est donc pas toujours facile, ni même possible, de combiner les données relatives à l'état des stocks avec celles concernant leur gestion. Il est même parfois difficile de trouver des informations sur le volume et la valeur des débarquements d'un stock donné.

L'harmonisation de la dénomination des stocks – en particulier de ceux que l'on trouve dans plusieurs pays – permettrait de recueillir des données sur un plus grand nombre de stocks, et aiderait généralement à déterminer l'efficacité de la gestion des pêches. Les pays devraient envisager d'adopter des normes de dénomination des stocks pour la notification des données relatives aux stocks, en particulier pour ce qui concerne les stocks partagés. Ces normes pourraient inclure l'harmonisation des noms ou des codes pour les stocks partagés, l'utilisation des codes du Système d'information sur les sciences aquatiques et la pêche pour les espèces capturées (le cas échéant), et la diffusion de notices accessibles publiquement en cas de changement des consignes de dénomination des espèces et des stocks.

Pour un peu plus d'un quart des stocks (80) ayant été déclarés lors de l'enquête sur la gestion des pêches, des informations sur leur état étaient disponibles pour l'année 2021 ; pour 73 stocks, des informations sur leur état étaient disponibles pour l'année 2019. Les paragraphes qui suivent sont une description de ces données, qu'il convient d'interpréter avec prudence compte tenu des réserves susmentionnées.

La majorité (65 %) des stocks pour lesquels on dispose à la fois de données sur leur gestion et sur leur état sont en bonne santé ; 15 % ne satisfont pas aux critères de durabilité et 20 % ont un état indéterminé, ce qui coïncide largement avec l'ensemble des données recueillies. Il existe des différences dans la façon dont les outils de gestion sont utilisés pour chaque catégorie (Graphique 2.9), mais compte tenu de la taille relativement faible de l'échantillon et de la courte période examinée, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives. Par exemple, bien que 100 % des stocks ne satisfaisant pas aux critères de durabilité soient soumis à un TAC, il n'est pas possible de savoir si ce quota a été mis en place avant ou après la dégradation de la santé des stocks dans le cadre d'un plan de reconstitution. De plus, sur l'ensemble des données recueillies, seuls 12 stocks ne satisfont pas aux critères de durabilité, ce qui ne permet pas de déterminer s'il s'agit d'une tendance ou d'un phénomène parasite. Il en résulte qu'il n'est actuellement pas possible d'établir une corrélation entre les outils de gestion utilisés et l'état de santé des stocks, et qu'il convient de procéder avec soin pour interpréter ces valeurs.

Graphique 2.9. Utilisation des outils de gestion en fonction de l'état de durabilité biologique des stocks, 2021



Note : TAC = totaux admissibles de capture ; QIT = quotas individuels transférables.

Quelques tendances générales intéressantes se dégagent néanmoins. Les stocks qui ne satisfont pas aux critères de durabilité sont généralement associés au nombre d'outils de gestion le plus faible (4.4) ; viennent ensuite les stocks en bonne santé (5.6) et ceux dont l'état est indéterminé (7.8). Les contrôles des intrants sont utilisés plus fréquemment pour gérer les stocks dont l'état est indéterminé que ceux qui satisfont/ne satisfont pas aux critères de durabilité. En moyenne, les stocks dont l'état est indéterminé sont soumis à 4.9 contrôles des intrants différents alors que ceux qui satisfont/ne satisfont pas aux critères de durabilité en ont respectivement 3.3 et 2.3. Plus spécifiquement, les contrôles limitant l'effort et la capacité de pêche (c'est-à-dire les limitations de la capacité de capture, du nombre de journées en mer ou de la puissance des navires, ainsi que les restrictions concernant l'investissement ou la saison de pêche) sont tous utilisés davantage pour les stocks ayant un état indéterminé que pour ceux dont l'état est déterminé.

L'utilisation accrue des contrôles des intrants pour les stocks ayant un état indéterminé est sans doute due aux caractéristiques de ces stocks, qui rendent ces types de contrôles préférables et l'évaluation difficile. Les espèces benthiques sont en effet surreprésentées parmi les stocks à l'état indéterminé. Ces espèces représentent 45 % des 80 stocks recensés, mais elles correspondent à 63 % des stocks dont l'état est indéterminé ; elles incluent notamment la langoustine, la coquille St-Jacques atlantique, le crabe des neiges et le homard américain. Il se peut donc que ce soit les caractéristiques de ces espèces (par exemple leur difficile évaluation) qui entraînent à la fois une utilisation accrue des contrôles des intrants et un état indéterminé.

2.5. La problématique des engins de pêche fantômes

La gestion des pêches pâtit de facteurs exogènes pouvant affecter directement la santé des stocks. Les engins de pêche fantômes (ci-après « les engins fantômes »), qui désignent des engins de pêche restés en mer après avoir y avoir été abandonnés, perdus ou rejetés, en font partie⁸.

Les captures accidentelles d'organismes marins par des engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés en mer peuvent avoir de lourdes conséquences pour les pêches⁹. Parmi elles, on observe notamment une moindre abondance des espèces cibles qui, à son tour, peut faire baisser le niveau de capture par unité d'effort (CPUE) des pêcheurs et, partant, la rentabilité de leurs activités, et affecter ainsi la sécurité alimentaire aux niveaux local et mondial¹⁰. Ce phénomène peut même peser directement sur la gestion des pêches, lorsque les engins fantômes ont un impact significatif sur la mortalité des espèces cibles¹¹. La non-prise en compte des conséquences des engins fantômes peut en effet biaiser les objectifs de gestion et compromettre la concrétisation des objectifs fixés en matière de durabilité.

Au-delà des activités de pêche, les engins fantômes peuvent avoir d'importantes répercussions sur l'environnement marin. Ces derniers sont en effet jugés responsables de la grande majorité des cas d'enchevêtrement, auxquels les gros animaux marins paient un lourd tribut¹². C'est pour cette raison qu'on estime qu'en volume, la pêche fantôme occasionne des dégâts plus importants que la part qu'elle représente en terme de pollution plastique marine. Les engins fantômes participent en outre à l'érosion et à l'étouffement des fonds marins, avec des conséquences préjudiciables pour les coraux et d'autres organismes benthiques (MacFadyen, Huntington et Cappell, 2009^[48] ; GESAMP, 2021^[49]).

Composés en grande partie de matières plastiques, les engins fantômes sont également à l'origine d'un grand nombre de problématiques d'environnement liées notamment à la dégradation de ces déchets en particules microplastiques, puis à leur bioaccumulation dans les organismes marins¹³. Les déchets marins flottants issus d'engins fantômes peuvent aussi transporter des organismes invasifs tels que des bactéries ou des algues, et conduire à l'introduction d'espèces exotiques néfastes dans un nouvel écosystème. Ces déchets sont par ailleurs un vecteur de communautés microbiennes potentiellement nocives pour les écosystèmes et la santé humaine (Gilman et al., 2021^[50] ; OCDE, 2021^[51]).

Compte tenu de la difficulté de mesurer la quantité d'engins fantômes, du manque de données probantes concernant l'ampleur des captures non intentionnelles liées à ces dispositifs et, partant, de la difficulté d'estimer leur impact en termes de mortalité, les gestionnaires des pêches doivent non seulement essayer d'enrayer ce phénomène mais aussi tout mettre en œuvre pour en réduire l'impact autant que possible. En 2021, il a été demandé à l'OCDE de produire un rapport sur la façon dont les pays membres du G7 traitent la question des engins fantôme, et sur les meilleures pratiques pouvant être adoptées pour agir plus efficacement contre ce phénomène. Une synthèse actualisée de ce rapport, intitulé *Towards G7 action to combat ghost fishing gear* (OCDE, 2021^[6]), est présentée ci-après.

2.5.1. Les engins fantômes résultent de causes diverses et il est difficile de mesurer l'ampleur du problème et son impact

Les engins de pêche peuvent être abandonnés, perdus ou rejetés en mer pour diverses raisons imputables au milieu naturel ou à l'homme. Des conditions météorologiques difficiles telles que les tempêtes, les courants puissants ou le vent peuvent déplacer les engins de pêche, les dissocier des flotteurs signalant leur présence en surface ou rendre leur récupération difficile et dangereuse pour les pêcheurs. Les pertes peuvent également résulter d'interactions avec la faune marine ou d'autres engins de pêche, des navires, des rochers, des récifs coralliens et des structures artificielles situées sous la surface de la mer (Richardson et al., 2021^[52] ; GESAMP, 2021^[49]). L'enchevêtrement d'engins mobiles, comme les chaluts, et d'engins statiques au sein d'une même zone constitue une cause de perte fréquente (MacFadyen, Huntington et Cappell, 2009^[48]). Des pertes peuvent aussi avoir lieu en cas de mauvaise utilisation, en particulier lorsque de trop nombreux filets sont déployés dans une même zone ou lorsqu'un engin est laissé en mer trop longtemps. Parfois, les pêcheurs font le choix de rejeter ou d'abandonner des engins de pêche en mer, cette solution leur paraissant plus pratique et économique que de se débarrasser de ces équipements à terre. Cette situation s'observe notamment lorsque les installations de réception portuaires chargées de collecter les engins de pêche en fin de vie font défaut. Enfin, des engins de pêche

peuvent être rejetés en mer pour dissimuler des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

Il est difficile d'estimer le volume d'engins fantômes présents dans les océans, ceux-ci étant compliqués à détecter et issus de sources diverses et variées. De plus, les recherches conduites en vue de quantifier ces engins se limitent souvent à des catégories de matériel et à des zones géographiques précises. Les données disponibles donnent à penser qu'une part non négligeable d'engins de pêche appartenant à certaines catégories sont perdus. Les estimations sont toutefois variables. Une méta-analyse de publications portant sur l'ampleur de la production d'engins fantômes fait ainsi apparaître qu'en moyenne, 5.7 % des filets, 8.6 % des casiers et 29 % des lignes utilisés sont perdus chaque année (Richardson, Hardesty et Wilcox, 2019^[53])¹⁴. Une étude plus récente montre quant à elle que 1.82 % des engins de pêche, toutes catégories confondues, sont perdus en moyenne tous les ans (Richardson et al., 2022^[54]). Cette part, qui s'avère inférieure aux chiffres auparavant annoncés, n'en demeure pas moins élevée. Dans le cas de la pêche à la palangre, par exemple, une perte annuelle de 3.3 % de matériel représente près de 740 000 km de lignes de pêche (Richardson et al., 2022^[54]).

Les études sur la prévalence des engins fantômes révèlent par ailleurs que ces objets peuvent représenter une source importante de déchets marins. On estime par exemple qu'en termes de masse, 70 % des déchets marins contenus dans les cinq grands gyres océaniques proviennent de la pêche (PNUE, 2016^[55]). Selon une autre étude, les engins de pêche représenteraient entre 75 et 86 % des déchets plastiques flottant au sein du vortex de déchets du Pacifique nord (Lebreton et al., 2022^[56]). À l'échelle locale, les engins de pêche comptent pour environ la moitié des déchets marins collectés dans le cadre des programmes de nettoyage du littoral menés en Colombie britannique (Markel et Smith, 2020^[57]) et constituent la première source de déchets plastiques retrouvés sur les plages et recensés dans les enquêtes réalisées dans la zone maritime couverte par la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Convention OSPAR) (Commission OSPAR, s.d.^[58]).

Mettre en relation les estimations sur les engins fantômes réalisées à l'échelle mondiale et les études conduites localement n'est pas chose aisée. En effet, aucune méthode de mesure des engins fantômes ne fait actuellement consensus, ce qui pose problème lorsqu'il s'agit d'agrèger et de comparer des estimations régionales. De plus, très peu d'études sont encore conduites dans de nombreuses régions du monde pour évaluer la fréquence des pertes, des rejets et des abandons d'engins de pêche en mer (GESAMP, 2021^[49]). Les estimations de portée mondiale varient donc considérablement. D'après les dernières études disponibles sur le sujet, les engins fantômes recensés à l'échelle mondiale représenteraient, en volume, entre 1.5 % (300 000 tonnes), au plus bas, (OCDE, 2022^[59]) et 9 à 10 %, au plus haut, de l'ensemble des déchets macroplastiques contenus dans les océans.

D'après les estimations de l'OCDE (2022^[59]), les fuites de plastique occasionnées par les activités en mer (principalement la pêche) vont plus que doubler à l'échelle mondiale pour atteindre 600 000 tonnes en 2060, et proviendront des pays de l'OCDE à hauteur de 17 %. De plus amples recherches sur la quantité d'engins de pêche fantômes doivent être menées de toute urgence : il est en effet impératif de savoir où et comment ces déchets sont produits afin de prendre des mesures plus ciblées. Ces recherches nécessiteront des données plus abondantes et de meilleure qualité sur l'effort de pêche et sa localisation, les quantités et le type d'engins utilisés, les taux de perte (et de remplacement) d'équipements ainsi que leur composition (et plus particulièrement le type de plastique employé), notamment dans les parties du monde où les données sont peu nombreuses (GESAMP, 2021^[49]). Les chercheurs pourraient également tirer parti de données de meilleure qualité sur la présence de matières plastiques en mer, et de paramètres affinés sur la part que représente la pêche dans la production totale de déchets plastiques¹⁵.

2.5.2. Bonnes pratiques de lutte contre les engins fantômes

La communauté internationale prend déjà des mesures pour répondre à la problématique des engins fantômes, qui est régulièrement abordée dans le contexte d'initiatives internationales et multilatérales de

réduction de la pollution des océans par les matières plastiques. Cette question a notamment été soulevée dans le cadre du dialogue informel de l'OMC sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable. Engagé en novembre 2020 sous l'impulsion d'un groupe de membres de l'OMC, ce dialogue vise à faire face à l'augmentation des coûts environnementaux, sanitaires et économiques de la pollution par les matières plastiques au travers de solutions commerciales (OMC, 2021^[60])¹⁶. Dans un avenir proche, cette question pourrait également faire l'objet de négociations devant l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, afin de créer un instrument international juridiquement contraignant pour mettre fin à la pollution par les matières plastiques¹⁷.

Lancée en 2015, l'Initiative mondiale de lutte contre les engins fantômes (Global Ghost Gear Initiative - GGGI) réunit de multiples parties prenantes issues du secteur de la pêche, du monde universitaire, du secteur public et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, avec pour objectif précis de traiter les problèmes liés aux engins de pêche fantômes dans le monde entier. Ses activités sont axées sur la prévention, l'atténuation, la récupération et le recyclage, la diffusion d'informations et le renforcement des capacités autour des meilleures pratiques à mettre en œuvre pour éviter l'apparition de nouveaux engins fantômes et réduire leurs effets néfastes au minimum¹⁸.

En 2021, l'OCDE a préparé le rapport intitulé « Towards G7 action to combat ghost fishing gear », en soutien à la présidence britannique du G7 (OCDE, 2021^[6]). Les auteurs de ce rapport ambitionnaient de recenser les mesures prises par les membres du G7 pour faire face aux engins fantômes et, à l'aide des données disponibles, de déterminer dans quelle mesure les pays du G7 et au-delà peuvent amplifier leur action et mettre en commun leurs meilleures pratiques. Dans leurs conclusions, ils indiquent que la lutte contre les engins fantômes devra reposer sur un ensemble complet de mesures publiques et privées ainsi que sur la coopération entre les parties prenantes aux échelles locale, régionale et internationale. Le communiqué des ministres de l'Environnement du G7 évoque la nécessité d'une réponse globale¹⁹.

La section ci-dessous synthétise brièvement les conclusions tirées du rapport de l'OCDE et actualise l'examen des bonnes pratiques mises en œuvre pour lutter contre les engins de pêche fantômes effectué pour l'occasion, en prêtant attention plus particulièrement aux pays membres de l'OCDE et aux économies partenaires étudiés dans le présent rapport.

Marquage des engins de pêche

Le marquage des engins de pêche peut à la fois contribuer à prévenir la perte et le rejet d'engins de pêche en mer et réduire les effets néfastes des engins fantômes en facilitant leur localisation et leur récupération. En 2019, la FAO a adopté des Directives volontaires sur le marquage des engins de pêche (FAO, 2019^[61]). Ces dernières encouragent les pays membres de l'Organisation et les organes régionaux des pêches (ORP) à coopérer pour élaborer et mettre en œuvre des systèmes de marquage pragmatiques et harmonisés permettant de localiser les engins de pêche et d'en identifier les propriétaires, ainsi que de remonter jusqu'aux personnes ou aux entités chargées des opérations de pêche. L'Organisation maritime internationale (OMI) a quant à elle décidé récemment de rendre obligatoire le marquage des engins de pêche, au travers de l'Annexe V de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) (OCDE, 2021^[6]).

Amélioration de la conception des engins et des navires de pêche

Une meilleure conception des engins de pêche peut contribuer à prévenir les pertes et à atténuer les effets néfastes des engins fantômes. Trois axes de progression particulièrement prometteurs se distinguent dans ce domaine, avec : 1) la mise en place de technologies de marquage et de suivi abordables et efficaces (FAO, 2019^[61]) ; 2) le recours à des cordages et à des panneaux permettant aux animaux capturés de se libérer, réduisant ainsi la capacité de pêche fantôme (dans le domaine de la pêche au casier, notamment) ; et 3) l'utilisation de dispositifs d'exclusion, tels que les cordages ou hameçons à faible résistance, les dispositifs d'arrimage des filets ou d'abaissement du profil des filets, la pêche sans cordage ou les barrières

d'entrée (FAO, 2021^[62]). Des engins de pêche mieux conçus peuvent aussi répondre à des problématiques liées à la recyclabilité, en facilitant le tri des différents éléments plastiques qui les composent. Dans un contexte d'économie circulaire, une plus grande recyclabilité peut élargir les perspectives de valorisation des engins de pêche usagés, et ainsi réduire les incitations à les abandonner en mer. La conception des navires peut elle aussi être améliorée, en veillant notamment à prévoir suffisamment d'espace à bord pour entreposer les engins de pêche ainsi que des outils permettant leur récupération en cas d'urgence. La mise en place d'exigences de conception, tant pour les engins de pêche que pour les navires, les incitations à adopter des engins mieux conçus et le soutien à la recherche et à l'innovation sont autant de mesures susceptibles de favoriser l'amélioration des engins de pêche et, donc, de réduire la pêche fantôme.

Déclaration et récupération d'engins perdus

La déclaration et la récupération des engins de pêche peuvent résoudre en partie les problèmes liés aux pertes inévitables survenant lors d'événements météorologiques extrêmes, par exemple. Lorsqu'un engin de pêche est perdu, il est préférable de le récupérer immédiatement (lorsque les conditions de sécurité sont réunies) pour éviter qu'il porte atteinte au milieu dans lequel il se trouve. Pour cela, les pêcheurs doivent toutefois être formés et munis des équipements adéquats. Si la récupération immédiate est impossible, une déclaration de perte peut permettre de localiser l'engin et de le récupérer ultérieurement, afin d'éviter un enchevêtrement avec d'autres navires. En vertu de l'annexe V de la Convention MARPOL, la déclaration des engins de pêche rejetés, abandonnés ou perdus est obligatoire. La FAO souligne également l'importance de la déclaration et de la récupération dans ses Directives volontaires sur le marquage des engins de pêche (OMI, 2017^[63] ; FAO, 2019^[61]).

Les opérations de récupération devraient être encouragées et des règles instaurées pour veiller à ce que les pêcheurs ne soient pas sanctionnés s'ils récupèrent des engins de pêche perdus sans y avoir été autorisés. Les programmes de récupération menés à titre expérimental et en fin de saison, de préférence en coopération avec les collectivités et associations de pêcheurs, se révèlent eux aussi efficaces pour atténuer les conséquences des engins fantômes et sensibiliser les parties prenantes à cette question.

Élimination des déchets

La mise à disposition d'installations d'élimination des déchets adéquates dans les ports peut contribuer à limiter les rejets d'engins de pêche endommagés en mer, en offrant aux pêcheurs un lieu où se débarrasser de leur matériel arrivé en fin de vie. Ces installations peuvent aussi améliorer la collecte des engins de pêche en fin de vie et faciliter leur préparation en vue de leur réutilisation ou de leur recyclage. Les Parties à la Convention MARPOL doivent veiller à ce que des installations de réception adéquates soient disponibles dans les ports afin que les navires puissent se débarrasser de leurs ordures sans que cela ne leur cause de retard excessif (OMI, 2017^[63])²⁰. Toutefois, dans les faits, celles-ci manquent souvent à l'appel (MacFadyen, Huntington et Cappell, 2009^[48] ; Richardson et al., 2021^[52]). La mise en place d'un régime de responsabilité élargie des producteurs pourrait aussi faciliter l'élimination des engins usagés en faisant supporter une partie des coûts liés à la gestion des déchets aux fabricants plutôt qu'aux petits ports et aux opérateurs du secteur de la pêche.

Planification spatiale et temporelle

Les mesures de planification spatiale et temporelle peuvent permettre d'éviter les conflits entre les différentes catégories d'engins de pêche, et plus particulièrement entre les engins mobiles et les engins statiques. Ces mesures consistent à circonscrire les différentes activités conduites en milieu marin dans des zones géographiques ou des périodes délimitées, ou bien à produire et à diffuser des informations sur la localisation et le déroulement de diverses activités à l'attention des usagers de l'espace et des ressources maritimes. Souvent, la planification de l'espace maritime est mise en place sous la forme

d'accords volontaires entre les pêcheurs, à l'instar de ce qui est observé dans le secteur de la pêche au crabe en Colombie britannique (Canada) ou dans l'État de Washington (États-Unis). De nombreux pays en ont fait une priorité d'action nationale (OCDE, 2021^[61]).

Facilitation des échanges

Les échanges commerciaux peuvent permettre une prise en charge efficiente des équipements en fin de vie, tels que les engins de pêche, en facilitant leur acheminement vers des marchés présentant un avantage comparatif dans le domaine du traitement des déchets. Par exemple, les engins de pêche collectés en Islande et en Norvège sont généralement envoyés en Europe continentale, où ils sont recyclés et où les déchets sont gérés d'une manière respectueuse de l'environnement (van Nijen, 2021^[64]). Des difficultés se font cependant jour lorsqu'il s'agit de trier leurs différents composants (Yamaguchi, 2018^[65]).

Les mesures de politique commerciale peuvent décourager (voire interdire) les échanges des matières plastiques les plus nocives au profit des matières et de leurs substituts les moins nocifs, en incitant potentiellement les producteurs et les consommateurs à se tourner vers ces solutions moins dommageables pour l'environnement. De nouvelles règles visent par ailleurs à limiter les échanges de matières plastiques difficiles à recycler et à améliorer la qualité des déchets plastiques échangés. Ces mesures ont été prises par les pays importateurs de déchets plastiques (notamment la Chine) et figurent également dans la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ainsi que dans la Décision du Conseil de l'OCDE sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation.

Il peut être difficile de jongler entre des mesures et des systèmes de réglementations différents et en évolution permanente. Le fait de réduire les frictions entre les différents régimes commerciaux tout en conservant la rigueur des normes environnementales encouragerait la tenue d'échanges de matières plastiques bénéfiques pour l'environnement (OCDE, 2022^[66]). L'harmonisation ou l'élaboration concertée de mesures commerciales, de règles et de normes relatives aux produits devraient être encouragées lorsque cela est possible. Enfin, l'information et la sensibilisation aux difficultés liées à la fin de vie des produits et à leur relation avec les mesures de politique commerciale pourraient apporter des solutions aux problématiques liées à la fin de vie des engins de pêche.

Éducation et sensibilisation

La sensibilisation aux conséquences néfastes des engins fantômes peut encourager les pêcheurs et les consommateurs à changer de comportement et pousser les parties prenantes du secteur de la pêche à investir pour éviter de perdre des engins en mer. Les actions de formation peuvent aussi favoriser la récupération de ces engins.

Tableau 2.2. Bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays de l'OCDE et les économies partenaires pour lutter contre les engins fantômes

| Type de mesure | Exemples de mesures mises en œuvre dans les pays et économies étudiés dans l'Examen de l'OCDE des pêcheries 2022 |
|------------------------------|--|
| Marquage des engins de pêche | <ul style="list-style-type: none"> • Australie : De nouvelles technologies de marquage des engins de pêche ont été introduites dans le cadre de l'Initiative Ghost Nets, dans le Territoire du Nord. • Canada, UE et Royaume Uni : La réglementation impose d'apposer sur les engins de pêche des renseignements concernant leurs propriétaires. • Nouvelle-Zélande : En vertu de la réglementation, les palangres, les filets fixes, les autres engins de pêches statiques et les casiers doivent obligatoirement être balisés en surface par des flotteurs portant le numéro d'immatriculation du navire. |

| Type de mesure | Exemples de mesures mises en œuvre dans les pays et économies étudiés dans l'Examen de l'OCDE des pêcheries 2022 |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • États-Unis : La réglementation de l'État de Washington impose de faire figurer sur les engins de pêche des informations relatives à leurs propriétaires. |
| Conception des navires | <ul style="list-style-type: none"> • États membres de l'UE : Le montant des redevances de gestion des déchets fixées dans les ports peut être revu à la baisse pour les navires conçus, équipés ou exploités de manière à réduire les déchets au minimum. |
| Élimination des déchets | <ul style="list-style-type: none"> • La Convention MARPOL est supposée garantir que les ports disposent d'installations adéquates permettant aux navires de se débarrasser de leurs ordures sans que cela ne leur cause de retard excessif. • États membres de l'UE : La directive européenne relative aux installations de réception portuaires veille à ce que des installations adéquates de réception des déchets, y compris d'engins fantômes, soient disponibles dans chaque port. • Italie : En vertu de la loi Salvamare (2022), l'élimination des engins de pêche fantômes récupérés est gratuite. • Corée : La loi relative à la gestion des déchets marins et des sédiments marins contaminés requiert la création de points de collecte de déchets marins. |
| Planification spatiale ou temporelle | <ul style="list-style-type: none"> • Canada : Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (ZGICNP) • États membres de l'UE : Politique commune de la pêche (PCP) • Japon : Le cadastre maritime prévoit une sensibilisation aux conflits entourant les engins de pêche. • Royaume-Uni : Plans marins nationaux. • États-Unis : Quatre États disposent de programmes de planification de l'espace maritime. |
| Conception des engins de pêche | <ul style="list-style-type: none"> • États-Unis : Panneaux d'échappement ou cordages biodégradables en Floride et dans l'État de Washington. • Corée : Des aides publiques sont disponibles pour l'achat d'engins de pêche biodégradables et de bouées respectueuses de l'environnement (article 86 de la loi sur la pêche). |
| Éducation et sensibilisation | <ul style="list-style-type: none"> • États membres de l'UE : L'application mobile Marine LitterWatch propose des outils de collecte et de diffusion de données. • Italie : L'initiative « Plastici Free GC » vise à sensibiliser les écoliers et la population générale à la problématique du plastique. Une application a été créée dans ce cadre pour recenser les points chauds de la pollution au plastique. • Japon : Plan d'action national de sensibilisation aux déchets plastiques marins. • États-Unis : Le programme de lutte contre les déchets marins (Administration nationale des océans et de l'atmosphère) soutient les projets de sensibilisation et de modification des comportements. |
| Déclaration et récupération des engins fantômes | <ul style="list-style-type: none"> • La Convention MARPOL dispose que les pertes d'engins de pêche soient déclarées. • Australie : L'initiative fédérale Ghost Nets conduit des programmes de récupération au sein du Territoire du Nord. • Canada : En vertu de la réglementation, la perte d'un engin de pêche doit être déclarée sous 24 heures. Le Fonds pour les engins fantômes finance des projets de récupération. • Costa Rica : L'accord n° 115 de l'Institut de la pêche et de l'aquaculture inclut des obligations de déclaration. • États membres de l'UE : Les navires doivent disposer d'équipements permettant la récupération d'engins de pêche et toute perte doit être déclarée sous 24 heures. L'article 40 du règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche encourage la collecte par les pêcheurs de déchets en mer, tels que des engins de pêche perdus et des déchets marins. • Italie : Les gardes-côtes italiens procèdent à la récupération d'engins de pêche fantômes dans le cadre de l'opération Operazione reti fantasma. • Japon : Des navires patrouilleurs perçoivent des subventions en contrepartie de la collecte d'engins de pêche perdus. • Norvège : En vertu de la loi relative à la gestion des ressources marines vivantes, quiconque perd ou abandonne un engin de pêche est tenu de partir à sa recherche, et quiconque récupère un engin de pêche rejeté, perdu ou abandonné en mer, y compris les doris et d'autres équipements, doit en informer son propriétaire le plus rapidement possible. Depuis |

| Type de mesure | Exemples de mesures mises en œuvre dans les pays et économies étudiés dans l'Examen de l'OCDE des pêcheries 2022 |
|--|---|
| | <p>près de 40 ans, la Direction norvégienne des pêches dirige des expéditions de nettoyage annuelles visant à récupérer des équipements rejetés ou abandonnés en mer.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Royaume-Uni : La récupération et la déclaration des engins de pêche perdus constituent des obligations réglementaires. • États-Unis : En vertu du Nouveau programme de déclaration, d'intervention et de récupération en cas de filets perdus mené dans la région du Puget Sound, les engins de pêche perdus doivent faire l'objet d'une déclaration sous 24 heures. |
| Responsabilité élargie des producteurs | <ul style="list-style-type: none"> • États membres de l'UE : Introduction avant 2025 de dispositifs de responsabilité élargie des producteurs applicables aux engins de pêche et à leurs composants en plastique. En vertu de l'article 8 de la directive européenne sur les plastiques à usage unique (2019), les États membres veillent à ce que des régimes de responsabilité élargie des producteurs soient établis pour les engins de pêche contenant du plastique mis sur leur marché, et assurent un suivi des engins de pêche contenant du plastique mis sur leur marché, ainsi que les déchets d'engins de pêche qui sont collectés et en rendent compte à la Commission, le cas échéant. De plus, les États membres sont tenus de déclarer les données relatives aux engins de pêche collectés (Décision 2021/958 de la Commission établissant le format à utiliser pour la communication des données et informations relatives aux engins de pêche mis sur le marché et aux déchets d'engins de pêche collectés dans les États membres). • Italie : la loi Salvamare (2022) met en avant l'économie circulaire pour les engins de pêche fantômes. • Royaume-Uni : Examen et consultations réalisés autour de mesures internes relatives aux engins de pêche et d'aquaculture en fin de vie. |

Note : Cette liste d'exemples n'est pas exhaustive.

Source : Évaluation des auteurs, d'après OCDE (2021^[61]) ; Global Ghost Gear Initiative (2022^[67]) ; et Ocean Outcomes (2020^[68]).

2.6. Conclusion

Si les deux tiers environ des stocks halieutiques évalués sont en bonne santé, leur état tend à se dégrader et près d'un stock sur cinq ne satisfait pas aux critères de durabilité qui lui sont fixés. Dans certains pays, la majorité des stocks n'obéissent à aucun critère de durabilité. La reconstitution des stocks surexploités aurait des effets positifs à plusieurs niveaux, en renforçant la rentabilité du secteur et en améliorant sa viabilité environnementale. Il devrait s'agir d'une priorité pour les décideurs désireux d'améliorer le sort des communautés qui vivent du secteur de la pêche.

Par ailleurs, un peu moins de la moitié des stocks en bonne santé répondent à des critères de gestion plus élevés, tels que le RMD ou le REM. De la même manière, le fait d'améliorer la santé des stocks pour répondre à ces critères profiterait tant à la rentabilité du secteur qu'à l'environnement, tout en abaissant probablement le niveau d'émissions du secteur sous l'effet d'une plus grande efficacité des activités de pêche. La gestion des stocks halieutiques à des niveaux optimaux constitue une manière technologiquement simple de réduire les émissions du secteur, qui a vocation à prendre de l'ampleur à mesure que les pouvoirs publics vont chercher à atteindre des objectifs de neutralité en gaz à effet de serre (GES) au cours des décennies à venir.

La gestion des pêches n'est pas chose facile. La viabilité économique, environnementale et sociale du secteur exige en effet des systèmes de gestion capables de réglementer efficacement les activités de pêche tout en veillant à ce que ces dernières soient rentables pour les pêcheurs. Aucun système de gestion n'est parfait, et la manière dont les différentes pêches réagissent aux mesures mises en place est à la fois complexe et imprévisible. De ce fait, les gestionnaires doivent pouvoir s'adapter à des situations changeantes afin de garantir la durabilité des ressources au cours du temps. Cette capacité d'adaptation est tributaire de données fiables et actualisées sur l'état des ressources et les mesures de gestion en vigueur. Les données mettant en relation les mesures de gestion et la santé des stocks présentées dans

le présent chapitre permettent de franchir une première étape pour comprendre comment les mesures de gestion affectent la santé des stocks.

Il conviendra cependant de poursuivre les efforts dans ce sens pour veiller à ce que les données continuent à fournir des indications utiles aux gestionnaires des pêches. Ainsi, l'état d'environ un stock sur cinq n'a pas pu être déterminé, avec de grandes disparités selon les pays, et alors qu'il s'agit bien souvent de stocks d'importance commerciale. Dans certains pays, les stocks évalués sont par ailleurs très peu nombreux et, de ce fait, les informations relatives à la santé des ressources dont dépendent les collectivités côtières sont peu abondantes. Sans une bonne connaissance de la santé des stocks, les activités des pêcheurs perdent probablement en rentabilité du fait de ressources sous ou sur-exploitées. L'élaboration de méthodes et le renforcement des capacités nécessaires à l'évaluation des stocks seraient donc bénéfiques pour les pêcheurs et les pays, à plusieurs égards. De plus, le nouvel Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche interdit aux pays de subventionner les activités de pêche portant sur des stocks surexploités et appelle à la prudence s'agissant des subventions accordées pour l'exploitation de stocks dont l'état est inconnu. Il importe donc également de faire toute la lumière quant à l'état des stocks dont la santé est indéterminée ou non évaluée, dans un souci de conformité avec cet accord.

Enfin, des facteurs externes tels que le changement climatique, la pêche fantôme et d'autres activités en milieu marin ont conséquences multiples sur les stocks halieutiques, ce qui complique la tâche des gestionnaires des pêches. La compréhension de ces impacts est essentielle pour l'efficacité des mesures de gestion. Cependant, d'importantes lacunes persistent en termes d'information, plus particulièrement pour ce qui concerne les impacts de ces facteurs sur la pêche à l'échelon local. Des données à la fois fiables et actualisées sur ces impacts permettraient de mieux cibler les ressources à consacrer à l'amélioration de la gestion des pêches dans les zones les plus sévèrement touchées.

Annexe 2.A. Tableaux de données de gestion supplémentaires

Tableau d'annexe 2.A.1. Nombre de stocks soumis à des outils de gestion, par catégorie d'espèces

| | Pélagiques | Benthiques | Démersales | Autres | Total |
|---|------------|------------|------------|--------|-------|
| Total admissible de capture | 95 | 80 | 50 | 13 | 238 |
| Quotas individuels transférables | 56 | 45 | 26 | 5 | 132 |
| Quotas individuels non transférables | 18 | 20 | 7 | 4 | 49 |
| Quotas communautaires | 8 | 23 | 11 | 0 | 42 |
| Taille minimale des poissons | 64 | 63 | 48 | 5 | 180 |
| Quotas d'effort individuel | 5 | 8 | 1 | 4 | 18 |
| Limitation de la capacité de capture | 63 | 76 | 31 | 11 | 181 |
| Limitation du nombre de jours en mer | 13 | 37 | 9 | 3 | 62 |
| Limitation de la puissance des navires | 31 | 55 | 18 | 5 | 109 |
| Réglementation des engins de pêche | 91 | 104 | 61 | 17 | 273 |
| Restrictions saisonnières | 50 | 53 | 15 | 9 | 127 |
| Réglementation des investissements | 15 | 49 | 7 | 3 | 74 |
| Zones réglementées | 71 | 74 | 49 | 12 | 206 |
| Obligation d'utiliser des dispositifs d'exclusion | 7 | 34 | 16 | 4 | 61 |
| Accès réservé à des sous-catégories de pêcheurs | 16 | 44 | 14 | 4 | 78 |

Tableau d'annexe 2.A.2. Nombre de stocks recensés dans la base de données relative à la gestion des stocks, par catégorie d'espèces

| | |
|------------|-----|
| Pélagiques | 119 |
| Benthiques | 109 |
| Démersales | 63 |
| Autres | 22 |

Références

- Aburto-Oropeza, O. et al. (2011), « Large Recovery of Fish Biomass in a No-Take Marine Reserve », *PLoS ONE*, vol. 6/8, p. e23601, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0023601>. [37]
- Aguzzi, J. et al. (2022), « Advancing fishery-independent stock assessments for the Norway lobster (*Nephrops norvegicus*) with new monitoring technologies », *Frontiers in Marine Science*, vol. 9, <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.969071>. [25]
- Antonelis, K. et al. (2011), « Dungeness crab mortality due to lost traps and a cost-benefit analysis of trap removal in Washington State waters of the Salish Sea », *North American Journal of Fisheries Management*, vol. 31/5, pp. 880-893, <https://doi.org/10.1080/02755947.2011.590113>. [74]
- Barange, M. et al. (2018), *Impacts du changement climatique sur les pêches et l'aquaculture*, FAO, <https://www.fao.org/publications/card/fr/c/CA0356FR/>. [8]
- Barbier, E. (2017), « Marine ecosystem services », *Current Biology*, vol. 27/11, pp. R507-R510, <https://doi.org/10.1016/j.cub.2017.03.020>. [1]
- Bianchi, M. et al. (2022), « Assessing seafood nutritional diversity together with climate impacts informs more comprehensive dietary advice », *Communications Earth & Environment*, vol. 3/1, <https://doi.org/10.1038/s43247-022-00516-4>. [15]
- Carreon, B. (2021), « Kiribati to open one of world's largest marine protected areas to commercial fishing », *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/16/kiribati-to-open-one-of-worlds-largest-marine-protected-areas-to-commercial-fishing>. [46]
- Cheung, W. et al. (2010), « Large-scale redistribution of maximum fisheries catch potential in the global ocean under climate change », *Global Change Biology*, vol. 16/1, pp. 24-35, <https://doi.org/10.1111/j.1365-2486.2009.01995.x>. [10]
- Cheung, W., R. Watson et D. Pauly (2013), « Signature of ocean warming in global fisheries catch », *Nature*, vol. 497/7449, pp. 365-368, <https://doi.org/10.1038/nature12156>. [7]
- Cho, D. (2005), « Challenges to marine debris management in Korea », *Coastal Management*, vol. 33/4, pp. 389-409, <https://doi.org/10.1080/08920750500217559>. [73]
- Commission OSPAR (s.d.), *Beach litter monitoring: Characteristics of litter in the marine and coastal environment*, <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/committee-assessments/human-activities/marine-litter/beach-litter-monitoring/>. [58]
- 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, <https://doi.org/10.1073/pnas.1520420113>. [3]
- Driscoll, J. et P. Tyedmers (2010), « Fuel use and greenhouse gas emission implications of fisheries management: the case of the new england atlantic herring fishery », *Marine Policy*, vol. 34/3, pp. 353-359, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.08.005>. [20]
- Eastwood, P. et al. (2007), « Human activities in UK offshore waters: an assessment of direct, physical pressure on the seabed », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 64/3, pp. 453-463, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsm001>. [32]

- Edgar, G. et al. (2014), « Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features », *Nature*, vol. 506/7487, pp. 216-220, <https://doi.org/10.1038/nature13022>. [39]
- FAO (2022), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2022 : vers une transformation bleue*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://doi.org/10.4060/cc0461en>. [5]
- FAO (2021), *Adaptive management of fisheries in response to climate change*, FAO, <https://doi.org/10.4060/cb3095en>. [4]
- FAO (2021), *Opérations de pêche - Directives pour la prévention et la réduction des captures accidentelles de mammifères marins dans la pêche de capture*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://doi.org/10.4060/cb2887fr>. [62]
- FAO (2019), *Directives volontaires sur le marquage des engins de pêche*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://www.fao.org/3/ca3546t/ca3546t.pdf>. [61]
- FAO (1995), *Code de conduite pour une pêche responsable*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://www.fao.org/3/v9878f/V9878F.pdf>. [77]
- Gabrielli, C. et S. Jafarzadeh (2020), *Alternative fuels and propulsion systems for fishing vessels*, SINTEF Energy Research, <https://hdl.handle.net/11250/2684524>. [23]
- Gaines, S. et al. (2010), « Evolving science of marine reserves: New developments and emerging research frontiers », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 107/43, pp. 18251-18255, <https://doi.org/10.1073/pnas.1002098107>. [42]
- Gall, S. et R. Thompson (2015), « The impact of debris on marine life », *Marine Pollution Bulletin*, vol. 92/1-2, pp. 170-179, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2014.12.041>. [72]
- Gephart, J. et al. (2021), « Environmental performance of blue foods », *Nature*, vol. 597/7876, pp. 360-365, <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03889-2>. [14]
- GESAMP (2021), *Sea-based sources of marine litter*, Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin. [49]
- GESAMP (2016), *Sources, Fate and Effects of Microplastics in the Marine Environment: Part 2 of a Global Assessment*, Organisation maritime internationale, Londres, <http://www.gesamp.org/site/assets/files/1275/sources-fate-and-effects-of-microplastics-in-the-marine-environment-part-2-of-a-global-assessment-en.pdf>. [75]
- Gill, D. et al. (2017), « Capacity shortfalls hinder the performance of marine protected areas globally », *Nature*, vol. 543/7647, pp. 665-669, <https://doi.org/10.1038/nature21708>. [34]
- Gilman, E. et al. (2021), « Highest risk abandoned, lost and discarded fishing gear », *Scientific Reports*, vol. 11/1, <https://doi.org/10.1038/s41598-021-86123-3>. [50]
- Global Ghost Gear Initiative (2022), *Best Practice Framework for the Management of Fishing Gear: June 2021 Update*, Global Ghost Gear Initiative, prepared by Huntington, T. of Poseidon Aquatic Resources Management Ltd, <https://www.ghostgear.org/s/GGGI-Best-Practice-Framework-for-the-Management-of-Fishing-Gear-C-BPF-2021-Update-FINAL.pdf>. [67]

- Global Ghost Gear Initiative (GGGI) (2018), *GWR Polymers/Newlyn harbour net recycling*, page web, <https://www.ghostgear.org/projects/2018/10/10/gwr-polymers-newlyn-harbour-net-recycling> (consulté le 20 May 2022). [76]
- Greer, K. et al. (2019), « Global trends in carbon dioxide (CO₂) emissions from fuel combustion in marine fisheries from 1950 to 2016 », *Marine Policy*, vol. 107, p. 103382, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.12.001>. [13]
- Halpern, B., S. Lester et K. McLeod (2010), « Placing marine protected areas onto the ecosystem-based management seascape », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 107/43, pp. 18312-18317, <https://doi.org/10.1073/pnas.0908503107>. [33]
- Healey, M. et T. Hennessey (1998), « The paradox of fairness: The impact of escalating complexity on fishery management », *Marine Policy*, vol. 22/2, pp. 109-118, [https://doi.org/10.1016/s0308-597x\(97\)00037-7](https://doi.org/10.1016/s0308-597x(97)00037-7). [47]
- 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, <https://doi.org/10.1073/pnas.1909726116>. [2]
- Kuczynski, B. et al. (2021), « Plastic gear loss estimates from remote observation of industrial fishing activity », *Fish and Fisheries*, vol. 23/1, pp. 22-33, <https://doi.org/10.1111/faf.12596>. [71]
- Lebreton, L. et al. (2022), « Industrialised fishing nations largely contribute to floating plastic pollution in the North Pacific subtropical gyre », *Scientific Reports*, vol. 12/1, <https://doi.org/10.1038/s41598-022-16529-0>. [56]
- Levin, P. et al. (2018), « Building effective fishery ecosystem plans », *Marine Policy*, vol. 92, pp. 48-57, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.01.019>. [28]
- Linwood, P. (dir. pub.) (2017), « No-take marine reserves are the most effective protected areas in the ocean », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 75/3, pp. 1166-1168, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx059>. [38]
- MacFadyen, G., T. Huntington et R. Cappell (2009), *Engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://www.fao.org/publications/card/fr/c/fee116e7-5d22-5254-8634-3c1252ee7326/> (consulté le 10 mars 2021). [48]
- Mangi, S. et al. (2022), *Research for PECH Committee – Costs and Benefits of Spatial Protection Measures as Tools for Fisheries Management*, Parlement européen, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733087/IPOL_STU\(2022\)733087_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733087/IPOL_STU(2022)733087_EN.pdf). [40]
- Markel, R. et K. Smith (2020), *SSTOA and WTA Marine Debris Removal Initiative 2020: Coastal Environmental Protection, Employment, and Economic Recovery During the COVID-19 Pandemic*, <https://static1.squarespace.com/static/62a3902725e36e264aaec1a6/t/62e1b6853da4a96d714e7291/1658959642391/SSTOA-MDRI-2020-Final-Report.pdf>. [57]
- Mitchell, C. et C. Cleveland (1993), « Resource scarcity, energy use and environmental impact: A case study of the New Bedford, Massachusetts, USA, fisheries », *Environmental Management*, vol. 17/3, pp. 305-317, <https://doi.org/10.1007/bf02394673>. [17]

- OCDE (2022), *Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/de747aef-en>. [66]
- OCDE (2022), *Global Plastics Outlook: Policy Scenarios to 2060*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/aa1edf33-en>. [59]
- OCDE (2022), *Indicateurs de la pêche et de l'aquaculture*, http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_INDICATORS. [24]
- OCDE (2022), *Marine landings*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_LAND. [29]
- OCDE (2021), « COVID-19 and multilateral fisheries management », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cc1214fe-en>. [26]
- OCDE (2021), *Policies to Reduce Microplastics Pollution in Water: Focus on Textiles and Tyres*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7ec7e5ef-en>. [51]
- OCDE (2021), *Towards G7 action to combat ghost fishing gear: A background report prepared for the 2021 G7 Presidency of the United Kingdom*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a4c86e42-en>. [6]
- OCDE/FAO (2022), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2022-2031*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/63c6c63f-fr>. [16]
- Ocean Outcomes (2020), *Ghost Gear Legislation Analysis*, WWF - Fonds mondial pour la nature, Gland, Suisse, <https://www.oceanoutcomes.org/news/new-report-policy-solutions-regulations-ghost-gear>. [68]
- OMC (2021), *Dialogue informel sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable : Déclaration ministérielle sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable*, Organisation mondiale du commerce, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:WT/MIN21/8R2.pdf&Open=True> (consulté le 8 June 2022). [60]
- OMI (2017), *Directives de 2017 pour la mise en œuvre de l'Annexe V de MARPOL (résolution MEPC.295(71))*, Organisation maritime internationale. [63]
- Palacios-Abrantes, J. et al. (2022), « Timing and magnitude of climate-driven range shifts in transboundary fish stocks challenge their management », *Global Change Biology*, vol. 28/7, pp. 2312-2326, <https://doi.org/10.1111/gcb.16058>. [11]
- Parker, R. et al. (2018), « Fuel use and greenhouse gas emissions of world fisheries », *Nature Climate Change*, vol. 8/4, pp. 333-337, <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0117-x>. [12]
- Parker, R. et al. (2015), « Environmental and economic dimensions of fuel use in Australian fisheries », *Journal of Cleaner Production*, vol. 87, pp. 78-86, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.081>. [18]
- Pascual, M. et al. (2016), « Socioeconomic impacts of marine protected areas in the Mediterranean and Black Seas », *Ocean & Coastal Management*, vol. 133, pp. 1-10, <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.09.001>. [44]
- Pikitch, E. et al. (2004), « Ecosystem-based fishery management », *Science*, vol. 305/5682, pp. 346-347, <https://doi.org/10.1126/science.1098222>. [27]

- PNUE (2016), *Marine Plastic Debris and Microplastics: Global Lessons and Research to Inspire Action and Guide Policy Change*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi, <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/7720>. [55]
- PNUE-WCMC et IUCN (2021), *Protected Planet: Base de données mondiale sur les zones protégées (WDPA) et base de données mondiale sur les autres mesures de conservation efficaces par zone (WD-OECM)*, <http://www.protectedplanet.net>. [35]
- Prellezo, R. (dir. pub.) (2021), « Factors affecting greenhouse gas emissions in fisheries: evidence from Iceland's demersal fisheries », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 78/7, pp. 2385-2394, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsab109>. [22]
- Read, A., P. Drinker et S. Northridge (2006), « Bycatch of Marine Mammals in U.S. and Global Fisheries », *Conservation Biology*, vol. 20/1, pp. 163-169, <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00338.x>. [31]
- Rees, S. et al. (2021), « An evaluation of the social and economic impact of a marine protected area on commercial fisheries », *Fisheries Research*, vol. 235, p. 105819, <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2020.105819>. [43]
- Rees, S. et al. (2018), « Bridging the divide: Social-ecological coherence in marine protected area network design », *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, vol. 28/3, pp. 754-763, <https://doi.org/10.1002/aqc.2885>. [41]
- Regular, P. et al. (2013), « Canadian fishery closures provide a large-scale test of the impact of gillnet bycatch on seabird populations », *Biology Letters*, vol. 9/4, p. 20130088, <https://doi.org/10.1098/rsbl.2013.0088>. [30]
- Richardson, K. et al. (2022), « Global estimates of fishing gear lost to the ocean each year », *Science Advances*, vol. 8/41, <https://doi.org/10.1126/sciadv.abq0135>. [54]
- Richardson, K. et al. (2021), « Global causes, drivers, and prevention measures for lost fishing gear », *Frontiers in Marine Science*, vol. 8, <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.690447>. [52]
- Richardson, K., B. Hardesty et C. Wilcox (2019), « Estimates of fishing gear loss rates at a global scale: A literature review and meta-analysis », *Fish and Fisheries*, vol. 20/6, pp. 1218-1231, <https://doi.org/10.1111/faf.12407>. [53]
- Sala, E. et al. (2018), « Assessing real progress towards effective ocean protection », *Marine Policy*, vol. 91, pp. 11-13, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.02.004>. [36]
- Tittensor, D. et al. (2021), « Next-generation ensemble projections reveal higher climate risks for marine ecosystems », *Nature Climate Change*, vol. 11/11, pp. 973-981, <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01173-9>. [9]
- van Nijen, J. (2021), *How to come to a more circular (management) system of fishing gear*, Ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau (Pays-Bas), WVVL/BN REM, [https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/189036/report-how-to-come-to-a-more-circular-management-system-of-fishing-gear-in-the-ospar-region .pdf](https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/189036/report-how-to-come-to-a-more-circular-management-system-of-fishing-gear-in-the-ospar-region.pdf). [64]
- Waldo, S. et A. Paulrud (2016), « Reducing Greenhouse Gas Emissions in Fisheries: The Case of Multiple Regulatory Instruments in Sweden », *Environmental and Resource Economics*, vol. 68/2, pp. 275-295, <https://doi.org/10.1007/s10640-016-0018-2>. [19]

- White, C. et al. (2008), « Marine reserve effects on fishery profit », *Ecology Letters*, vol. 11/4, pp. 370-379, <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2007.01151.x>. [45]
- Wilcox, C. et al. (2016), « Using expert elicitation to estimate the impacts of plastic pollution on marine wildlife », *Marine Policy*, vol. 65, pp. 107-114, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.10.014>. [70]
- Yamaguchi, S. (2018), *International Trade and the Transition to a More Resource Efficient and Circular Economy: A Concept Paper*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/847feb24-en>. [65]
- Ye, Y. et al. (2012), « Rebuilding global fisheries: The World Summit goal, costs and benefits », *Fish and Fisheries*, vol. 14/2, pp. 174-185, <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2012.00460.x>. [69]
- Ziegler, F. et al. (2016), « Same stock, different management: quantifying the sustainability of three shrimp fisheries in the Skagerrak from a product perspective », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 73/7, pp. 1806-1814, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsw035>. [21]

Notes

¹ L'ODD 14.4 est rédigé comme suit : « D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement maximal durable compte tenu des caractéristiques biologiques. » L'Objectif d'Aichi 6 est rédigé comme suit : « D'ici à 2020, tous les stocks de poissons et d'invertébrés et plantes aquatiques sont gérés et récoltés d'une manière durable, légale et en appliquant des approches fondées sur les écosystèmes, de telle sorte que la surpêche soit évitée, que des plans et des mesures de récupération soient en place pour toutes les espèces épuisées, que les pêcheries n'aient pas d'impacts négatifs marqués sur les espèces menacées et les écosystèmes vulnérables, et que l'impact de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes reste dans des limites écologiques sûres. »

² 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 (FAO, 1995^[77]), « [...] 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 près d'être atteint, des mesures devraient être prises pour qu'il ne soit pas dépassé ».

³ <https://www.fish.gov.au/>

⁴ <https://www.st.nmfs.noaa.gov/stocksmart?app=homepage>.

⁵ L'ensemble de données de la FAO diffère de celui de l'OCDE en ce qu'il ne compte pas de catégorie indéterminée. En effet, les données de la FAO se fondent sur un certain nombre de stocks de référence, et c'est la FAO elle-même qui collecte les informations les concernant et détermine leur état à partir des données disponibles, y compris lorsque celles-ci ne sont pas optimales (pour plus de détails sur la méthodologie, voir Ye et al. (2012^[69])). Les stocks en bonne santé dans l'ensemble de données de l'OCDE correspondent aux stocks sous-exploités et aux stocks exploités au niveau durable maximal dans les données de la FAO. En revanche, les stocks surexploités selon les données de la FAO (35.4 %) ne correspondent pas exactement à la somme des stocks indéterminés et des stocks se situant en deçà des critères de durabilité dans les données de l'OCDE (36 %), car cela voudrait dire que tous les stocks dont l'état est indéterminé sont concernés par la surpêche, ce qui est peu vraisemblable. Il est au contraire probable que les stocks dont l'état est indéterminé soient pour certains en bonne santé et pour d'autres non conformes aux critères de durabilité, ce qui permet de penser que les proportions de ces deux types de stocks sont sous-estimées dans les données actuelles.

⁶ Pikitich et al (2004^[27]) définissent comme suit les objectifs de la gestion écosystémique des pêches : « i) éviter la dégradation des écosystèmes, telle que mesurée par les indicateurs que sont la qualité environnementale et l'état du système ; ii) réduire au maximum les risques de bouleversement irréversible des assemblages naturels d'espèces et de processus écosystémiques ; iii) obtenir durablement des bienfaits socioéconomiques sans menacer l'écosystème ; et iv) recueillir suffisamment de connaissances sur les processus écosystémiques pour pouvoir comprendre les conséquences probables des actions humaines. »

⁷ En l'absence de données disponibles sur la valeur des débarquements au Japon pour 2020, ce sont les valeurs de 2019 qui ont été utilisées.

⁸ Les engins fantômes sont aussi parfois désignés sous le terme d'engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés (EPAPR). On en retrouve également dans les lacs et les rivières, mais le présent rapport portera sur le milieu marin uniquement.

⁹ La perte d'engins de pêche est par ailleurs source de coûts directs élevés pour le secteur, qui doit supporter le coût direct de remplacement des engins perdus ainsi que les coûts d'opportunité liés à la perte des produits halieutiques capturés et à l'impossibilité de pêcher en attendant le remplacement des engins.

¹⁰ La perte d'engins de pêche engendre des coûts directs élevés pour le secteur, liés au remplacement des engins perdus, à la perte des ressources capturées et au coût d'opportunité lié à l'impossibilité de pêcher en attendant le remplacement des engins. Les engins fantômes ont aussi un coût pour d'autres secteurs de l'économie bleue et, plus globalement, pour la société, qui pâtit de la détérioration des écosystèmes marins. Dans le secteur du transport maritime, par exemple, ils peuvent venir s'enchevêtrer dans les hélices des bateaux, tandis que le tourisme côtier souffre des conséquences des débris venant entamer la valeur esthétique des zones naturelles. Des pertes humaines consécutives à un naufrage ont même été rapportées (Cho, 2005^[73]).

¹¹ Une étude conduite en mer des Salish a notamment révélé que 4.5 % de la valeur des captures de crabes de Dungeness est perdue chaque année en raison de la pêche fantôme (Antonelis et al., 2011^[74]).

¹² L'examen des données relatives aux rencontres entre animaux marins et déchets plastiques réalisé par Gall et Thompson (2015^[72]) révèle que 79 % des cas d'enchevêtrement recensés ont conduit à des blessures ou au décès des animaux, contre seulement 4 % pour les ingestions de plastique. Il ressort de la même étude que plus des deux tiers des cas d'enchevêtrement sont causés par des engins de pêche tels que les cordages et les filets en plastique. D'après autre étude d'impact consacrée aux déchets plastiques les plus communément rencontrés en milieu marin, les engins de pêche seraient quatre fois plus néfastes pour les mammifères, les tortues et les oiseaux marins que toutes les autres catégories de déchets marins réunies, en raison des risques d'enchevêtrement (Wilcox et al., 2016^[70]).

¹³ Les études menées sur le terrain et en laboratoire révèlent que les espèces halieutiques d'intérêt commercial ingèrent des particules microplastiques (OCDE, 2021^[51]). Ces dernières peuvent présenter une toxicité physique et chimique tant pour les organismes marins que pour les êtres humains. Chez l'homme, ces substances peuvent, sur le plan chimique, perturber les fonctions endocriniennes ou avoir des effets carcinogènes ou des conséquences pour la santé reproductive (OCDE, 2021^[6]). Du point de vue des organismes marins, elles peuvent également entraîner une altération du comportement alimentaire, présenter une hépatotoxicité, favoriser l'apparition de tumeurs et faire baisser le taux de survie (GESAMP, 2016^[75]). La toxicité physique des particules microplastiques ingérées par l'homme demeure largement méconnue, d'où la nécessité de mener davantage de recherches sur le sujet. Cela dit, une partie des travaux déjà entrepris dans ce domaine montre qu'une exposition systémique aux microplastiques, via leur ingestion, peut avoir des conséquences localisées au niveau du système immunitaire et provoquer une inflammation ou une irritation de l'appareil digestif (OCDE, 2021^[51]).

¹⁴ Les publications passées en revue comprenaient 68 documents portant sur 32 pays et territoires bordés par les océans Atlantique, Indien, Pacifique et Austral ainsi que les mers Baltique, des Caraïbes et Méditerranée. De manière générale, ces publications étaient plus axées sur les États-Unis et l'Europe et traitaient davantage de la pêche au casier et au filet, le sujet de la pêche à la ligne étant peu abordé.

¹⁵ À l'aide des données fournies par le système d'identification automatique (AIS) de la plateforme Global Fishing Watch, des précédentes estimations relatives aux pertes d'engins de pêche par catégorie (Richardson, Hardesty et Wilcox, 2019^[53]) et des techniques de modélisation prédictive, Kuczynski (2021^[71]) a récemment estimé la quantité annuelle de nouveaux engins fantômes dans les océans à 48 000 tonnes. Ce chiffre est cependant tiré d'une estimation ciblant les techniques industrielles de pêche au chalut, à la palangre et à la senne uniquement. En particulier, cette étude ne prend pas en compte les filets maillants, les dispositifs de concentration de poissons (DCP) et les casiers et les nasses, qui ne sont autres que les trois principales catégories d'engins de pêche susceptibles d'être perdus en mer d'après le cadre de bonnes pratiques de gestion des engins de pêche mis en place par l'Initiative mondiale de lutte contre les engins fantômes (Global Ghost Gear Initiative - GGGI). Elle ne tient pas compte non plus des activités de pêche commerciale de moindre ampleur, ni de la pêche artisanale.

¹⁶ Ouvert à tous les membres de l'OMC, le dialogue informel sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable compte actuellement 16 coordonnateurs. Ce groupe a pour objectif d'étoffer les échanges tenus au sein du Comité du commerce et de l'environnement et d'autres instances de discussion. Les principaux sujets abordés incluent l'amélioration de la transparence ; le suivi des tendances commerciales ; la promotion des meilleures pratiques ; le renforcement de la cohérence des politiques ; la détermination de la portée des approches collectives ; l'évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique ; et la coopération avec d'autres processus et initiatives internationaux (OMC, 2021^[60]).

¹⁷ Voir la [Résolution 14](#) adoptée par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement à sa cinquième session, le 2 mars 2022, intitulée « End plastique pollution: Towards an international legally binding instrument » (en anglais uniquement).

¹⁸ La GGGI a mis au point un cadre de pratiques exemplaires pour la gestion des engins de pêche (Global Ghost Gear Initiative, 2022^[67]). Des projets de récupération, de collecte et de recyclage y sont présentés à titre d'exemple (Global Ghost Gear Initiative (GGGI), 2018^[76]).

¹⁹ Voir le [Communiqué](#) des ministres du Climat et de l'Environnement.

²⁰ La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) est la principale convention internationale traitant de la prévention de la pollution du milieu marin, que les causes soient liées à l'exploitation ou à des accidents. Cette convention comprend des règles visant à prévenir et à réduire au minimum la pollution due aux navires – tant accidentelle que découlant d'opérations de routine – et comporte actuellement six annexes techniques. Adoption : 1973 (Convention), 1978 (Protocole de 1978), 1997 (Protocole – Annexe VI) ; entrée en vigueur : 2 octobre 1983 (Annexes I et II).

3

Soutien des pouvoirs publics au secteur de la pêche

Ce chapitre présente un panorama du soutien public dont bénéficie le secteur de la pêche dans 40 pays et économies et retrace son évolution ces dernières années en s'appuyant sur la base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche – un outil unique qui mesure, décrit et classe les mesures de soutien à la pêche de façon homogène et transparente. Ce chapitre aborde ensuite la question de l'impact du soutien public à la pêche, et en particulier de ses répercussions potentielles sur les stocks halieutiques. Un cadre d'analyse fondé sur les risques est proposé pour aider les autorités gouvernementales à évaluer dans quelle mesure leur politique de soutien est susceptible d'encourager une pêche non durable. Le chapitre s'intéresse également à la manière dont les pouvoirs publics peuvent éviter de favoriser la pêche illicite, non réglementée et non déclarée. Il s'achève par une étude exploratoire des mesures de soutien non spécifique à la pêche qui profitent au secteur halieutique, entre autres activités économiques.

Principaux messages et recommandations

Entre 2018 et 2020, les 40 pays et économies couverts par la base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (FSE, de l'anglais *Fisheries Support Estimate*), qui représentaient 90 % des débarquements mondiaux durant cette période, ont dépensé chaque année en moyenne 10.4 milliards USD pour soutenir le secteur de la pêche. Ce montant équivaut à environ 11 % de la valeur moyenne des débarquements pendant la même période, un pourcentage en recul par rapport à 2012-14 où il avoisinait les 14 %.

Dans les pays de l'OCDE, 42 % du soutien apporté durant la période 2018-20 a consisté en des dépenses de gestion, de suivi, de contrôle et de surveillance (GSCS) qui visent à favoriser une pêche productive et durable. Au fil du temps, ces investissements sont devenus le principal levier d'action dans la zone OCDE. Parallèlement, 12 % de l'aide relevait de mesures qui, en l'absence de gestion efficace des pêches, risquent fortement d'encourager des pratiques non durables. Au premier rang de ces mesures, on trouvait notamment le soutien aux carburants et aux navires. Par ailleurs, 33 % du soutien était imputable à des instruments susceptibles d'encourager de façon modérée, mais non négligeable, une pêche non durable. Les principaux mécanismes concernés étaient alors le soutien aux infrastructures et aux revenus (à hauteur de 19 % et 12 % du soutien total, respectivement). Enfin, dans les économies émergentes étudiées dans le présent chapitre, la majorité des aides accordées durant la période (53 %) relevaient de mesures hautement susceptibles d'encourager des pratiques non durables en l'absence de gestion efficace des pêches, notamment du soutien aux carburants.

Les pays devraient faire soigneusement le point sur les mesures de soutien qui risquent de favoriser une pêche non durable, et déterminer si les bénéficiaires des ces aides exercent leurs activités au sein de pêches gérées durablement. Dans la négative, ils devraient envisager de mieux concevoir et cibler ces mesures en les assortissant par exemple de conditions d'éligibilité, ou de recourir à d'autres formes de soutien. Par précaution, les pays peuvent aussi opter pour un retrait progressif des mesures susceptibles de menacer les stocks halieutiques de manière générale, tant il est difficile et coûteux de vérifier régulièrement que chacun des bénéficiaires de ces aides évolue au sein de pêches gérées durablement.

Le fait de supprimer les formes de soutien qui risquent fortement d'encourager la surpêche permettrait par ailleurs au secteur d'être plus équitable et de mieux résister en cas de chocs, ces mesures pouvant être source d'iniquité pour les artisans-pêcheurs et ne permettant généralement pas d'augmenter les revenus. L'argent ainsi économisé pourrait être réaffecté aux activités de gestion durable et de surveillance des pêches, ainsi qu'à la recherche sur la santé des ressources halieutiques et les conséquences du changement climatique. Par ailleurs, si cela était nécessaire, des mesures de soutien direct des revenus pourraient contribuer à préserver les moyens de subsistance des pêcheurs dans certains cas particuliers.

En juin 2022, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont convenus d'une série de disciplines afin d'éliminer quelques-unes des formes de subvention potentiellement les plus préjudiciables : celles qui favorisent la pêche INN, celles qui favorisent la pêche de stocks surexploités, et celles qui favorisent la pêche en haute mer non réglementée. Les pays devraient également accepter l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche pour que ce dernier puisse entrer en vigueur, et poursuivre leurs négociations avec l'organisation afin de convenir de disciplines visant à éliminer d'autres subventions potentiellement néfastes, comme celles qui encouragent la surcapacité et la surpêche.

Afin de réduire à son minimum le risque de favoriser la pêche INN, les aides accordées par un pays ne devraient être accessibles qu'aux navires y étant immatriculés ou autorisés à y pêcher. Les pouvoirs publics devraient aussi mettre en place des procédures appropriées pour exclure des aides les acteurs

associés à des activités de pêche INN ou à d'autres activités liées à la pêche qui rendent possible la pêche INN, et publier des informations sur tous les bénéficiaires des aides.

Comme beaucoup de secteurs d'activité, la pêche bénéficie généralement de mesures de soutien qui ne lui bénéficient pas exclusivement mais profitent à tout un ensemble des secteurs ; c'est notamment le cas de certains dispositifs de soutien portant sur l'énergie. Pour comprendre comment cibler au mieux les dépenses publiques afin d'atteindre les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics dans le domaine de la pêche, il est nécessaire de disposer d'informations plus précises sur toutes les mesures qui profitent au secteur halieutique ainsi que sur leur impact sur sa performance et sa durabilité.

3.1. Faire avancer les réformes du soutien à la pêche

Le secteur de la pêche contribue de façon essentielle à la sécurité alimentaire mondiale et à l'économie maritime (voir le chapitre 1). Les mesures de soutien gouvernementales peuvent améliorer cette contribution lorsqu'elles aident à assurer la santé des stocks et des écosystèmes halieutiques, à accroître la productivité des stocks et à développer la résilience du secteur. Mais elles peuvent aussi entraîner des effets indésirables quand elles encouragent la surpêche, la pêche INN ou encore l'augmentation excessive de la capacité de pêche. Cela se produit plus souvent lorsque la gestion de la pêche ne limite pas les captures à des niveaux durables (OCDE, 2020^[1] ; Martini et Innes, 2018^[2]).

Lorsque le soutien public favorise une pêche non durable, il met finalement en péril les moyens de subsistance des pêcheurs en portant atteinte à la productivité, et à l'existence même, de la ressource dont ils dépendent, tout en risquant de les rendre plus tributaires des aides. Dans ce cas, le soutien ne conduit généralement pas à une hausse des revenus pour les pêcheurs, et il peut avoir des impacts négatifs involontaires sur la compétitivité des petits pêcheurs (Martini et Innes, 2018^[2]).

En juin 2022, les Membres de l'OMC ont adopté un ensemble de disciplines qui interdisent certaines des formes de subventions les plus préjudiciables : celles qui favorisent la pêche INN, celles qui favorisent la pêche de stocks surexploités, et celles qui favorisent la pêche en haute mer non réglementée (voir le chapitre 1). Ils se sont également engagés à poursuivre les négociations afin de s'entendre sur des disciplines visant à éliminer les subventions qui encouragent la surcapacité et la surpêche. Les États ont maintenant la tâche difficile de mettre en œuvre l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche.

Les nombreux enjeux auxquels la pêche mondiale est confrontée aujourd'hui rendent plus que jamais nécessaires les réformes du soutien à la pêche afin de le mettre en accord avec les objectifs des pays pour leurs pêcheries : le secteur halieutique doit en effet s'adapter au changement climatique et à ses conséquences sur l'abondance et la migration des stocks de poisson tout en contribuant aux réductions des émissions mondiales, il doit également s'adapter à des prix de l'énergie en hausse et à des chaînes de valeur perturbées et, bien souvent, attirer une nouvelle génération de pêcheurs. Beaucoup d'autres secteurs font face à des difficultés semblables, ce qui soulève des questions budgétaires cruciales pour financer au mieux les changements requis d'une manière écologiquement durable et équitable.

Pour pouvoir élaborer des programmes concrets de réforme du soutien à la pêche, les pouvoirs publics et les parties prenantes du secteur halieutique ont d'abord besoin de disposer d'informations précises en la matière. Fournir des données sur le soutien public est un objectif de longue date du Comité des pêcheries de l'OCDE. L'une des pièces maîtresses de ce travail est la base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (FSE, de l'anglais Fisheries Support Estimate), qui décrit, mesure et classe les mesures de soutien à la pêche de manière homogène et transparente. Le présent chapitre s'ouvre sur une présentation des données les plus récentes sur le soutien des pouvoirs publics au secteur de la pêche dans 40 pays et économies qui représentent ensemble 90 % des débarquements mondiaux. Elle précise le niveau et la composition du soutien à la pêche et son évolution sur une dizaine d'années.

Pour repérer les éventuels besoins de réforme et définir les priorités d'action, les autorités gouvernementales doivent également comprendre les impacts des différentes mesures de soutien. Or, évaluer les conséquences de telle ou telle mesure est compliqué car cela demande d'analyser des informations et des données qui ne sont pas faciles à obtenir, sur les bénéficiaires des mesures et leur situation socioéconomique, sur la santé des stocks de poissons ciblés, et sur la manière dont ces stocks sont gérés.

Afin d'éclairer le travail de réforme, le présent chapitre met en évidence les éventuels risques que différentes mesures de soutien peuvent générer pour les ressources et les écosystèmes halieutiques en l'absence de gestion efficace, en examinant la manière dont différentes formes de soutien public créent des incitations différentes dans le secteur de la pêche et peuvent influencer différemment sur les résultats socioéconomiques et la durabilité environnementale. Comme on l'a vu au chapitre 2, beaucoup de régions n'ont pas encore en place une gestion efficace de la pêche, et, dans toutes les régions, certaines pêcheries pourraient être mieux gérées. Ce cadre fondé sur les risques peut ainsi aider les pouvoirs publics à identifier les mesures susceptibles de présenter un risque d'encourager une pêche non durable, et à réfléchir aux moyens d'améliorer leur ciblage ou d'avoir recours à d'autres mesures de soutien lorsqu'ils ne peuvent pas garantir que tous les bénéficiaires de ces mesures exploitent des pêcheries gérées de façon durable.

Le présent chapitre est divisé en quatre grandes sections. La section 3.2 présente et analyse les niveaux et tendances actuels en matière de soutien public à la pêche, tels qu'ils apparaissent dans la base de données FSE récemment actualisée. La section 3.3 résume ce que l'on sait de l'impact potentiel du soutien à la pêche sur la santé des stocks de poissons, en classant les mesures de soutien d'après le risque qu'elles présentent d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace. La section examine également les données sur les mesures de soutien à la pêche répertoriées dans la base de données FSE, à la lumière de ce classement. La section 3.4 réfléchit à la manière de procéder pour éliminer en pratique le soutien public à la pêche INN. Pour finir, la section 3.5 explore les politiques de soutien non spécifiques à la pêche qui profitent au secteur halieutique, entre autres activités économiques.

3.2. Niveaux et tendances du soutien public à la pêche

La base de données FSE (encadré 3.1) a pour but de rendre compte de la valeur monétaire totale du soutien public au secteur halieutique en répertoriant 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 et sur le montant annuel qu'elles représentent pour le secteur, exprimé à la fois en USD et dans la monnaie nationale du pays concerné. Elle répartit les mesures de soutien en deux grandes catégories, elles-mêmes subdivisées en fonction de facteurs comprenant les critères de mise en œuvre et la finalité. Le soutien aux services fournis au secteur (SSS) comprend les dépenses publiques qui profitent à l'ensemble du secteur, ou à des segments entiers. Le soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche (DSI, de l'anglais *direct support to individual an companies in the fisheries sector*), à l'inverse, couvre toutes les dépenses qui visent des bénéficiaires à titre individuel. La base de données FSE recense en outre les paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS, de l'anglais *payments made by the sector*), qui englobent les redevances versées par les usagers des services, par exemple pour l'accès aux ports ou la gestion portuaire, ainsi que les impôts et redevances dus sur l'utilisation des ressources et les bénéfices associés. Ces paiements réduisent la participation des contribuables au financement des mesures de soutien à la pêche et sont donc déduits du soutien total (SSS + DSI) pour le calcul du soutien total net (SSS + DSI – PMS).

Le présent chapitre couvre la période 2012-20 et les données sont exprimées en USD. Afin d'éviter que des fluctuations de courte durée ne faussent les résultats, on utilise des moyennes mobiles sur trois ans pour les données, et les périodes 2012-14, 2015-17 et 2018-20 sont prises comme périodes de référence

lorsque le niveau de détail est trop élevé pour que l'on puisse présenter ou étudier toute la série chronologique.

La présente section examine tout d'abord les tendances du soutien total (et du soutien net) afin d'apporter quelques éléments de contexte sur les niveaux et tendances d'ensemble de l'intervention publique dans le secteur de la pêche (section 3.2.1). Il convient toutefois de noter que les montants totaux figurant dans la base de données FSE englobent des aides très diverses sur le plan de leur nature et de leurs effets socioéconomiques et environnementaux potentiels (comme cela est expliqué à la section 3.3). Ainsi, lorsque l'on compare des niveaux de soutien, il est utile de faire la distinction entre les types de mesures pris en compte. Il est également important de contextualiser les niveaux de soutien en les rapportant à la valeur des débarquements, à la taille de la flotte ou à l'emploi, ces niveaux étant alors exprimés, respectivement, par USD, par tonne brute ou par pêcheur. Les niveaux et tendances pour chaque sous-catégorie de soutien sont examinés en détail aux sections 3.2.2 pour le SSS et 3.2.3 pour le DSI.

Encadré 3.1. La base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture

Constituée à partir d'informations communiquées par les autorités nationales, la base de données sur l'estimation du soutien à la pêche (FSE) 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 répartit les mesures de soutien en deux grandes catégories, elles-mêmes subdivisées en fonction de facteurs comprenant les critères de mise en œuvre et la finalité :

1. Le soutien aux services fournis au secteur (SSS) regroupe les dépenses consacrées aux infrastructures ; aux activités de gestion, de suivi, de contrôle et de surveillance (GSCS) ; à la recherche-développement ; à l'enseignement et à la formation ; à la commercialisation et à la promotion ; aux communautés de pêcheurs ; à l'accès aux eaux d'autres pays ; et aux autres services au secteur.
2. 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), aux carburants¹, aux autres intrants variables et à la réduction de la capacité, ainsi que d'autres formes de soutien direct.

Par ailleurs, la base de données FSE recense les **paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS)**, qui englobent les redevances versées par les usagers des services (par exemple pour l'accès aux ports ou la gestion portuaire), ainsi que les impôts ou redevances dus sur l'utilisation des ressources et les bénéfices associés. Les PMS réduisent la participation des contribuables au financement des mesures de soutien à la pêche.

3. Le soutien **total** correspond à la somme du SSS et du DSI, tandis que le soutien **total net** correspond au soutien total moins les PMS.

La base de données FSE couvre 30 pays de l'OCDE (désignés ci-après « les pays de l'OCDE ») ainsi que dix grandes économies non membres de l'OCDE dotées d'importantes pêcheries marines (désignées ci-après « les économies émergentes »). Ces 40 pays et économies inclus dans la base de données FSE représentaient 90 % de la production mondiale de la pêche de capture en volume en 2018-20.

Les pays de l'OCDE compris dans la base de données FSE sont l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, 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, la République de Türkiye, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède. Ces pays représentaient 34 % des captures mondiales en volume durant la période étudiée.

Les économies émergentes qui figurent dans la base de données FSE sont l'Argentine, le Brésil, la République populaire de Chine (ci-après la « Chine »), l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Pérou, les Philippines, le Taipei chinois et le Viet Nam. Ces pays représentaient 55 % des captures mondiales en volume en 2018-20.

Les changements à signaler depuis l'édition de 2020 sont l'adhésion du Costa Rica à l'OCDE, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, et l'inclusion de l'Inde dans la base de données.

Les données et indicateurs relatifs au FSE sont disponibles sur le portail statistique de l'OCDE.

1. Dans la base de données FSE, le soutien aux carburants 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 des carburants 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.

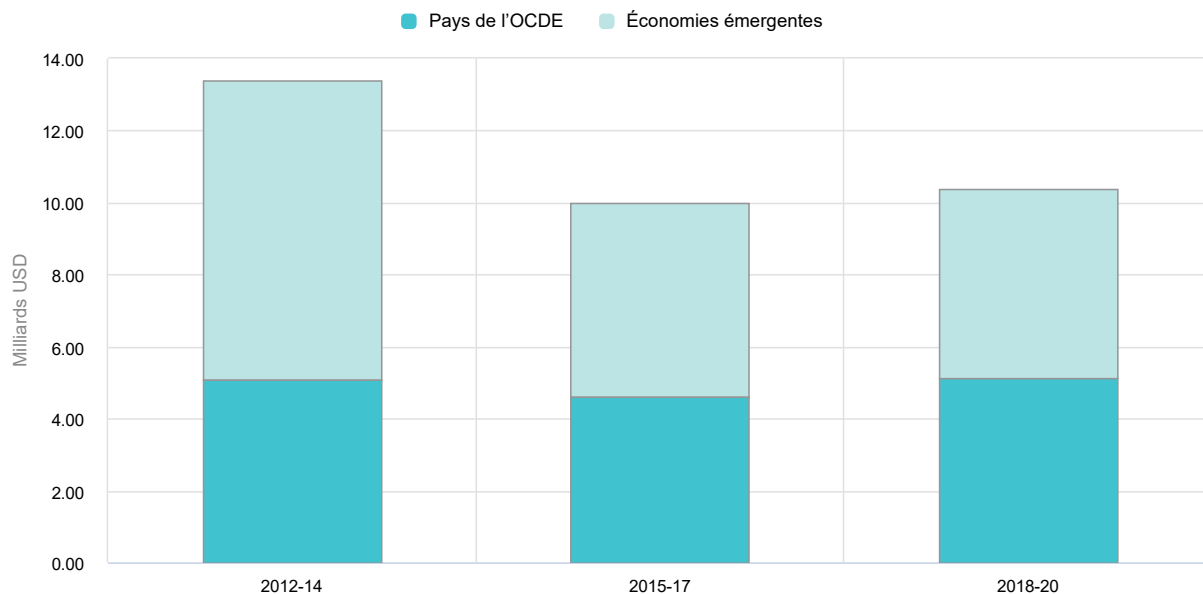
3.2.1. On observe une diminution du soutien à la pêche, dû principalement à un recul dans les économies émergentes

Sur la période 2018-20, le soutien total à la pêche pour les 40 pays et économies ayant communiqué des chiffres à la base de données FSE s'est élevé à 10.4 milliards USD en moyenne annuelle brute (Graphique 3.1). Ce montant a diminué de 23 % depuis 2012-14 (où il atteignait 13.4 milliards USD) mais a légèrement progressé ces dernières années (après être descendu à 9.1 milliards USD en 2016-18). Le soutien total représentait 10.7 % de la valeur des débarquements en 2018-20, en baisse de 3.2 points de pourcentage par rapport aux 13.9 % de 2012-14¹. Cela équivalait à un montant moyen de 421 USD de soutien par pêcheur en 2018-20, en recul par rapport aux 518 USD de 2012-14 (Tableau 3.1).

Si l'on tient compte des PMS, le soutien total net s'élevait à 10.1 milliards USD en 2018-20. Le soutien total net a également diminué, de 23 % depuis 2012-14 (où elle atteignait 13.1 milliards USD) mais il a progressé de 15 % ces dernières années (après être descendu à 8.8 milliards USD en 2016-18).

Les pays de l'OCDE communiquant leurs chiffres de soutien dans la base de données FSE ont dépensé chaque année 5.11 milliards USD de soutien total en moyenne en 2018-20 (soutien total net égal à 4.87 milliards USD), soit une hausse négligeable par rapport aux 5.08 milliards USD déclarés pour 2012-14 (soutien total net égal à 4.86 milliards USD) (Graphique 3.1). Le soutien total en pourcentage de la valeur des débarquements s'élevait à 14.0 % en 2018-20, en hausse de plus de 1 point de pourcentage par rapport aux 12.7 % de 2012-14, principalement du fait de la diminution de la valeur des débarquements (de 8.7 %) entre la période de référence et la période la plus récente. Dans l'intervalle, le soutien totale et le soutien total net ont reculé toutes les deux jusqu'en 2015-17 (pour atteindre respectivement 4.5 milliards USD et 4.3 milliards USD) avant de repartir à la hausse. Dans les pays de l'OCDE, le soutien total s'élevait à 5 163 USD par pêcheur en 2018-20, en hausse par rapport aux 4 760 USD par pêcheur en 2012-14 (Tableau 3.1).

Graphique 3.1. Soutien total à la pêche ces dernières années, 2012-20



Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

Tableau 3.1. Niveaux et tendances du soutien total à la pêche

| | Milliards USD | | | % de la valeur des débarquements | | | USD par pêcheur | | | USD par tonne brute | | | Type de soutien principal |
|--------------------------------|---------------|---------|----------|----------------------------------|---------|----------|-----------------|---------|----------|---------------------|---------|----------|---------------------------|
| | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2018-20 |
| Ensemble des pays et économies | 13.4 | 10.4 | | 13.9% | 10.7% | | 518 | 421 | | 729 | 549 | | GSCS |
| Pays de l'OCDE | 5.1 | 5.1 | | 12.7% | 14.0% | | 4760 | 5163 | | 901 | 880 | | GSCS |
| Économies émergentes | 8.3 | 5.3 | | 15.0% | 8.2% | | 335 | 222 | | 656 | 415 | | Carburant |

Note : GSCS : gestion, suivi, contrôle et surveillance. Les lignes montrent l'évolution de la moyenne mobile sur trois ans entre 2012-14 et 2018-20. L'échelle de l'axe des Y varie selon les lignes de manière que l'évolution soit clairement visible.

Source : OCDE (2022^[3] ; 2022^[4] ; 2022^[5] ; 2022^[6]).

Les économies émergentes non membres de l'OCDE qui communiquent des chiffres à la base de données FSE ont dépensé ensemble chaque année 4 milliards USD de soutien en moyenne en 2018-20 (pour un soutien total net de 5.3 milliards USD) (Graphique 3.1). Il s'agit d'une diminution de près de 40 % par rapport aux 8.3 milliards USD comptabilisés pour le même groupe de pays en 2012-14 (et un soutien total net de 8.3 milliards USD). Le peu d'écart entre le soutien total et le soutien total net dans ces économies s'explique par leurs faibles niveaux de PMS. Dans les économies émergentes pour lesquelles on connaît aussi la valeur des débarquements, le soutien total s'élevait en moyenne à 8.2 % de la valeur moyenne des débarquements en 2018-20, soit une baisse importante par rapport aux 15.0 % enregistrés en 2012-14². Ce recul traduit à la fois la diminution du soutien total et l'augmentation de 18.7 % de la valeur des débarquements. Dans les économies émergentes, le soutien total s'établissait à 222 USD par pêcheur

en 2018-20, un chiffre en assez forte baisse par rapport aux 335 USD par pêcheur de 2012-14 (Tableau 3.1).

Six pays, ou groupes de pays, représentaient 86 % du soutien total comptabilisé dans la base de données FSE en 2018-20 (Chine – 38 %, Japon – 13 %, États-Unis – 10 %, Canada – 8 % et Brésil – 6 %), tandis que les États membres de l'UE représentaient ensemble un peu moins de 9 %³. La part de la Chine a diminué puisqu'elle s'établissait à un peu moins de la moitié du soutien répertorié en 2012-14. L'Inde, la Norvège et la Pologne représentaient chacune entre 2 % et 3 % du soutien total communiqué, tandis que la Corée, le Danemark, l'Italie et la Suède en représentaient chacun entre 1 % et 2 %. Les autres pays et économies présents dans la base de données pesaient chacun pour moins de 1 % du soutien répertorié dans la base de données FSE.

Les montants du soutien et leur évolution varient beaucoup d'un pays à l'autre, mais une tendance relativement claire ressort : d'une manière générale, les pays où l'on trouve les plus forts niveaux de soutien à la pêche sont aussi ceux qui affichent certains des plus grands secteurs halieutiques par la taille⁴. Les six pays en tête de classement dans la base de données FSE font aussi partie des sept premiers pays et économies de la base de données en termes de volume de captures, de capacité de pêche, et d'emploi. Si l'on rapporte le soutien aux différentes mesures de la taille du secteur, les pays ou économies arrivant en tête en 2018-20 ne sont pas les mêmes (tableau d'annexe 3.A.1). En pourcentage de la valeur des débarquements, le soutien était le plus élevé en Pologne, suivie de la Slovénie et de la Suède. S'agissant du soutien par pêcheur, la première place revient à la Suède, suivie du Danemark et de la Pologne, tandis que les niveaux de soutien par tonne brute de capacité de pêche étaient les plus élevés en Pologne, puis en Suède et au Brésil.

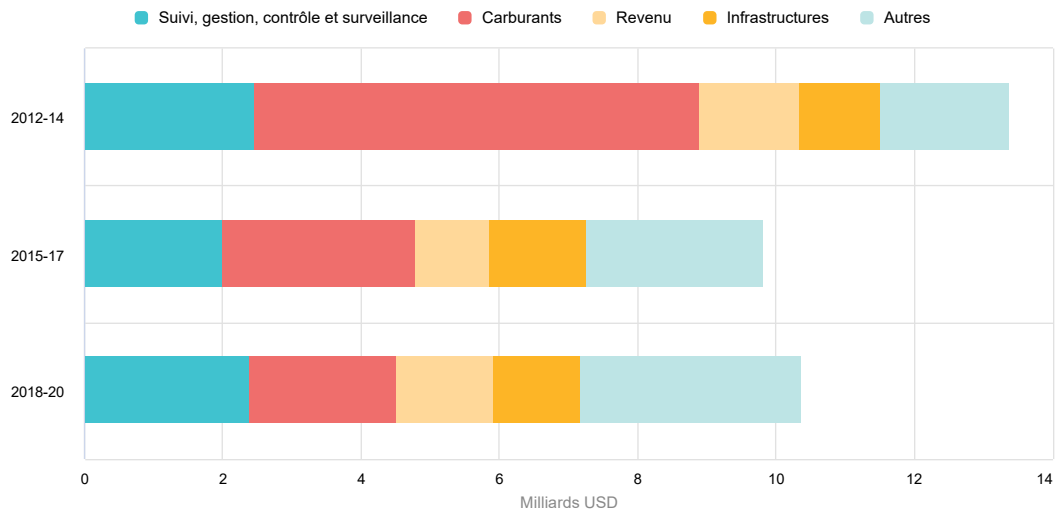
Avant d'entamer une analyse détaillée des niveaux et des tendances dans les sous-catégories de soutien, nous proposons un tour d'horizon de l'évolution de la composition du soutien à la pêche durant les périodes de référence dans l'ensemble des pays et des économies (Graphique 3.2) ainsi que de la composition actuelle de ce soutien dans le groupe des pays de l'OCDE et dans celui des économies émergentes (Graphique 3.3), puis dans chaque pays (Graphique 3.4).

On peut remarquer tout d'abord que le soutien aux carburants ne domine plus les différentes formes de soutien, puisqu'il a été dépassé par les dépenses de GSCS, en hausse. Les dépenses de soutien aux carburants ont en effet diminué dans les économies émergentes, tandis que les dépenses de GSCS ont augmenté dans les pays de l'OCDE. Toutefois, comme indiqué plus loin, le soutien aux carburants a progressé en valeur absolue dans les pays de l'OCDE ces dernières années, et il continue de dominer dans les économies émergentes (Graphique 3.3). Il est également important de noter que la pêche bénéficie en général d'autres types de soutien énergétique, non comptabilisés dans la base de données FSE car fournis via des mesures non spécifiques à la pêche, c'est-à-dire qui profitent à un ensemble de secteurs économiques en plus de la pêche, comme l'exploitation forestière, les transports maritimes et les usages non routiers (section 3.5).

En moyenne, la composition du soutien est assez différente entre le groupe des pays de l'OCDE et celui des économies émergentes étudiées (Graphique 3.3). Dans l'OCDE, en moyenne, 42 % du soutien correspond à des activités de GSCS ; viennent ensuite les dépenses d'infrastructures (19 %), le soutien aux revenus (12 %) et le soutien aux carburants (8 %). L'importance relative de ces quatre types de soutien était inversée dans les économies émergentes où, en moyenne, le soutien aux carburants représentait 33 % du soutien total, suivi du soutien aux revenus (15 %), des dépenses d'infrastructures (5 %) et des activités GSCS (4 %). Au sein de ces deux groupes cependant, la répartition est aussi assez variable d'un pays à l'autre (Graphique 3.4).

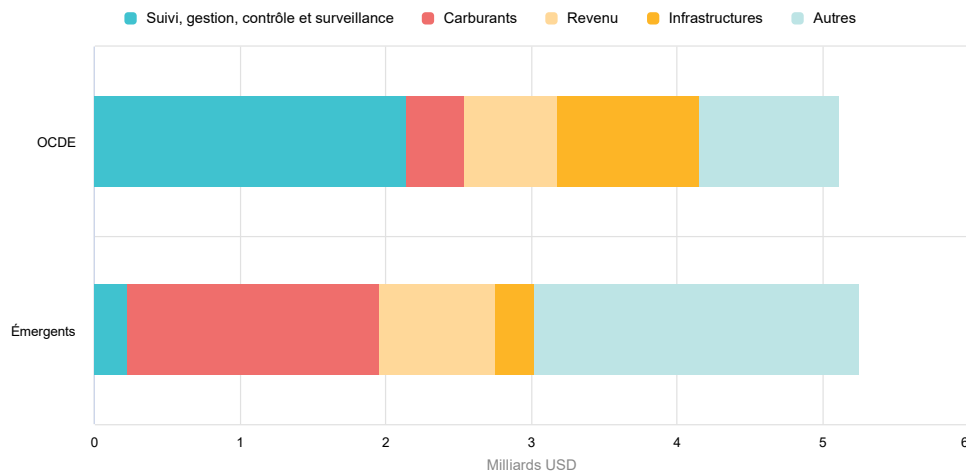
On peut noter enfin que les volumes du soutien en Chine, bien qu'ayant diminué en valeur absolue, continuent d'influer sur les niveaux et les tendances du soutien total (et sur les niveaux et tendances moyens du groupe des économies émergentes).

Graphique 3.2. Composition du soutien à la pêche (FSE) ces dernières années, dans l'ensemble des pays et des économies, 2012-20



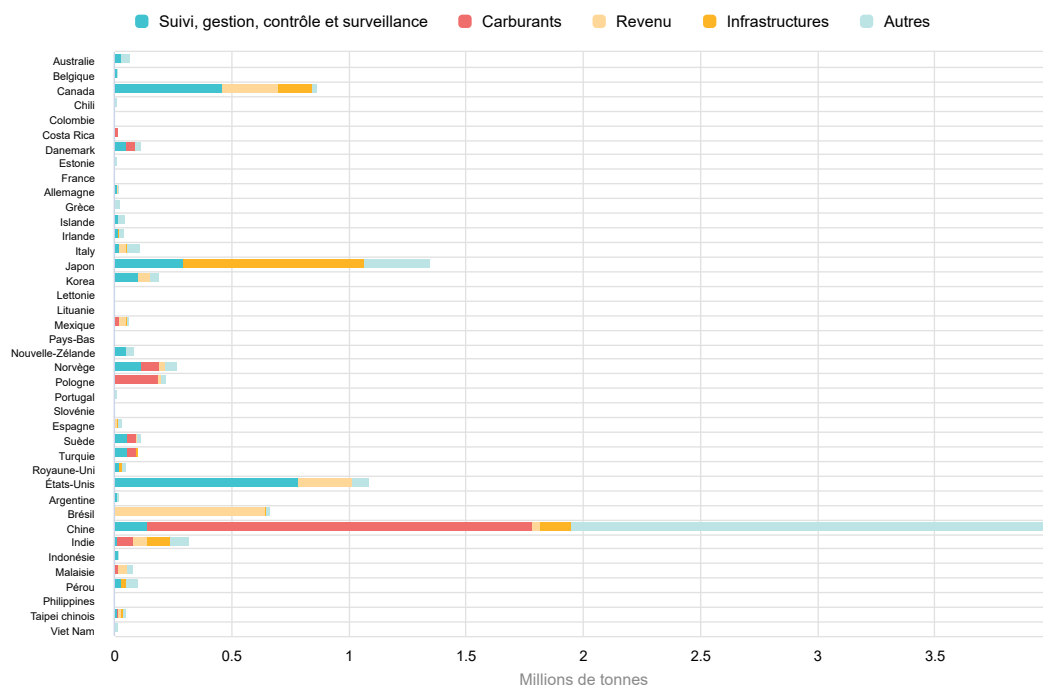
Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

Graphique 3.3. Composition du soutien à la pêche (FSE) dans les pays de l'OCDE et les économies émergentes, 2018-20



Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

Graphique 3.4. Composition du soutien à la pêche (FSE) dans chaque pays de l'OCDE et économie émergente, 2018-20



Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

3.2.2. Le soutien aux services au secteur de la pêche est sensiblement plus élevé dans les pays de l'OCDE et continue de reculer dans certaines des économies émergentes

En 2018-20, en moyenne, le soutien aux services au secteur de la pêche (SSS) s'établissait à 4.6 milliards USD par an pour l'ensemble des pays et des économies (pour un coût net de 4.34 milliards USD après déduction des PMS). Le SSS s'élevait au total à 3.9 milliards USD par an (coût net de 3.7 milliards USD) pour les pays de l'OCDE, et à 0.68 milliard USD par an (coût net de 0.67 milliard USD) dans les économies émergentes (Tableau 3.2).

Tableau 3.2. Niveaux et tendances du soutien aux services au secteur de la pêche

| | Milliards USD | | | % du total FSE | | | USD par pêcheur | | | Type de soutien principal |
|--------------------------------|---------------|---------|----------|----------------|---------|----------|-----------------|---------|----------|---------------------------|
| | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2018-20 |
| Ensemble des pays et économies | 8.6 | 5.8 | | 64.3% | 55.9% | | 333 | 235 | | Carburant |
| Pays de l'OCDE | 1.2 | 1.2 | | 22.9% | 23.8% | | 1089 | 1228 | | Revenu |
| Économies émergentes | 7.4 | 4.6 | | 89.7% | 87.2% | | 301 | 194 | | Carburant |

Note : FSE : estimation du soutien à la pêche (base de données) ; GSCS : gestion, suivi, contrôle et surveillance. L'échelle de l'axe des Y varie selon les lignes de manière que l'évolution soit clairement visible.

Source : OCDE (2022^[3] ; 2022^[5] ; 2022^[6]).

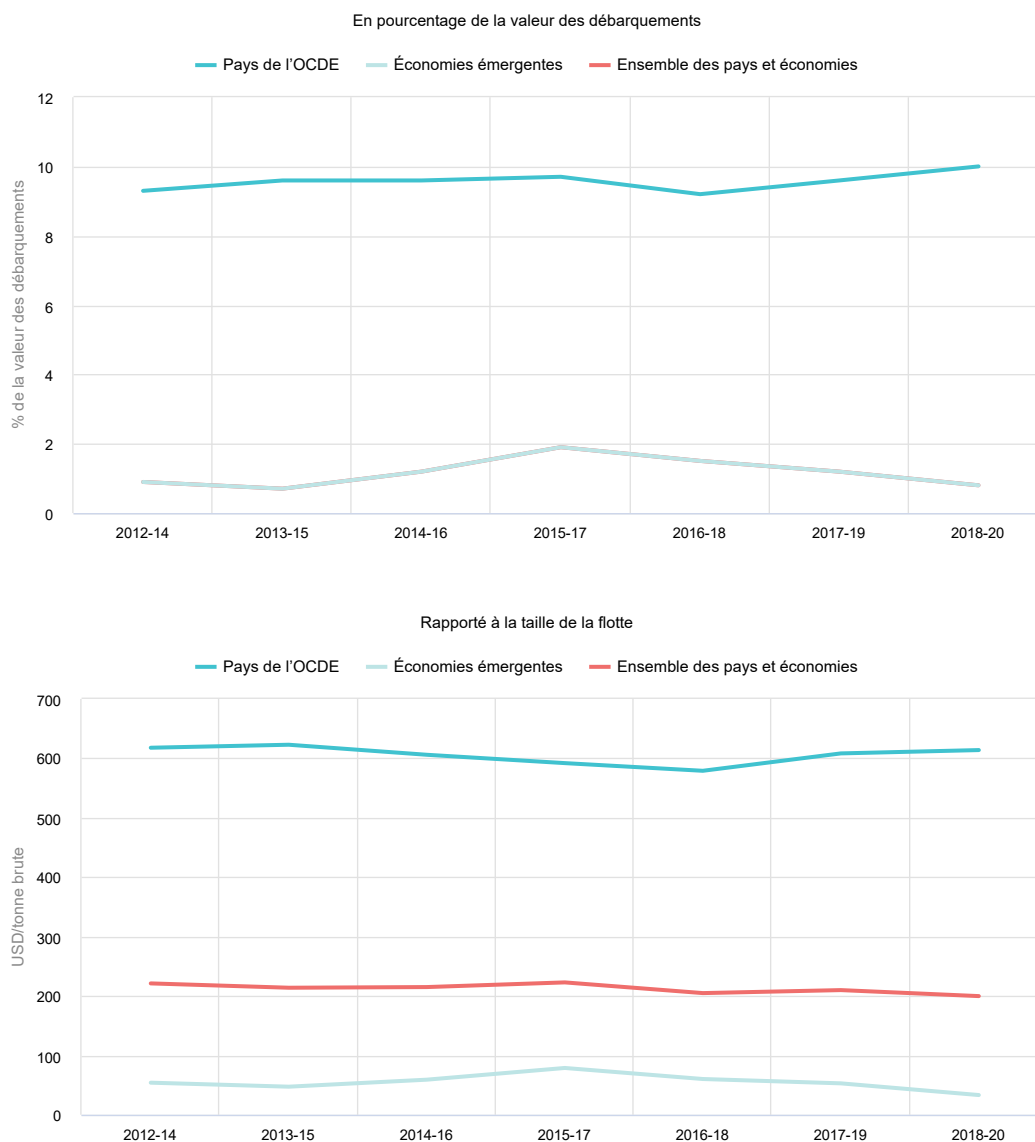
Le SSS net (c'est-à-dire le SSS moins les PMS) est demeuré élevé en pourcentage du soutien net total dans les pays de l'OCDE en 2018-20 (à 75 %, en baisse par rapport aux 76 % en 2012-14, mais encore plus par rapport aux 80 % de 2015-17). Ces fluctuations sont surtout dues aux changements intervenus dans les niveaux du DSI davantage qu'aux variations du SSS. L'évolution du SSS net (hausse puis diminution) pour l'ensemble des pays et des économies inclus dans la base de données FSE s'explique principalement par celle observée dans les économies émergentes, où le SSS net a augmenté pour atteindre 1.20 milliard USD en 2015-17 avant de fléchir à 0.67 milliard USD en 2018-20, c'est-à-dire plus bas que pendant la période de référence⁵.

Les changements observés dans le SSS (et le SSS net) dans les économies émergentes sont dus en grande partie à l'évolution des politiques de soutien en Chine, où les dépenses de SSS communiquées ont augmenté, passant de 0.35 milliard USD à 0.78 milliard USD entre 2012-14 et 2015-17, avant de redescendre à 0.30 milliard USD en 2018-20. Les dépenses de SSS ont en réalité progressé dans plus de la moitié des économies émergentes entre 2012-14 et 2018-20 mais, du fait des volumes de soutien en jeu en Chine, même des changements relativement minimes de leur valeur ont tendance à avoir une influence dominante sur l'évolution des agrégats dont ils font partie. Moins de la moitié des économies émergentes de la base de données FSE communiquent des chiffres de PMS. Ces paiements sont pourtant élevés en Argentine, où ils compensent 41 % des dépenses de SSS.

Examiner le soutien sous l'angle de son intensité apporte des informations utiles. Cette intensité peut être calculée par rapport à différentes mesures de la taille du secteur, comme la valeur des débarquements ou la capacité⁶. Le SSS net rapporté à la valeur des débarquements en 2018-20 était le plus élevé dans les pays de l'OCDE (où le SSS équivalait à 10 % de la valeur des débarquements), et dix fois moindre dans le groupe des économies émergentes (où il ne dépassait pas 0.8 %). En moyenne, dans l'ensemble des pays et des économies, le SSS net rapporté à la valeur des débarquements était de 4.7 % en 2018-20. Le schéma de hausse suivie d'une baisse dû à l'évolution du SSS en Chine, ainsi que l'augmentation continue de la valeur des débarquements pour le groupe des économies émergentes, s'observent tant dans ce groupe que pour l'ensemble des pays et économies (Graphique 3.5, diagramme du haut)⁷. L'intensité du SSS net rapporté à la valeur des débarquements est systématiquement supérieure dans les pays de l'OCDE et atteint actuellement son niveau le plus haut en raison d'une hausse du SSS net et d'une baisse simultanée de la valeur des débarquements⁸.

Compte tenu des niveaux de SSS généralement plus élevés et des flottes relativement plus petites dans les pays de l'OCDE, les dépenses consacrées aux services au secteur par tonne brute de capacité de pêche sont systématiquement supérieures, de beaucoup, à celles observées dans les économies émergentes. Alors que l'ensemble des pays et économies a dépensé chaque année en moyenne 200 USD/tonne brute de SSS net en 2018-20, ce montant atteignait 614 USD/tonne brute pour le groupe des pays de l'OCDE⁹. Il ne dépassait pas 33 USD/tonne brute dans les économies émergentes (Graphique 3.5, diagramme du bas)¹⁰.

Graphique 3.5. Soutien net aux services au secteur de la pêche ces dernières années



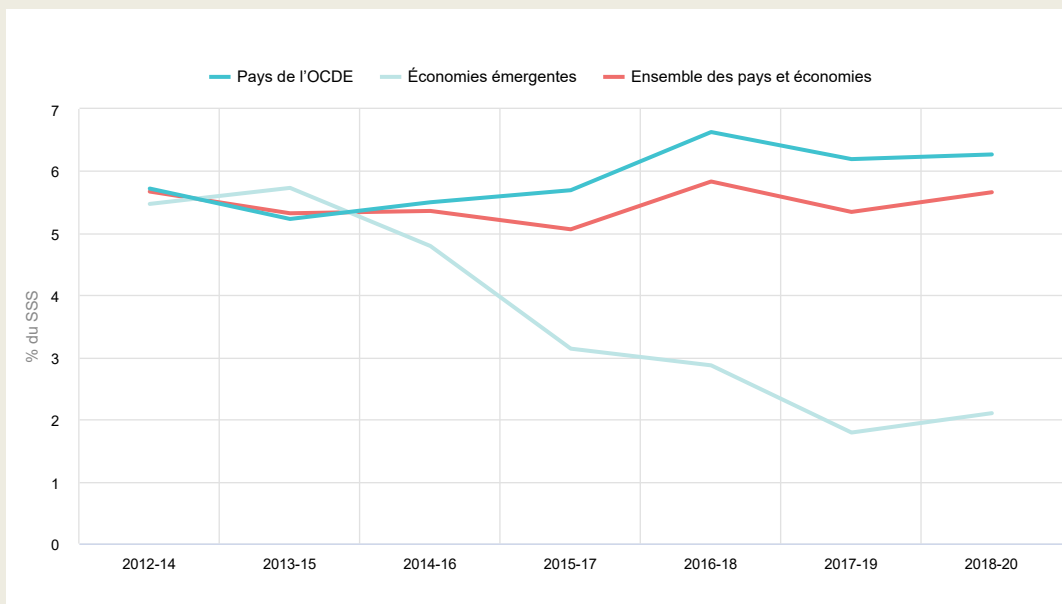
Note : les données sur la valeur des débarquements n'étaient pas disponibles pour le Brésil, l'Inde, la Malaisie, le Pérou, les Philippines et le Viet Nam, raison pour laquelle ces pays n'ont pas été inclus dans le calcul de l'FSE, dans le diagramme du haut. Sources : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[4]), « Marine landings », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_LAND ; (OCDE, 2022^[6]), « Fishing fleet », https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FLEET.

Encadré 3.2. Le secteur de la pêche ne contribue en général que modestement au financement des services qui lui sont fournis

En règle générale, certains services au secteur de la pêche sont mieux pris en charge par les pouvoirs publics, par exemple le suivi, le contrôle et la surveillance, tandis que d'autres, comme la gestion, sont mieux assurés dans le cadre de partenariats avec les professionnels du secteur. Les paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS) peuvent donc garantir que les usagers payent pour les services qu'ils utilisent ; ils diminuent la participation des contribuables au financement du secteur halieutique ; et ils créent une pression encourageant la fourniture de ces services d'une manière efficace par rapport aux coûts (Kauffman et Geen, 1997^[7]). La capacité du secteur à financer une part raisonnable des coûts de gestion donne en outre une indication de ses performances économiques.

En 2018-20, seulement 6 % des dépenses de soutien aux services au secteur (SSS) étaient couverts par la récupération des coûts dans les pays de l'OCDE et 2 % dans les économies émergentes (graphique 3.6). En valeur absolue, les PMS ont légèrement progressé dans l'ensemble de l'OCDE et diminué dans les économies émergentes, mais ils sont relativement minimes dans les deux groupes. Dans les économies émergentes, en outre, les PMS ont reculé malgré une hausse importante du SSS jusqu'en 2015-17, ce qui laisse penser qu'il n'existe, au mieux, qu'un faible lien direct entre les PMS et le SSS sur le plan de la récupération des coûts.

Graphique 3.6. Paiements effectués par le secteur de la pêche en pourcentage du soutien aux services au secteur ces dernières années, 2012-20



Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

La situation est différente dans quelques pays (voir le tableau d'annexe 3.A.2). En Islande, les PMS ont non seulement couvert toutes les dépenses de SSS durant chaque période, mais ils ont aussi intégralement compensé, et dépassé, le total des dépenses publiques de soutien total à la pêche (c'est-à-dire que les PMS ont été supérieurs au soutien total). Au Pays-Bas, en conséquence de l'augmentation

des PMS conjuguée à la baisse du SSS, les services au secteur ont été entièrement financés par des fonds publics en 2012-14 et plus que compensés en 2018-20.

Le niveau généralement faible des PMS apparaît aussi lorsqu'ils sont rapportés à la valeur des débarquements. Dans le groupe des pays de l'OCDE, les PMS représentaient 0.7 % de la valeur des débarquements en 2018-20, alors que ce pourcentage ne s'élevait qu'à 0.02 % dans les économies émergentes. L'Islande se distingue à nouveau avec un SSS équivalant à un peu moins de 9 % de la valeur des débarquements en 2018-20 (en hausse par rapport aux 6.5 % de 2012-14). Les autres pays où les PMS rapportés à la valeur des débarquements étaient d'un niveau notable étaient la Nouvelle-Zélande (4.4 %), le Costa Rica (4.3 %), l'Australie (2 %), les Pays-Bas et la Norvège (1.4 % chacun), et le Canada et l'Estonie (1.3 % chacun). Globalement, ces chiffres encouragent plutôt à appliquer davantage le principe de l'utilisateur-payeur.

Les PMS ont été et restent l'un des types de programmes les moins souvent répertoriés dans la base de données FSE : seulement 40 % des pays en ont communiqués en 2018-20 (12 pays de l'OCDE et 4 économies émergentes). L'Union européenne se place relativement à part à cet égard puisque seulement 25 % (4) de ses États membres ont déclaré des PMS en 2018-20. Bien que certains pays n'imposent pas de PMS, il est important d'interpréter ces chiffres en gardant à l'esprit que les données transmises sur les PMS ne sont peut-être pas complètes ou pas représentatives. De plus, du fait des autres modes de financement des services au secteur qui peuvent exister, par exemple lorsque les entreprises prennent directement en charge tout ou partie des services (y compris ceux imposés par les autorités publiques), il est possible que la base de données FSE ne rende pas complètement compte de la part des coûts du SSS payée par le secteur, et donc que ces données ne permettent pas à elles seules de tirer des conclusions définitives.

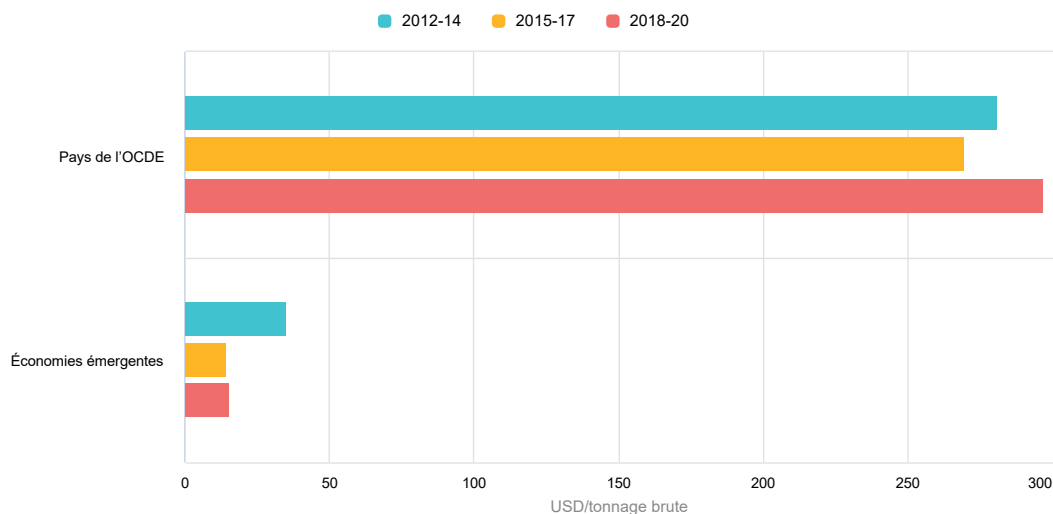
Les dépenses de gestion, suivi, contrôle et surveillance sont devenues la première forme de soutien dans les pays de l'OCDE, tandis qu'elles sont peu élevées et en recul dans les économies émergentes

Dans l'ensemble des pays et économies étudiés, les dépenses de GSCS se sont établies à 2.4 milliards USD par an au total en 2018-20. Elles sont donc restées relativement stables, ne diminuant que peu par rapport à 2012-14 (2.5 milliards USD). Elles sont principalement, et de plus en plus, le fait des pays de l'OCDE, qui pesaient pour 90 % dans le total des dépenses de GSCS répertoriées dans la base de données FSE (en hausse par rapport aux 82 % de 2012-14). Durant toutes les périodes étudiées, ces dépenses ont constitué la première forme de soutien comptabilisée pour le groupe des pays de l'OCDE, plus de deux fois plus importante que la forme de soutien arrivant à la seconde place (le soutien aux infrastructures). Les dépenses de GSCS de l'ensemble des pays de l'OCDE ont augmenté entre 2012-14 et 2018-20 pour passer de 2.03 milliards USD à 2.14 milliards USD, ayant progressé dans les deux tiers des pays de ce groupe. Les hausses proportionnellement les plus fortes ont été observées en Italie, au Royaume-Uni, en Belgique, en Espagne et au Costa Rica, où les dépenses de GSCS ont au moins doublé entre 2012-14 et 2018-20. Tous ces pays partaient toutefois d'assez bas (en Italie par exemple, les dépenses de GSCS sont passées de 1 million USD à 25 millions USD). Certains pays ont également fait état de baisses importantes des dépenses de GSCS : l'Australie (-68 %), les Pays-Bas (-65 %) et le Mexique (-49 %), tandis que l'Irlande, le Japon, la Norvège et la Turquie ont tous indiqué des réductions d'environ 30 %. En moyenne, les dépenses de GSCS ont représenté 41.9 % du soutien total dans les pays de l'OCDE en 2018-20.

À titre de comparaison, ces dépenses étaient relativement faibles en valeur absolue dans le groupe des économies émergentes en 2018-20 (0.23 milliard USD) et ont été divisées pratiquement par deux par rapport à la période de référence (0.44 milliard USD en 2012-14). Cette évolution est due principalement à une chute des dépenses de GSCS de 53 % en Chine et de 98 % au Brésil. Le soutien aux activités de

GSCS en pourcentage du soutien total a légèrement fléchi pour passer à 5.9 % en 2018-20, contre 5.4 % en 2012-14, dans un contexte de baisse du soutien total dans les économies émergentes¹¹.

Graphique 3.7. Intensité des dépenses de gestion, suivi, contrôle et surveillance rapportées à la taille de la flotte ces dernières années, 2012-20



Note : concernant les pays de l'OCDE, les États-Unis ne sont pas inclus, faute de données sur la taille de leur flotte. Pour les économies émergentes, les chiffres sont fondés sur les données de l'Argentine, du Brésil, de la Chine et du Taipei chinois.

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[6]), « Fishing fleet », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FLEET.

Les écarts dans les dépenses de GSCS sont encore plus visibles lorsqu'elles sont rapportées à la taille de la flotte (Graphique 3.7) – dans la mesure où les tonnages bruts des flottes des économies émergentes sont plus du double de ceux des pays de l'OCDE. En 2018-20, les pays de l'OCDE ont dépensé 297 USD/tonne brute en GSCS, contre 15 USD/tonne brute pour les économies émergentes. Les dépenses ont légèrement augmenté par rapport à 2012-14 dans le groupe des pays de l'OCDE (où elles s'élevaient à 281 USD/tonne brute) mais elles ont été divisées par plus de deux dans les économies émergentes (où elles atteignaient 35 USD/tonne brute).

La contribution proportionnellement faible des dépenses de GSCS au soutien total dans les économies émergentes traduit non seulement des niveaux de soutien aux activités de GSCS relativement bas, mais aussi peut-être, au moins en partie, des problèmes de déclaration de données. Bien que les écarts observés entre les pays et entre les groupes de pays dans les dépenses de GSCS (à la fois en valeur absolue et en pourcentage) soient influencés par des différences d'objectifs de la politique publique et de contexte local, il peut être difficile dans certains cas de répertorier précisément les niveaux de soutien fournis aux activités de GSCS car la mise en œuvre de ces dernières fait parfois intervenir plusieurs organismes. Il peut aussi arriver que certaines composantes de GSCS ne soient pas intégrées dans la base de données FSE car elles sont financées directement par le secteur (encadré 3.2).

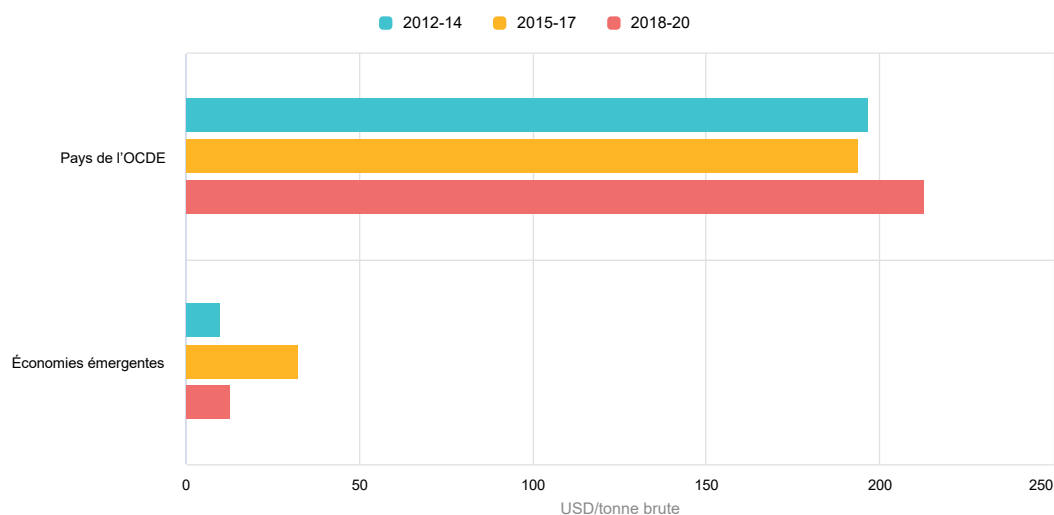
Un autre facteur à prendre en compte pour interpréter le soutien aux activités de GSCS est le fait que, même si ces activités sont nécessaires pour atteindre les objectifs de durabilité, il faut, pour pouvoir juger si les niveaux de soutien observés sont optimaux – ou même suffisants –, contextualiser les données et disposer d'informations supplémentaires, comme l'état des stocks associés aux pêcheries bénéficiaires

du soutien. Malgré cela, les faibles niveaux absolus et relatifs du soutien aux activités de GSCS dans certains cas peuvent mériter que l'on analyse plus avant leurs causes profondes.

Le soutien aux infrastructures varie beaucoup entre les pays et les économies

Le soutien aux infrastructures, qui comprend les financements utilisés pour construire ou permettre l'accès à des installations telles que des ports s'élevait à 1.25 milliard USD en 2018-20 pour l'ensemble des pays et économies. Cette forme de soutien était principalement présente dans les pays de l'OCDE : 0.97 milliard USD, contre 0.27 milliard USD pour les économies émergentes. Rapportées à la taille de la flotte, les dépenses d'infrastructures étaient beaucoup plus élevées en 2018-20 dans le groupe des pays de l'OCDE (213 USD/tonne brute) que dans les économies émergentes (13 USD/tonne brute) (Graphique 3.8).

Graphique 3.8. Intensité des dépenses d'infrastructures rapportées à la taille de la flotte ces dernières années, 2012-20



Note : concernant les pays de l'OCDE, les États-Unis ne sont pas inclus, faute de données sur la taille de leur flotte. Pour les économies émergentes, les chiffres sont fondés sur les données de l'Argentine, du Brésil, de la Chine et du Taipei chinois.

Sources : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[6]), « Fishing fleet », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FLEET.

Pour l'ensemble des pays et des économies, entre 2012-14 et 2018-20, le soutien aux infrastructures a augmenté en valeur absolue (passant de 1.08 milliard USD à 1.25 milliard USD), en importance relative (passant de 24.1 % à 26.8 % du SSS) et par tonne brute de capacité de pêche (passant de 66 USD/tonne brute à 70 USD/tonne brute), illustrant des hausses absolues tant dans le groupe des pays de l'OCDE que dans celui des économies émergentes.

Toutefois, les tendances sont beaucoup plus variées si l'on regarde les pays individuellement. Le soutien en faveur des infrastructures a chuté dans près des trois quarts des pays de l'OCDE, en particulier en Pologne (où il est passé de 38 millions USD à 2 millions USD), mais les hausses plus importantes enregistrées au Japon (où il est passé de 688 millions USD à 769 millions USD) et au Canada (passé de 98 millions USD à 142 millions USD) entre les deux périodes ont plus que compensé les baisses. Les dépenses de soutien aux infrastructures ont également fortement reculé au Brésil (passées de 78 millions USD à 5 millions USD) et au Viet Nam (passées de 29 millions USD à 7 millions USD), mais

elles ont augmenté dans la plupart des autres économies émergentes, plus particulièrement en Chine (où elles sont passées de 33 millions USD à 128 millions USD).

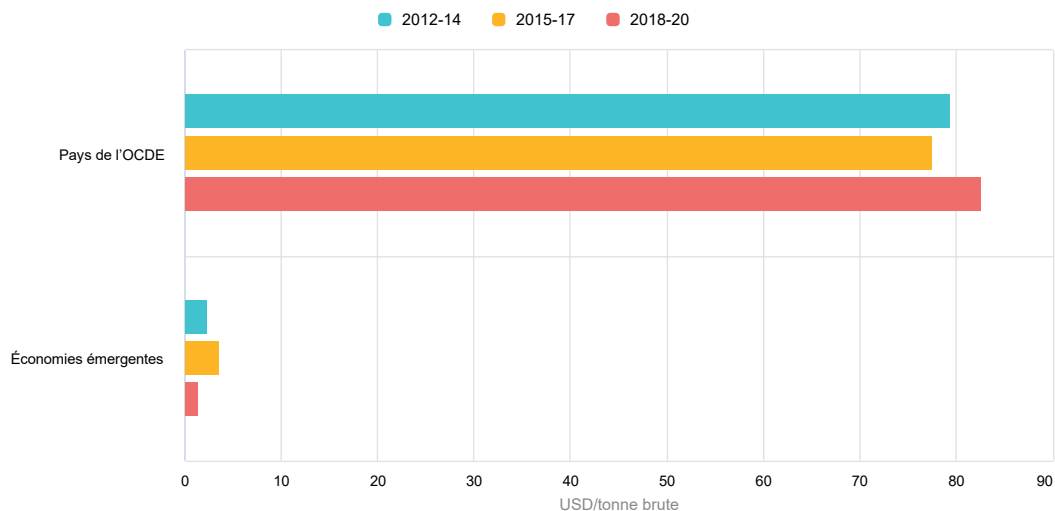
Le soutien à la recherche-développement est utilisé principalement par les pays de l'OCDE

En 2018-20, le soutien à la R-D s'est établi en moyenne à 0.49 milliard USD par an dans l'ensemble des pays et économies, soit 12 % du SSS, et a peu évolué que ce soit en valeur absolue ou en pourcentage depuis 2012-14 (0.51 milliard USD, 11 % du SSS). L'essentiel du soutien à la R-D répertorié concerne les pays de l'OCDE, où il s'établissait à 0.45 milliard USD en 2018-20 et 12 % du SSS. En valeur absolue, les dépenses sont moins élevées dans le groupe des économies émergentes (0.04 milliard USD en 2018-20), et représentent aussi une part plus faible du SSS (6 %). Le niveau de ces dépenses a peu évolué dans l'OCDE. Elles ont légèrement progressé dans les économies émergentes entre 2012-14 et 2015-17, avant de redescendre un peu en dessous de leur niveau de départ en 2018-20.

Au niveau des pays, plusieurs États membres de l'OCDE (notamment l'Islande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), ainsi que l'Argentine et la Malaisie, ont indiqué des pourcentages relativement élevés et stables de SSS allant à la R-D.

Rapporté à la taille de la flotte, le soutien à la R-D présente des profils similaires à celui du soutien aux infrastructures : des dépenses par tonne brute infiniment plus élevées dans les pays de l'OCDE en 2018-20 (83 USD/tonne brute) que dans les économies émergentes (1 USD/tonne brute), et une hausse des dépenses dans les pays de l'OCDE (qui étaient de 79 USD/tonne brute en 2012-14) mais une baisse dans les économies émergentes (où elles s'élevaient à 2 USD/tonne brute en 2012-14) (Graphique 3.9).

Graphique 3.9. Intensité des dépenses de recherche-développement rapportées à la taille de la flotte ces dernières années, 2012-20



Note : concernant les pays de l'OCDE, les États-Unis ne sont pas inclus, faute de données sur la taille de leur flotte. Pour les économies émergentes, les chiffres sont fondés sur les données de l'Argentine, du Brésil, de la Chine et du Taipei chinois.

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[6]), « Fishing fleet », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FLEET.

Le soutien aux communautés de pêcheurs reste une composante majeure du soutien pour certains pays de l'OCDE

Le soutien aux communautés de pêcheurs s'élevait en moyenne à 124.3 millions USD par an en 2018-20 pour l'ensemble des pays et économies de la base de données FSE. Le niveau de ce soutien a fluctué depuis 2012-14, période où il s'établissait à 151.9 millions USD par an. Les pays de l'OCDE sont pratiquement les seuls à communiquer des chiffres sur ce soutien : 112.8 millions USD par an en 2018-20, en baisse de 24 % par rapport à 2012-14 (où il s'élevait à 148.8 millions USD par an). Son importance relative sur le plan de sa contribution aux dépenses de SSS était faible tant pour les pays de l'OCDE (3 % du SSS) que pour les économies émergentes (moins de 2 % du SSS) en 2018-20. Si l'on regarde les pays individuellement, l'importance relative du soutien aux communautés de pêche est également faible dans la plupart des cas, avec toutefois quelques exceptions notables où leur part dans le soutien total s'est révélée élevée en 2018-20 : en Estonie (47 %), en Colombie (44 %), en Slovénie (29 %) et en Espagne (24 %).

Malgré des progrès, le manque de transparence persiste sur les paiements versés en vue d'accéder aux eaux d'autres pays

Actuellement, la base de données FSE ne comptabilise des paiements versés en vue d'accéder aux eaux d'autres pays que pour l'Union européenne (UE) (considérée comme une seule entité) et pour la Chine. S'agissant de l'Union européenne, ces paiements s'élevaient en moyenne à 152 millions USD par an en 2018-20, en légère baisse par rapport aux 157 millions USD communiqués en 2012-14¹². Ces paiements comprennent, d'une part, une compensation financière pour l'accès aux ressources de la zone économique exclusive (ZEE) de pays tiers (qui représentait environ les trois quarts des paiements en moyenne), et, d'autre part, une contribution financière destinée à promouvoir la gestion durable des pêches dans ces pays, par exemple grâce au renforcement des capacités de contrôle et de surveillance, et au soutien aux communautés locales de pêcheurs. En pourcentage du soutien total de l'UE, les paiements en vue d'accéder aux eaux d'autres pays ont augmenté, passant de 14 % en 2012-14 à 17 % en 2018-20. La Chine n'a transmis des données sur ces paiements que pour la période la plus récente (2018-20), où ils s'établissaient en moyenne à 30.5 millions USD par an. Ces paiements représentaient moins de 1 % du soutien total de la Chine en 2018-20.

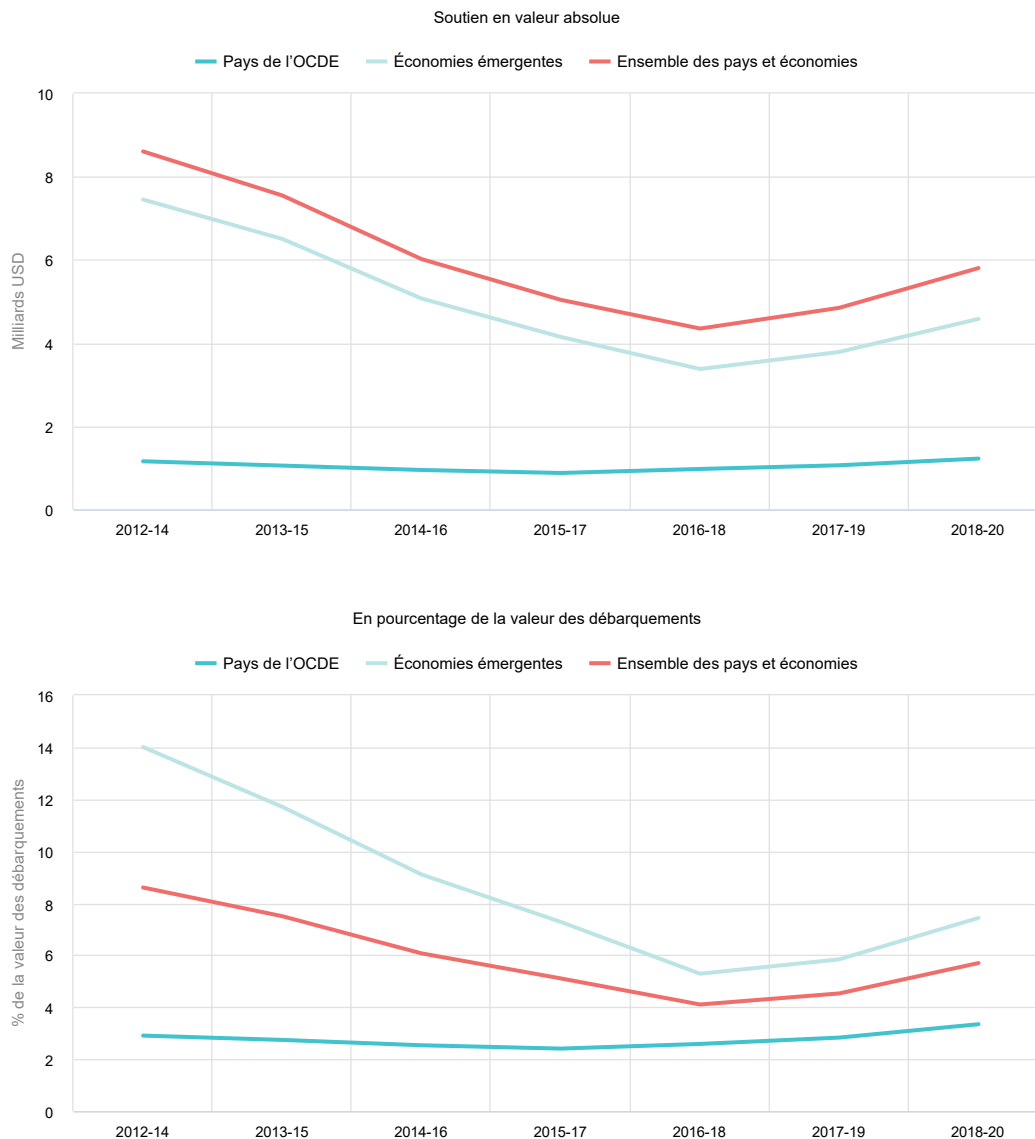
On sait que des paiements versés en vue d'accéder aux eaux d'autres pays existent dans d'autres pays, d'où la nécessité d'une plus grande transparence sur les paiements versés à ce titre. Il n'est possible de fournir des conseils avisés en matière d'action publique, fondés sur des données probantes, qu'à condition de disposer d'informations complètes et exactes. Le fait d'avoir des séries chronologiques non exhaustives empêche d'avoir une vision exacte du soutien public à la pêche et peut en donner une image déformée.

3.2.3. Après avoir diminué, le soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche est reparti à la hausse

Le DSI s'élevait en moyenne à 5.8 milliards USD par an durant la période 2018-20 pour l'ensemble des pays et économies (Graphique 3.10, diagramme du haut), en baisse de 33 % par rapport à 2012-14 (8.6 milliards USD). Ce chiffre équivalait à 5.7 % de la valeur des débarquements en 2018-20, en recul par rapport aux 8.6 % de 2012-14 (Graphique 3.10, diagramme du bas, voir aussi le Tableau 3.3).

L'essentiel du soutien direct est fourni par les économies émergentes (79 % du DSI total comptabilisé dans la base de données FSE en 2018-20), contrairement à ce que l'on observe pour le SSS, où les pays de l'OCDE affichent les niveaux de dépenses les plus élevés. La baisse globale du DSI s'explique par une diminution importante de cette forme de soutien dans les économies émergentes.

Graphique 3.10. Soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche ces dernières années, 2012-20



Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[4]), « Marine landings », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_LAND.

Tableau 3.3. Niveaux et tendances du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur

| | Milliards USD | | | % du total FSE | | | USD par tonne brute | | | Type de soutien principal |
|--------------------------------|---------------|---------|----------|----------------|---------|----------|---------------------|---------|----------|---------------------------|
| | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2012-14 | 2018-20 | Tendance | 2018-20 |
| Ensemble des pays et économies | 4.8 | 4.6 | | 35.7% | 44.1% | | 235 | 215 | | GSCS |
| Pays de l'OCDE | 3.9 | 3.9 | | 77.1% | 76.2% | | 663 | 664 | | GSCS |
| Économies émergentes | 0.85 | 0.68 | | 10.3% | 12.8% | | 54 | 34 | | GSCS |

Note : FSE : estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture ; GSCS : gestion, suivi, contrôle et surveillance. Les valeurs sont toutes des moyennes annuelles pour la période 2018-20.

Sources : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[5]), « Employment in fisheries, aquaculture and processing », https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FISH_EMPL

S'agissant des pays de l'OCDE, le DSI s'élevait au total à 1.22 milliard USD par an en 2018-20, en hausse par rapport aux 0.88 milliard USD répertoriés en 2015-17, après une baisse par rapport aux 1.16 milliard USD en 2012-14 (Graphique 3.10, diagramme du haut). Compte tenu de la légère progression du DSI et de la baisse de la valeur des débarquements qui se poursuit, le soutien direct dans les pays de l'OCDE s'établissait à 3,3 % de la valeur des débarquements en 2018-20, un pourcentage en hausse par rapport aux 2.9 % de 2012-14 mais qui reste inférieur à moins de la moitié du niveau observé dans les économies émergentes.

L'augmentation du DSI rapporté à la valeur des débarquements se constate aussi au niveau des pays, où il a progressé dans un peu plus de la moitié des pays de l'OCDE pendant la période étudiée. Le soutien direct rapporté à la valeur des débarquements s'est aussi révélé élevé dans quelques pays en 2018-20 (par exemple, 459 % en Pologne, 30 % en Suède et 24 % en Slovaquie).

Le DSI des économies émergentes s'élevait à 4.6 milliards USD par an en 2018-20, en baisse de 38 % par rapport aux 7.4 milliards USD communiqués pour 2012-14. Ce chiffre équivaut à 7.4 % de la valeur des débarquements en 2018-20, ce qui est très inférieur aux 14.0 % de 2012-14 et s'explique par une diminution des dépenses de DSI et une hausse de 19 % de la valeur des débarquements. Là aussi, quelques pays exercent une forte influence : en Chine, le DSI représentait un peu plus de 11 % de la valeur des débarquements en 2018-20, contre autour de 1 % ou moins dans le reste des économies émergentes pour lesquelles la valeur des débarquements était connue.

En valeur absolue, les dépenses de DSI ont chuté dans la plupart des économies émergentes, en particulier en Chine, au Brésil, en Malaisie et en Indonésie, mais elles ont progressé en Inde (où le soutien aux carburants et le soutien au revenu ont tous les deux augmenté). La principale cause du recul plus général du DSI dans les économies émergentes et dans l'OCDE est la baisse du soutien aux carburants. Sur les cinq économies émergentes ayant communiqué un soutien aux carburants (Brésil, Chine, Inde, Malaisie et Taipei chinois), ce type de soutien a fléchi d'au moins 70 % au Brésil, en Chine et en Malaisie (et il représentait en 2018-20 moins de 25 % du DSI dans toutes ces économies à l'exception de la Chine, où il s'établissait à 45 %). En Inde, le soutien aux carburants représentait 42 % du DSI en 2018-20. En Malaisie, le soutien aux carburants a été remplacé par un soutien au revenu qui est devenu la principale forme de DSI, tandis qu'au Brésil, le soutien au revenu représente plus de 99 % du DSI. En valeur absolue, l'évolution de la politique chinoise, dans le sens d'un moindre recours au soutien aux carburants, domine tant les niveaux que les tendances dans les économies émergentes. Le soutien aux carburants en Chine pesait pour 74 % dans le DSI du groupe des économies émergentes en 2012-14, un chiffre descendu à

36 % en 2018-20 avec le recul du soutien aux carburants (passé de 5.5 milliards USD à 1.6 milliard USD). Les autres types de soutien direct ont fortement augmenté pendant la même période en Chine (passant de 158 510 USD à 799 442 051 USD), mais cette hausse a été plus faible que la baisse du soutien aux carburants, et le DSI de la Chine a donc reculé de 37 %.

Le DSI prend souvent la forme de mesures visant à favoriser (augmenter) la rentabilité des entreprises de pêche, dans le but général de maintenir ou d'accroître directement les revenus des pêcheurs (et ce faisant, de contribuer indirectement au secteur et aux communautés associés). Dans l'ensemble des pays et économies étudiés ici, l'intensité du DSI s'élevait à 235 USD par pêcheur en 2018-20 – en baisse par rapport aux 333 USD par pêcheur de 2012-14, les dépenses de DSI en valeur absolue ayant reculé proportionnellement beaucoup plus que l'emploi pendant cette période.

Dans l'OCDE, le soutien par pêcheur atteignait 1 228 USD en 2018-20, en hausse par rapport aux 1 089 USD de 2012-14 (après une chute à 868 USD en 2015-17 (Tableau 3.3)). En raison des niveaux relativement faibles d'emploi dans l'OCDE, le niveau moyen du soutien par pêcheur y est près de dix fois plus élevé que dans les économies émergentes (le nombre de travailleurs de la pêche dans l'OCDE ne représentait qu'environ 5 % de l'emploi total dans la pêche pour l'ensemble des pays et économies étudiés en 2018-20)¹³. Dans les économies émergentes, le DSI par pêcheur était de 194 USD en 2018-20, en baisse par rapport aux 301 USD de 2012-14.

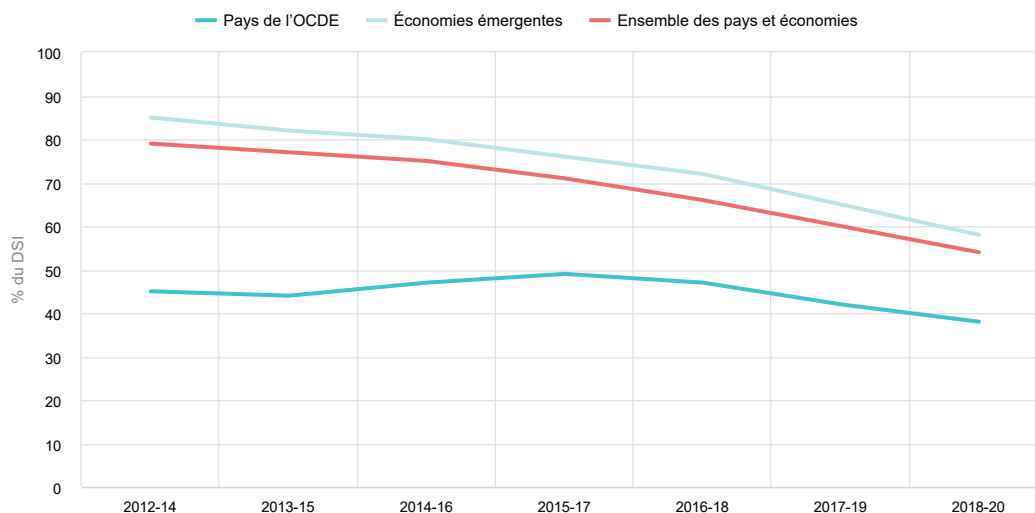
Si l'on regarde les pays individuellement, l'intensité du soutien était beaucoup plus élevée que la moyenne dans certains pays de l'OCDE, le Danemark, la Pologne et la Suède se démarquant avec un DSI supérieur ou égal à 23 000 USD par pêcheur en 2018-20. Le DSI dans les pays de l'UE étudiés était en moyenne près du triple de la moyenne de l'OCDE pendant la même période (3 338 USD par pêcheur).

La majorité du soutien direct vise encore à réduire le coût des intrants

Le DSI regroupe différents types de mesures. Par exemple, les dispositifs de soutien aux carburants ou à l'utilisation d'autres intrants variables (comme les paiements destinés à réduire le coût de la glace ou des appâts) ou d'intrants fixes (notamment les paiements pour la construction et la modernisation de navires, ou pour l'achat d'engins) visent à augmenter les bénéfices en abaissant directement le coût des intrants. Le soutien aux programmes de sortie de flotte et les paiements pour retraite anticipée ont pour but de réduire la capacité de pêche en versant des indemnités. D'autres mesures, comme le soutien au revenu ou les régimes spéciaux d'assurance, qui visent en général à apporter un filet de sécurité financière, sont partiellement découplées des activités halieutiques.

Dans l'ensemble des pays et économies, le soutien destiné à réduire le coût des intrants s'élevait au total à 3.1 milliards USD en 2018-20, soit 54 % du DSI déclaré (Graphique 3.11) et 30 % du soutien total. Le soutien total aux intrants communiqué ainsi que sa part dans le DSI ont tous les deux reculé pendant la période étudiée (ils s'établissaient à 6.8 milliards USD et à 80 % du DSI en 2012-14), mais les mesures de ce type représentent encore le plus grand domaine de dépenses à l'intérieur du DSI.

Graphique 3.11. Proportion du soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche consacrée à la réduction du coût des intrants ces dernières années, 2012-20



Note : DSI : soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche. Le soutien aux carburants est parfois non spécifique à la pêche, lorsqu'il s'applique aussi à d'autres secteurs comme l'agriculture. De ce fait, plusieurs pays et économies figurant dans la base de données FSE ne communiquent pas de chiffres pour le soutien aux carburants, ce qui a une incidence sur le soutien total aux intrants relatif.

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) »,

http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

Dans l'OCDE, les mesures abaissant le coût des intrants étaient également la principale forme de DSI encore récemment, mais, sur la période 2018-20, les paiements partiellement découplés, plus précisément le soutien au revenu, ont dépassé le soutien aux intrants (respectivement 53 % du DSI, soit 0.64 milliard USD, pour les premiers, et 38 % du DSI, soit 0.46 milliard USD, pour le second).

Les mesures réduisant le coût des intrants restent la principale source de DSI dans les économies émergentes mais ce soutien a fortement diminué, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du DSI. La diminution des dépenses de financement de ces mesures représente l'évolution la plus importante en valeur absolue enregistrée dans toutes les catégories de soutien de la base de données FSE puisqu'elles ont chuté de près des deux tiers entre 2012-14 et 2018-20, passant de 6.3 milliards USD (85 % du DSI) à 2.7 milliards USD (58 % du DSI) (Graphique 3.11). Elle traduit une baisse générale du recours à ces formes de soutien public dans les économies émergentes (Brésil, Chine, Indonésie, Malaisie et Taipei chinois) et, plus précisément, une tendance à réduire les dépenses consacrées au soutien aux carburants (dans toutes les économies émergentes hormis l'Inde).

Bien que, dans l'ensemble des économies émergentes, la tendance soit au recul du soutien aux intrants, en particulier aux carburants, les mesures de soutien appliquées en Chine représentent de tels volumes qu'elles ont en général une influence prédominante à la fois sur les niveaux et sur les évolutions de tout agrégat dont elles font partie. En guise d'illustration, le soutien aux intrants en Chine représentait en 2018-20 96 % du soutien aux intrants dans le groupe des économies émergentes, et le soutien aux carburants en Chine comptait à lui seul pour 52 % dans la valeur des mesures réduisant le coût des intrants dans l'ensemble des pays et des économies de la base de données FSE (en baisse par rapport aux 80 % de 2012-14).

L'intensité des dépenses de soutien aux intrants est beaucoup plus élevée dans les pays de l'OCDE (465 USD par pêcheur) que dans les économies émergentes (113 USD par pêcheur). Encore une fois,

ces chiffres soulignent les niveaux d'emploi habituellement très inférieurs pour le secteur de la pêche dans les pays de l'OCDE.

Le soutien aux carburants reste la première forme de soutien direct dans les économies émergentes mais, depuis peu, il est dépassé par le soutien au revenu dans les pays de l'OCDE

Dans l'ensemble des pays et des économies, les mesures réduisant le coût des carburants constituaient la composante la plus importante du DSI en 2018-20 (37 % du DSI, 2.1 milliards USD). Elles représentaient 21 % du soutien net total dans ce groupe, arrivant à la deuxième place en volume après les dépenses de GSCS (2.4 milliards USD en 2018-20). En outre, dans beaucoup de pays, la pêche bénéficie de dispositifs de soutien aux carburants qui profitent aussi à d'autres secteurs (comme l'agriculture, l'exploitation forestière, ou les transports maritimes et la navigation). Ces dispositifs, qui ne sont pas spécifiques à la pêche, ne sont en général pas communiqués à la base de données FSE (voir à la section 3.5 l'étude exploratoire sur le soutien non spécifique à la pêche).

Dans l'OCDE, le soutien aux carburants a baissé en 2018-20 (0.40 milliard USD) par rapport à 2012-20 (0.44 milliard USD) mais il a augmenté de 0.03 milliard USD entre les deux dernières périodes (entre 2015-17 et 2018-20). En 2018-20, le soutien aux carburants n'était plus la forme déclarée de DSI la plus importante dans ce groupe de pays, où elle était dépassée par le soutien au revenu (0.64 milliard USD). Il représentait 33 % du DSI de l'OCDE et 8 % du soutien net total.

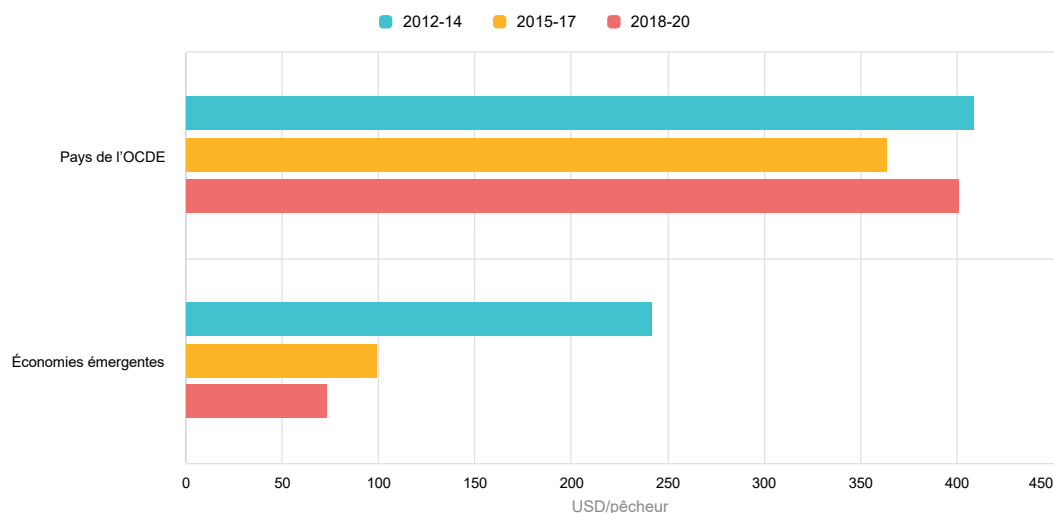
L'augmentation récente du soutien aux carburants dans l'OCDE s'explique par les hausses intervenues dans les pays de l'UE (où il est passé de 0.21 milliard USD en 2015-17 à 0.26 milliard USD en 2018-20), qui ont plus que compensé les baisses observées ailleurs dans l'OCDE (par exemple au Mexique et en Türkiye). L'importance relative du soutien aux carburants a progressé dans l'UE, tant en pourcentage du DSI (passé de 49 % en 2012-14 à 67 % en 2018-20) qu'en pourcentage du soutien net total (passé de 21 % en 2012-14 à 30 % en 2018-20).

Dans les économies émergentes, le soutien aux carburants communiqué a chuté de 71 % entre 2012-14 et 2018-20 (passant de 6.0 milliards USD à 1.7 milliard USD), faisant reculer également sa contribution au DSI (passée de 81 % en 2012-14 à 38 % en 2018-20). Malgré les baisses observées, il est resté la première forme de soutien dans les économies émergentes en 2018-20, où il représentait 33 % du soutien net total.

Les dépenses de soutien aux carburants étaient égales à 1.1 % de la valeur des débarquements dans l'OCDE en 2018-20. L'intensité du soutien est demeurée relativement stable au fil des ans (1.1 % en 2012-14 et 1.0 % en 2015-17). Dans les économies émergentes, le soutien aux carburants rapporté à la valeur des débarquements a fléchi progressivement pour atteindre 3.3 % en 2018-20, en forte baisse par rapport aux 13.1 % de 2012-14. Dans plus des deux tiers des neuf pays de l'OCDE ayant déclaré avoir fourni un soutien aux carburants, celui-ci représentait plus de 3 % de la valeur des débarquements, et bien plus dans certains pays. Dans les pays de l'UE étudiés, le soutien aux carburants atteignait 3.9 % de la valeur des débarquements en 2018-20, en hausse par rapport aux 3.0 % de 2012-14.

En même temps que diminuaient les dépenses consacrées au soutien aux carburants, l'intensité de ce soutien par pêcheur a également reculé dans tous les pays et économies de la base de données. L'intensité du soutien aux carburants par pêcheur est demeurée beaucoup plus élevée dans les pays de l'OCDE (Graphique 3.12), qui ont dépensé 401 USD par pêcheur en 2018-20 (409 USD par pêcheur en 2012-14). Dans les économies émergentes, ce montant s'établissait à 73 USD par pêcheur en 2018-20 (242 USD par pêcheur de 2012-14). Par rapport à leur capacité de pêche, les pays de l'OCDE ont dépensé 87 USD/tonne brute en 2018-20 (92 USD/tonne brute en 2012-14) et les économies émergentes 145 USD/tonne brute en 2018-20 (490 USD/tonne brute en 2012-14).

Graphique 3.12. Intensité du soutien aux carburants rapporté au nombre d'emplois dans le secteur ces dernières années, 2012-20



Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[6]), « Employment in fisheries, aquaculture and processing », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_EMPL.

Bien que cette tendance à la baisse ait été également observée sur le plan de la capacité de pêche dans le groupe des pays de l'UE, où le soutien s'élevait à 1 615 USD/tonne brute en 2018-20 contre 4 308 USD/tonne brute en 2012-14, l'intensité du soutien par pêcheur a progressé pour atteindre 2 246 USD par pêcheur en 2018-20, en hausse par rapport aux 1 935 USD par pêcheur en 2012-14. Elle est plus de cinq fois supérieure à l'intensité enregistrée dans le groupe des pays de l'OCDE. Il faut remarquer en particulier l'intensité du soutien aux carburants par pêcheur en Pologne (43 693 USD), au Danemark (23 931 USD) et en Suède (21 317 USD), des pays qui, comme on l'a vu plus haut, affichent des niveaux élevés de DSI par pêcheur.

Enfin, la plus grande prudence s'impose pour interpréter les écarts entre pays et entre groupes de pays, dans la mesure où seulement 14 pays sur 40 ont déclaré un soutien aux carburants en 2018-20.

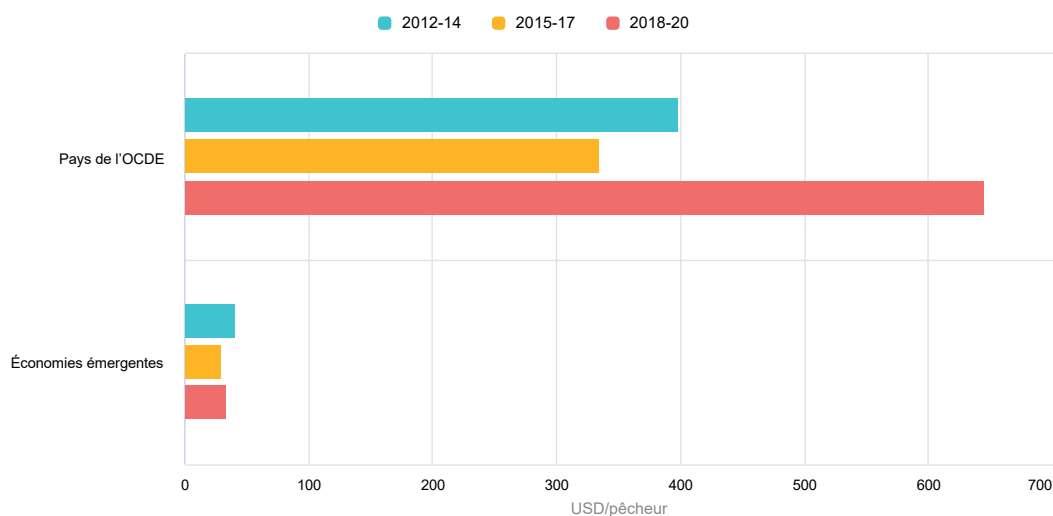
Le soutien au revenu reste élevé dans certains pays

Dans l'ensemble des pays et des économies, les paiements partiellement découplés (qui comprennent le soutien au revenu et les régimes spéciaux d'assurance) représentaient en moyenne 27 % du DSI annuel en 2018-20 (1.5 milliard USD). Ce pourcentage est en hausse par rapport aux 17 % de 2012-14 (1.5 milliard USD), essentiellement du fait du recul du DSI total.

Les paiements partiellement découplés ont progressé dans l'OCDE et représentaient la majorité (53 %) des dépenses de DSI en 2018-20 (0.64 milliard USD), contre 37 % en 2012-14 (0.43 milliard USD). Au niveau des pays cependant, un tiers des pays de l'OCDE n'ont communiqué aucun soutien découplé en 2018-20. Un autre tiers ont déclaré moins de 35 % de paiements découplés parmi leur DSI. Dans le dernier tiers, les paiements découplés constituaient la forme prédominante de DSI, à savoir aux États-Unis (99 %), au Canada (93 %), en Allemagne (80 %), en Corée (50 %) et au Mexique (58 %) ; il s'agissait dans tous les cas d'un soutien au revenu.

La hausse du soutien au revenu observée dans l'OCDE est relativement importante : de 0.43 milliard USD en 2012-14, il est passé à 0.64 milliard USD en 2018-20, soit 50 % d'augmentation. Les niveaux de soutien au revenu ont reculé dans un plus grand nombre de pays que ceux où ils ont progressé, mais la hausse a été forte dans certains d'entre eux, dont les États-Unis, le Mexique, l'Italie et la Corée. Cela est particulièrement vrai pour les États-Unis, qui ont multiplié par plus de huit leurs dépenses de soutien au revenu, passées de 26.6 millions USD à 228.3 millions USD entre 2012-14 et 2018-20. En moyenne, les pays de l'OCDE ont fourni 645 USD de soutien au revenu par pêcheur en 2018-20, près du double du montant accordé en 2015-17 (Graphique 3.13).

Graphique 3.13. Intensité du soutien direct au revenu rapporté au nombre d'emplois dans le secteur ces dernières années, 2012-20



Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE ; (OCDE, 2022^[5]), « Employment in fisheries, aquaculture and processing », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_EMPL.

Dans les économies émergentes, les paiements partiellement découplés ont fléchi en valeur absolue (passant de 1.0 milliard USD en 2012-14 à 0.9 milliard USD en 2018-20) mais leur contribution relative au DSI a augmenté durant la même période (passant de 14 % à 20 %). Il existe de très grandes variations d'un pays à l'autre puisque leur part du DSI est parfois élevée, comme au Brésil et en Indonésie (100 %), au Viet Nam (92 %), au Taipei chinois (77 %) et en Malaisie (52 %), mais bien moindre ailleurs, comme en Chine (4 %) et aux Philippines, au Pérou et en Argentine (0 %). Rapporté à l'emploi, le soutien au revenu était sensiblement inférieur dans les économies émergentes par rapport aux pays de l'OCDE, avec 33 USD par pêcheur de soutien au revenu en moyenne en 2018-20, en légère baisse par rapport aux montants alloués au cours des périodes précédentes (Graphique 3.13).

Le dernier groupe de mesures de soutien direct comprend celles qui visent à réduire la capacité de pêche : il s'agit des programmes de sortie de flotte et des paiements pour retraite anticipée. Dans l'ensemble des pays et des économies, ce type de soutien constituait une part relativement minime du total des dépenses de DSI en 2018-20 (4.5 %, 0.3 milliard USD) mais il a augmenté par rapport à 2012-14 (2.9 %, 0.2 milliard USD).

Dans le groupe des pays de l'OCDE, leur part dans le DSI a diminué, passant de 16.5 % en 2012-14 (0.2 milliard USD) à 6.8 % du DSI en 2018-20 (0.1 milliard USD). Bien que seule une minorité de pays

déclarent ce type de mesures, dans ceux qui le font, elles représentent souvent un pourcentage important du DSI du pays (100 % en Australie, 93 % en Grèce, 41 % en Italie et en Corée, et 35 % en Espagne). Dans certains cas, c'est parce que le pays utilise peu d'autres formes de DSI.

Dans les économies émergentes, les aides publiques destinées à réduire la capacité ont augmenté entre 2012-14 (0.8 % du DSI, 0.1 milliard USD) et 2018-20 (3.9 % du DSI, 0.2 milliard USD). Seuls la Chine et le Taipei chinois ont déclaré des chiffres pour cette forme de soutien. Elle est en recul au Taipei chinois (passée de 2.8 millions USD en 2012-14 à 1.6 million USD en 2018-20) mais elle a fortement progressé en Chine (passant de 54.4 millions USD en 2012-14 à 178.3 millions USD en 2018-20). En revanche, le soutien à la réduction de la capacité en Chine a diminué en 2018-20 (il s'élevait à 193.0 millions USD en 2015-17), ce qui pourrait être le signe d'un changement de cap.

3.3. Impact du soutien à la pêche sur la durabilité

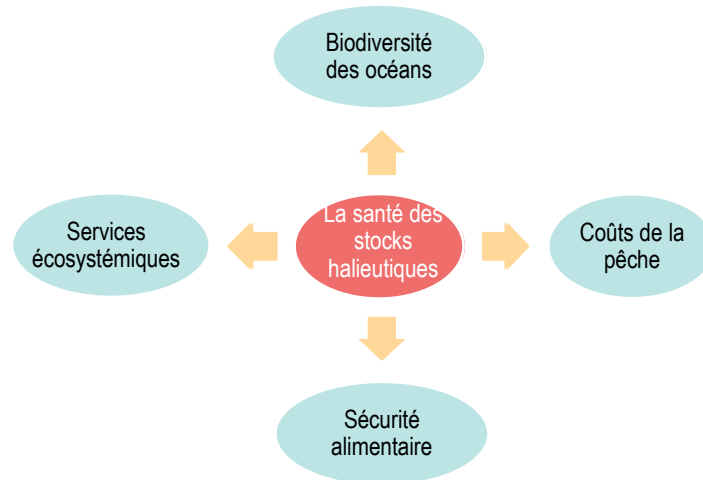
3.3.1. Assurer la santé des stocks halieutiques est essentiel pour atteindre des objectifs socioéconomiques

Les pouvoirs publics ont en général plusieurs objectifs en tête lorsqu'ils adoptent des mesures de soutien au secteur de la pêche : ils cherchent à préserver l'emploi dans les zones côtières, à améliorer le bien-être des pêcheurs, à promouvoir la compétitivité des pêches, à encourager la production lorsque cela semble important pour la sécurité alimentaire, et à assurer la durabilité du secteur, notamment en gérant les stocks d'une manière durable et en facilitant l'adaptation au changement climatique. Les mesures prises visent également de plus en plus à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur.

Toutefois, le soutien public peut parfois avoir des effets indésirables. Il peut en particulier fausser l'environnement économique dans lequel les pêcheurs exercent leurs activités (par exemple en réduisant les coûts marginaux ou en augmentant les bénéfices marginaux de la pêche). Ces distorsions peuvent entraîner une augmentation excessive de la capacité de pêche, une surpêche, ou des incitations encourageant la pêche INN, autant de situations qui nuisent à la santé des stocks et des écosystèmes halieutiques.

Tout impact négatif d'un dispositif de soutien gouvernemental sur la santé des stocks aura des répercussions sur les autres objectifs des pouvoirs publics à moyen ou long terme (Graphique 3.14). Les mesures qui nuisent aux stocks finissent par avoir des conséquences économiques négatives sur les personnes qu'elles ont pour but d'aider. Lorsque les stocks sont moins abondants, le volume pouvant être pêché de façon durable (par exemple, le rendement maximal durable) s'en trouve diminué tandis que les coûts de la pêche augmentent, ce qui a des retombées sur la productivité et la résilience du secteur. En outre, le soutien à la pêche peut aller à l'encontre des objectifs d'équité. C'est le cas par exemple des mesures abaissant le coût des carburants, qui peuvent profiter de façon disproportionnée aux activités de pêche très consommatrices de carburant et réduire ainsi la compétitivité des artisans-pêcheurs, aggravant leur situation (Martini et Innes, 2018^[2]).

Graphique 3.14. Les effets du soutien public à la pêche sur les stocks halieutiques se répercutent sur les autres objectifs des pouvoirs publics



Si l'on veut atteindre les objectifs socioéconomiques visés, il est donc essentiel de veiller à ce que le soutien à la pêche ne mette pas en péril la santé des stocks halieutiques. Il en va aussi de la durabilité de toute l'économie maritime. Les mesures qui encouragent une pêche non durable portent aussi préjudice à la société et à l'environnement plus globalement car elles se traduisent par des contributions sous-optimales à la sécurité alimentaire, davantage d'impacts sur les écosystèmes et les espèces non ciblées, et des émissions de GES plus importantes (Hilborn et al., 2020^[8])¹⁴. La section 3.3.2 dresse une synthèse de ce que l'on sait de l'impact du soutien à la pêche sur la santé des stocks halieutiques, puis la section 3.3.3 propose un cadre susceptible d'aider les responsables publics à repérer les mesures qui peuvent présenter un risque d'encourager des pratiques non durables dans certaines conditions.

3.3.2. L'impact du soutien à la pêche sur la santé des stocks halieutiques dépend considérablement de la façon dont les pêches sont gérées et du type de mesure de soutien

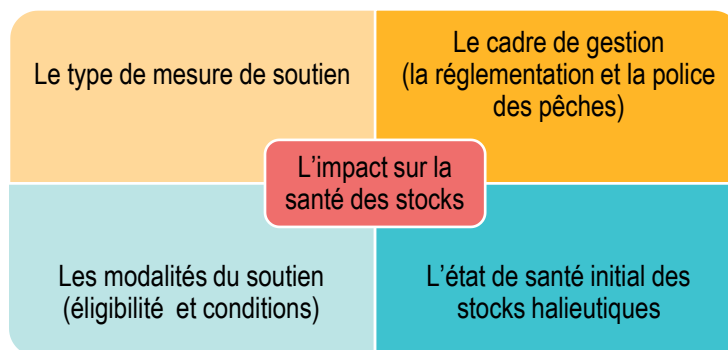
Des travaux de l'OCDE, notamment le modèle FishPEM (Martini et Innes, 2018^[2]), et des analyses fondées sur des études théoriques et empiriques (notamment OECD (2008^[9])), ont étudié en détail les liens entre capacité de pêche, surpêche et appauvrissement des ressources ; les impacts de divers types de soutien ; et la manière dont différents cadres de gestion des pêcheries peuvent potentiellement atténuer ces impacts. Le corpus d'écrits théoriques et empiriques est également riche et relativement bien établi (voir par exemple, APEC (2020^[10]) ; Arthur et al. (2019^[11]) ; Costello et al. (2020^[12]) ; Da-Rocha et al. (2017^[13]) ; Duy and Flaaten (2016^[14]) ; Merayo, Waldo and Nielsen (2017^[15]) ; Munro and Sumaila (2002^[16]) ; Sakai (2017^[17]) ; Sumaila, Dyck and Cheung (2013^[18]) ; Sumaila et al. (2016^[19]) ; PNUE (2004^[20]) ; Yagi, Senda and Arijj (2008^[21])).

Il en ressort que classer un dispositif de soutien comme étant strictement « positif » ou « négatif » au regard d'un ensemble d'objectifs socioéconomiques et environnementaux est complexe. Les modélisations réalisées par l'OCDE ont montré en effet que les impacts relatifs des mesures peuvent varier sensiblement en fonction d'une combinaison de facteurs susceptibles de les atténuer (Martini et Innes, 2018^[2]) (Graphique 3.15)¹⁵. Ces facteurs comprennent :

- le cadre de gestion à l'intérieur duquel les activités halieutiques qui bénéficient du soutien sont exercées (notamment la réglementation et la police des pêches), et sa capacité à réguler effectivement les captures, l'effort et la capacité de pêche ;

- la santé des stocks halieutiques ciblés par les bénéficiaires du soutien ;
- les modalités du soutien, notamment l'éligibilité (c'est-à-dire les bénéficiaires pouvant y prétendre) et les conditions dans lesquelles il est possible d'en bénéficier (par exemple, pendant combien de temps) ;
- le type de mesure de soutien.

Graphique 3.15. Facteurs influant sur l'impact relatif du soutien sur la santé des stocks



La gestion des pêches

En règle générale, les navires pêchent jusqu'à ce que le total de leurs recettes soit égal au total de leurs coûts (salaires compris). Pour comprendre la capacité potentielle de la gestion des pêches à atténuer les impacts, prenons le cas d'une situation où le volume des captures et le niveau d'effort ne sont pas régulés par le cadre de gestion. Dans un tel contexte, si le dispositif de soutien modifie l'équilibre recettes/coûts, soit en augmentant les recettes, soit en réduisant les coûts – par exemple en diminuant le coût d'un investissement dans un nouvel équipement (navire, engin...) ou le coût d'intrants variables (par exemple du carburant) –, il en résultera une augmentation de l'effort de pêche jusqu'à ce que les recettes soient à nouveau égales aux coûts. La gestion des pêches peut atténuer cet impact en posant des limites à la capacité totale, à l'effort ou, idéalement, aux captures¹⁶.

En théorie, lorsque la gestion et la police des pêches limitent effectivement la pêche à des niveaux durables, il ne devrait pas y avoir de risque que le soutien public porte atteinte aux stocks halieutiques, puisque l'effort de pêche ne pourrait pas dépasser les niveaux permettant de maximiser les prises de façon durable. Toutefois, lorsque l'efficacité de la gestion et de la police des pêches diminue, le risque augmente que certains types de soutien aient des impacts négatifs sur les stocks.

Même lorsque le cadre de gestion impose des limites effectives au volume total pouvant être capturé ou débarqué, le soutien public peut quand même encourager la surcapacité et la surpêche car la gestion des pêches peut atténuer les effets du soutien sur les coûts de la pêche, mais pas les éliminer entièrement (Clark, Munro et Sumaila, 2005^[22] ; Martini et Innes, 2018^[21])¹⁷. Dans ces cas, le soutien est susceptible d'encourager davantage la pêche INN. Une capacité excédentaire peut également générer des pressions sur le processus décisionnel de gestion, conduisant à des choix qui ne sont pas en phase avec les engagements pris en matière de durabilité, par exemple à des quotas supérieurs aux préconisations de la communauté scientifique (Carpenter et Heisse, 2019^[23]).

L'état de santé initial des stocks halieutiques

La santé d'un stock halieutique au moment du déploiement d'un dispositif de soutien constitue un deuxième facteur important qui influe sur l'impact relatif que ce dispositif pourra avoir sur la santé du stock. Lorsque les stocks sont sous-exploités, ils peuvent produire des niveaux de capture et de valeur plus

élevés à mesure que l'effort augmente jusqu'au rendement maximal durable (RMD) ou au rendement économique maximal (REM). Tant que les stocks restent sous-exploités, les mesures de soutien qui accroissent la capacité de pêche n'entraînent pas de surpêche. La situation est différente lorsque les stocks sont pleinement exploités ou surexploités. Dans ce cas, si l'effort augmente à la suite des mesures de soutien, le rendement durable descendra en dessous (ou encore plus en dessous) du niveau optimal, en s'éloignant du RMD et du REM, et aura des effets économiques et sociaux sous-optimaux à court ou moyen terme.

Ce facteur entre en ligne de compte uniquement à court et à moyen terme. Si les aides entraînent une augmentation continue de l'effort de pêche, leurs conséquences à long terme seront les mêmes quel que soit l'état de santé initial des ressources. L'ampleur des effets négatifs possibles sur les ressources et sur les performances économiques et sociales du secteur de la pêche dépendra de la distance qui sépare initialement un stock de la pleine exploitation, et du degré de réaction des activités de pêche aux mesures de soutien (Hilborn et al., 2020^[8]).

Les modalités du soutien

Les modalités du soutien (c'est-à-dire les conditions précises dans lesquelles l'aide est accordée) est le troisième facteur pouvant influencer sur l'impact relatif d'un dispositif gouvernemental sur la durabilité des stocks halieutiques. Ces modalités peuvent comprendre les critères d'éligibilité (qui peuvent être limités, par exemple, à des segments particuliers d'une flotte, en général le segment de la pêche artisanale, ou à une pêcherie déterminée) et les conditions d'octroi, notamment la durée du soutien. Ces modalités influenceront sur le degré d'impact éventuel de la mesure sur la capacité, l'effort et la durabilité – ainsi que sur les effets redistributifs du soutien (Schuhbauer et al., 2017^[24] ; Harper et Sumaila, 2019^[25] ; Schuhbauer et al., 2020^[26]). Par exemple, si l'aide n'est accordée qu'aux navires évoluant dans des pêcheries gérées efficacement, ou qu'aux pêcheries ne ciblant que les stocks sous-exploités, le risque d'encourager une pêche non durable sera minimal, au moyen à court ou moyen terme.

Le type de mesure de soutien

Le dernier facteur influant sur l'impact relatif du soutien sur la santé des stocks est le type de mesure de soutien et ses répercussions directes sur les coûts d'exploitation et les recettes, et donc sur la rentabilité des activités de pêche. Il est examiné plus en détail ci-dessous.

3.3.3. Impact potentiel du soutien à la pêche sur la santé des stocks : analyse fondée sur les risques

Pour pouvoir déterminer l'impact probable d'une mesure donnée sur la santé des stocks halieutiques, on a besoin de données granulaires sur tous les facteurs qui influencent son impact relatif, c'est-à-dire de données sur les pêcheries qui bénéficient de la mesure, sur la manière dont elles sont gérées, sur les stocks halieutiques qu'elles exploitent, sur la santé de ces stocks et sur le type de soutien reçu, y compris les modalités associées. Or, les informations habituellement disponibles au niveau des pays sont le plus souvent insuffisantes pour relier les données sur les mesures de soutien aux pêcheries et aux stocks qu'elles exploitent en particulier (notamment, parce que, comme indiqué au chapitre 2, l'état de nombreux stocks halieutiques n'est toujours pas évalué).

En l'absence des données granulaires nécessaires, le présent chapitre propose d'évaluer les risques d'encourager une pêche non durable que peuvent présenter différentes mesures de soutien public *lorsque les pêches ne sont pas gérées efficacement, que les stocks ne sont pas sous-exploités et que les critères d'éligibilité sont peu restrictifs*. Le graphique 3.16 répartit les mesures de soutien à la pêche en quatre catégories : risque élevé, risque modéré, risque indéterminé et pas de risque, d'après les résultats de

précédentes analyses de l'OCDE et des nombreux travaux dans ce domaine (voir plus haut). Chaque catégorie de soutien est étudiée en détail ci-dessous.

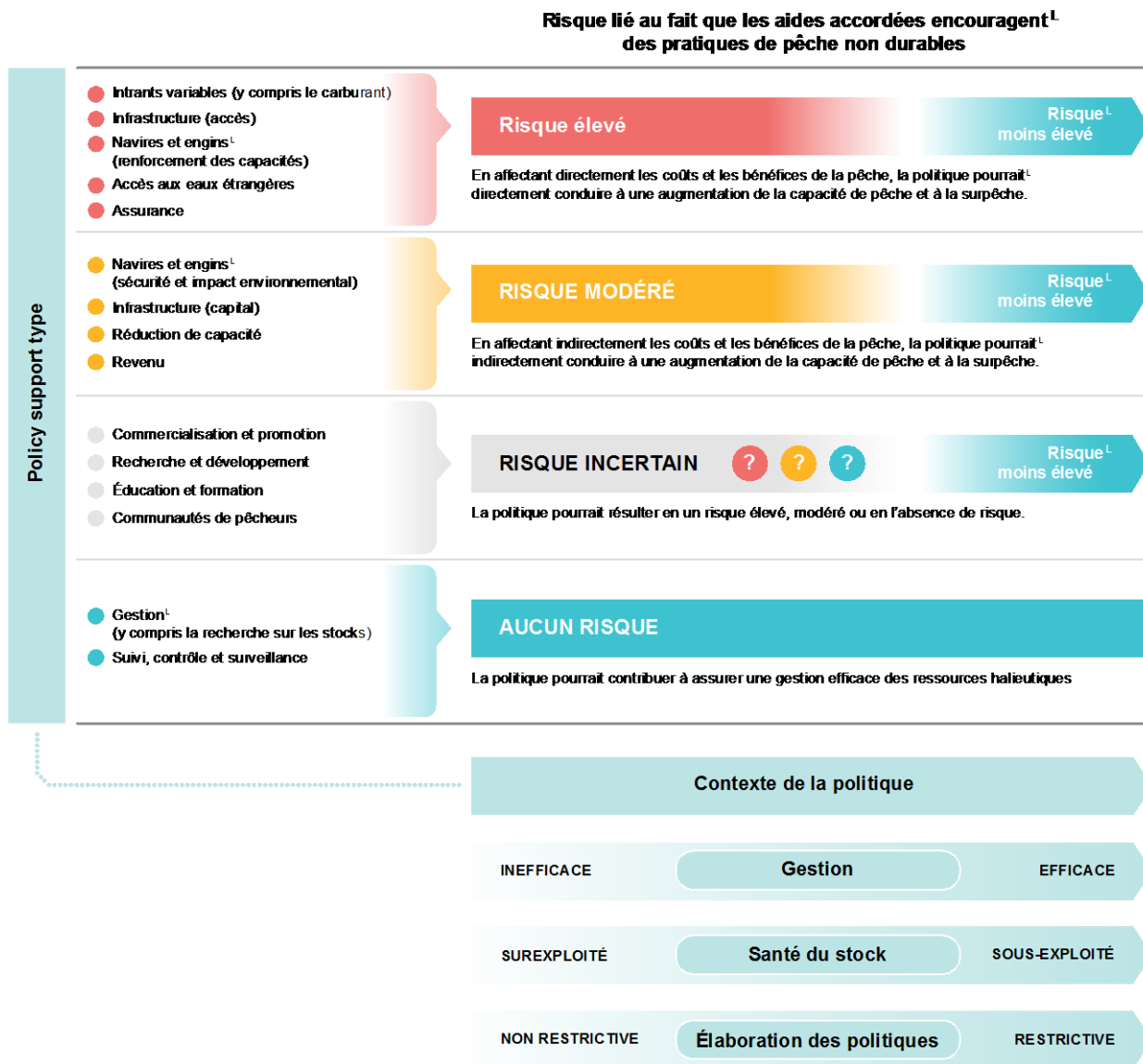
Par ailleurs, les flèches situées dans le bas du Graphique 3.16 indiquent comment le contexte général dans lequel les mesures de soutien sont déployées peut atténuer les risques d'encourager une pêche non durable – c'est-à-dire la gestion des pêches, l'état de santé initial des stocks exploités par les bénéficiaires du soutien, et les modalités du soutien. Dans le cas des mesures des catégories « risque élevé », « risque modéré » et « risque indéterminé », le risque a tendance à diminuer si la gestion est efficace, si les stocks sont sous-exploités ou si les modalités du soutien limitent les bénéficiaires aux pêcheries gérées efficacement ou sous-exploitées.

En pratique cependant, les données FSE tendent à montrer que le potentiel d'atténuation des impacts du soutien sur les stocks halieutiques lié aux modalités des politiques de soutien s'applique rarement aujourd'hui : les mesures de soutien sont généralement conçues de telle sorte qu'elles sont accessibles aux pêcheries sans restrictions. On peut donc penser que les pays auraient la possibilité de réduire les risques que certains types de mesures de soutien font courir, en posant des conditions particulières de manière que seuls puissent en bénéficier les pêcheurs qui exercent leurs activités dans des pêcheries gérées efficacement et durables. De même, le potentiel d'atténuation des impacts lié à l'état initial des stocks halieutiques s'applique également rarement : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime qu'en 2019, seuls 7.2 % des stocks étaient en situation de sous-exploitation dans le monde (FAO, 2022^[27]).

En revanche, le potentiel d'atténuation des impacts afférent à la gestion des pêches est important : l'efficacité de cette gestion varie en effet sensiblement entre les pays, dans le temps et selon les stocks – non seulement du fait des efforts de gestion déployés, mais aussi à cause de facteurs externes comme les effets du changement climatique sur les écosystèmes océaniques et l'abondance et l'emplacement des stocks. Les données présentées au chapitre 2 montrent qu'un grand nombre de pêcheries se situent quelque part entre une gestion et une police des pêches efficaces, et aucune gestion : environ un cinquième du volume total des débarquements et plus des deux cinquièmes de la valeur totale des débarquements pour les principales espèces exploitées par les pays et économies étudiés ici provenaient de stocks pour lesquels les captures n'étaient pas totalement régulées. L'analyse ci-dessous porte sur ce potentiel d'atténuation des impacts, relatif aux risques d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace.

La classification présentée dans le Graphique 3.16 peut constituer une base pragmatique pour aider les pays à déterminer quels dispositifs de soutien sont susceptibles de présenter des risques d'encourager une pêche non durable¹⁸. Les pouvoirs publics peuvent s'y reporter pour réfléchir aux mesures potentiellement problématiques à cet égard, et pour rechercher si les bénéficiaires de ces aides évoluent dans des pêcheries gérées efficacement. Dans la négative, les autorités devraient envisager de mieux encadrer et cibler ces mesures ou de recourir à d'autres formes de soutien. Par précaution, les pays peuvent aussi opter pour un retrait progressif des mesures susceptibles de menacer les stocks halieutiques de manière générale, tant il est difficile et coûteux d'évaluer régulièrement que les bénéficiaires des aides évoluent au sein de pêches gérées durablement. Un examen attentif sera nécessaire pour que les pouvoirs publics puissent déterminer le niveau de risque que présente une mesure précise, car ce dernier dépendra des circonstances et des conditions associées à la mesure.

Graphique 3.16. Risques d'encourager une pêche non durable associés à différents types de mesures de soutien, en fonction de la gestion des pêches, de l'état de santé des stocks halieutiques et des modalités du soutien



Risque élevé d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace des pêches

La première catégorie regroupe les mesures de soutien pouvant présenter un risque élevé d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace des pêches (ci-après les mesures à « risque élevé »). Ces mesures ont pour effet direct de réduire les coûts d'exploitation ou d'augmenter les recettes de la pêche, et donc d'augmenter directement la rentabilité des activités halieutiques. Par conséquent, elles créent une incitation financière qui encourage (et rend viable) l'augmentation des niveaux de capacité et de pêche lorsque la gestion et la police des pêches ne permettent pas de limiter les captures à des niveaux durables (par exemple le RMD ou le REM) et de dissuader la pêche INN (Martini et Innes, 2018^[21]). Dans ce cas, lorsque les stocks ciblés se trouvent au moins pleinement exploités au départ, la mesure de soutien entraîne une surexploitation.

Ces mesures comprennent les dispositifs de soutien direct à l'utilisation d'intrants variables et les allègements de taxes, notamment : les soutiens aux carburants, à l'accès aux infrastructures ou à d'autres intrants variables ; les allègements de taxes sur les carburants ; les dispositifs subventionnés d'assurance des navires ; et l'accès subventionné à des infrastructures portuaires. En diminuant les coûts d'exploitation, ces mesures favorisent l'utilisation plus importante d'intrants, et permettent donc aux navires de pêcher plus loin et de façon plus intensive. Plus la part des coûts concernée est importante, plus l'impact de la mesure augmente, et cet impact est en général plus élevé lorsque l'élément ciblé par la mesure est sensible aux fluctuations de prix et peut être remplacé. De ce fait, les mesures de soutien portant sur des intrants achetés, comme les carburants, ou sur des coûts d'exploitation, par exemple l'utilisation de services portuaires, présentent le risque le plus élevé de provoquer une surpêche et l'appauvrissement des stocks halieutiques (OCDE, 2021^[28] ; OCDE, 2020^[1] ; Martini et Innes, 2018^[2]).

Les dispositifs de soutien aux coûts fixes entrent également dans la catégorie « risque élevé », notamment les aides accordées pour la construction de navires ou d'engins ou leur modernisation en vue d'augmenter la capacité de pêche. En l'absence de gestion efficace, ce soutien augmente (ou maintient) les niveaux de capacité au-dessus de ce qui est nécessaire pour exploiter la ressource de façon durable. Lorsque la capacité de pêche est excessive, on a un trop grand nombre de navires actifs par rapport à des quantités de ressources halieutiques trop faibles car les pêcheurs sont incités à utiliser ces équipements tant que les coûts d'exploitation (également susceptibles de faire l'objet d'un soutien) peuvent être couverts – l'incitation peut être encore plus forte en cas de crédit à rembourser¹⁹. Il est avéré que les dispositifs d'aide à la construction et à la modernisation de navires ont contribué aux problèmes de surcapacité dans de nombreuses pêcheries du monde (voir par exemple (Westlund, 2004^[29] ; Gréboval et Munro, 1999^[30] ; Cunningham et Gréboval, 2001^[31])). Enfin, parce que les navires ont une longue durée de vie et représentent des coûts fixes, les effets des mesures de soutien à la construction et à l'achat de navires peuvent persister pendant un certain temps une fois qu'elles s'arrêtent.

Certaines aides plus générales au secteur présentent aussi un risque élevé. Les accords d'accès qui étendent les périmètres de pêche permettent aux flottes d'accéder aux eaux d'autres pays sans supporter intégralement les coûts d'accès. Ils incitent donc à pêcher au-delà du niveau qui serait observé si les flottes étrangères devaient payer l'intégralité des coûts d'accès. Cette situation risque d'encourager à pêcher plus que ce qui est durable dans les eaux du pays finançant les mesures, en l'absence de gestion efficace. Les pays qui vendent l'accès à leurs ressources le font parfois parce qu'ils ne disposent de capacités suffisantes pour exploiter les stocks, lesquels peuvent être sous-exploités au moment de la signature de l'accord. Très souvent toutefois, ces pays ne sont pas capables d'évaluer l'état des stocks ni d'assurer une gestion et un suivi efficaces des activités halieutiques. Certains accords d'accès prévoient aussi des paiements supplémentaires destinés à favoriser la gestion durable des pêches dans le pays donnant accès à ses ressources. Bien employés, ces paiements peuvent améliorer la gestion des pêches et limiter le risque d'encourager une pêche non durable²⁰.

Risque modéré d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace des pêches

La seconde catégorie rassemble les mesures qui ont des effets indirects et potentiellement moins générateurs de distorsions sur les incitations économiques auxquelles le secteur est soumis. De ce fait, ils présentent un risque plus modéré d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace, mais peuvent néanmoins avoir pour conséquence d'augmenter l'effort et la capacité de pêche d'une manière préjudiciable aux stocks halieutiques. Là aussi, on trouve dans cette catégorie à la fois des mesures de soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur, et certains types d'aides générales au secteur.

Le soutien en faveur des navires et des engins qui améliore la sécurité à bord ou qui diminue l'impact de la pêche sur l'environnement a théoriquement peu de risque d'encourager une pêche non durable.

Pourtant, même si ces mesures peuvent avoir certains effets positifs sur l'environnement, comme réduire les prises accessoires ou les émissions de GES, elles peuvent aussi augmenter l'efficacité de la pêche et en abaisser les coûts (en diminuant la consommation de carburant, par exemple) (Steele et al., 2002^[32]), ce qui est susceptible d'entraîner des pressions plus importantes sur les ressources et une situation de surpêche²¹.

Le soutien à la construction de nouvelles infrastructures réduit les coûts que le secteur pourrait sinon avoir à prendre en charge. Il peut donc envoyer des signaux contradictoires sur la viabilité et la rentabilité des activités halieutiques, contribuer à encourager une surcapacité en l'absence de contraintes, et attirer de nouveaux investissements dans une zone de pêche.

Les programmes de sortie de flotte sont généralement déployés dans les pêcheries en situation de surcapacité et de surpêche afin de réduire la capacité et la pression sur les stocks. La réalité montre cependant qu'à long terme, la capacité ne diminue généralement pas. Sans une réforme majeure réelle de la gestion des pêches s'attaquant aux causes profondes de la surcapacité existante, les aides ont tendance à revenir dans les pêcheries sous forme de capitaux injectés dans de nouveaux équipements, ce qui finit par accroître encore la capacité et l'effort de pêche (Weninger et McConnell, 2000^[33] ; Beddington et Rettig, 1984^[34] ; OCDE, 1997^[35] ; Holland, Gudmundsson et Gates, 1999^[36] ; Curtis et Squires, 2007^[37] ; OCDE, 2008^[9]). C'est notamment le cas lorsque le secteur anticipe ces formes de soutien. Quand les professionnels ont la certitude que les pouvoirs publics vont financer le déclassement de capacités excédentaires, ils peuvent être incités à investir dans de nouveaux navires, le résultat étant une surcapacité plus grande encore que celle à laquelle on aurait sinon assisté, ce qui crée un aléa moral (Clark, Munro et Sumaila, 2005^[22]). En pratique, le manque d'information ou des modalités mal conçues peuvent aussi se traduire par le retrait de capacités en quantités insuffisantes (OCDE, 2008^[9]).

Les programmes de soutien au revenu peuvent aider les artisans-pêcheurs à faire face aux incertitudes du marché et aux événements exceptionnels, mais ils peuvent aussi diminuer les salaires que les entreprises ont besoin de verser aux pêcheurs, et donc entraîner une baisse des coûts de la pêche. Ils peuvent donc encourager les activités à forte intensité de main-d'œuvre, inhiber les ajustements et maintenir une situation de surcapacité. Ce faisant, les mesures de ce type peuvent ralentir ou empêcher la reconstitution des stocks. Parce qu'elle a encouragé les pêcheurs à rester employés dans le secteur, on estime que l'assurance chômage (qui est une forme de soutien au revenu) a constitué un obstacle important à l'ajustement à long terme de certaines pêcheries atlantiques et à leur viabilité commerciale (Schrank, 1998^[38])²². Ces programmes ont aussi affaibli les systèmes de gestion des quotas en augmentant l'effort et en contribuant à alimenter les pressions pour demander une expansion des efforts de pêche (Poole, 2000^[39]).

Risque indéterminé d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace des pêches

L'effet que pourrait produire certaines formes de soutien n'est pas clair car certaines mesures peuvent varier dans leurs modalités et leur application et avoir ainsi des impacts très différents. L'impact dépend alors du contexte²³. Ces types de soutien, susceptibles soit de réduire, soit d'augmenter la capacité et l'effort, et donc d'avoir des impacts positifs ou négatifs sur la santé des stocks, sont classés dans la catégorie « risque indéterminé ». Une plus grande transparence sur les modalités des mesures de cette catégorie aiderait à mieux anticiper les risques qu'elles peuvent présenter sur le plan de la santé des ressources halieutiques, et à éclairer les éventuels besoins de réforme.

L'enseignement et la formation peuvent potentiellement réduire la pression de la pêche s'ils apportent aux pêcheurs de nouvelles compétences et ouvrent des possibilités d'emploi en dehors du secteur. Ils le peuvent aussi s'ils encouragent à adopter des pratiques de pêche plus durables (Roberson et Wilcox, 2022^[40]). En revanche, s'ils augmentent l'efficacité des pêcheurs, le risque est qu'ils contribuent à accroître l'effort de pêche.

L'impact des dispositifs de soutien aux communautés de pêcheurs n'est pas forcément évident, pour les mêmes raisons ; si les mesures rendent une communauté moins dépendante de la pêche ou la font participer davantage à la gestion des pêches, elles peuvent aider à améliorer la santé des stocks halieutiques. À l'inverse, si leur application (ou la perspective de leur utilisation) perpétue une situation de surcapacité et de surpêche, elles peuvent être préjudiciables à ces mêmes stocks.

De la même façon, le soutien à la commercialisation et à la promotion peut accroître la valeur des produits de la pêche ou la demande pour ces produits, et donc augmenter les bénéfices réalisés et inciter à augmenter l'effort de pêche. Les mesures de soutien dans ce domaine peuvent pourtant produire des effets positifs si elles ciblent la durabilité. Par exemple, la création de normes ou de labels appropriés peut faire progresser la demande en produits issus de la pêche durable, et donc inciter à adopter des pratiques halieutiques plus durables.

Enfin, les objectifs de la R-D et les résultats associés peuvent être très variables. La R-D axée sur la réduction des coûts ou l'augmentation des bénéfices, par exemple sur des engins technologiquement plus évolués et sur la sélectivité, peuvent amener des évolutions qui diminuent les coûts de la pêche et améliorent la productivité des pêcheurs, et inciter alors à augmenter l'effort et la capacité de pêche. À l'inverse, les travaux de recherche qui contribuent à améliorer la gestion des ressources, par exemple les études sur la santé des stocks, pourrait avoir des impacts positifs sur la santé des stocks²⁴.

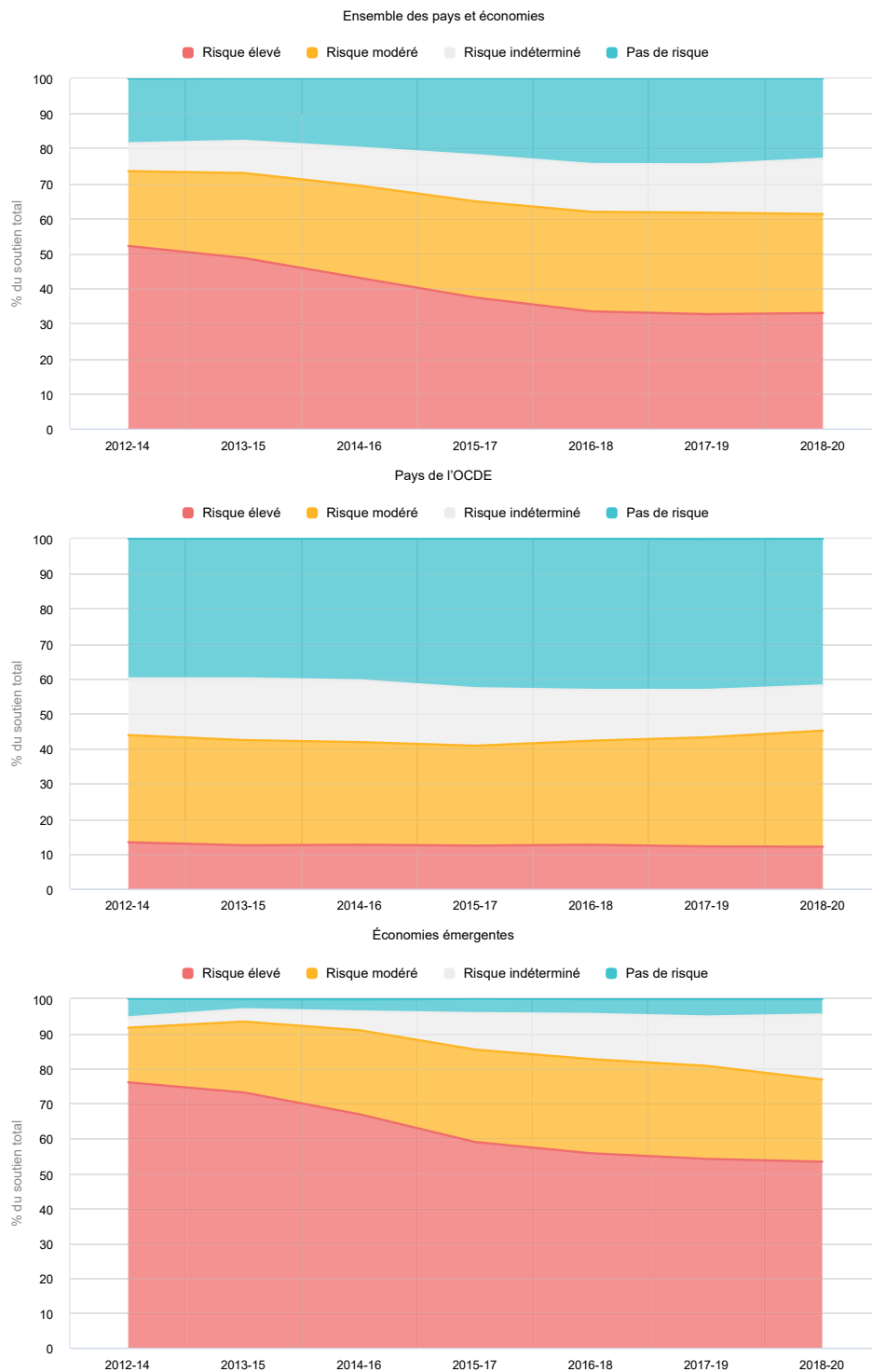
Pas de risque d'encourager une pêche non durable

Les seuls types de soutien qui ne présentent aucun risque d'encourager une pêche non durable sont ceux qui contribuent à assurer une bonne gestion des ressources halieutiques et le respect de la réglementation. Bien mis en œuvre, ils améliorent de façon déterminante l'état des stocks (Hilborn et al., 2020^[8]) en apportant une meilleure compréhension de l'état des ressources halieutiques, en faisant mieux correspondre la capacité et l'effort avec les ressources disponibles, en assurant un suivi et un contrôle des activités de pêche et en veillant à ce que les captures soient régulées. La police et la gestion des pêches, y compris les études sur la santé des stocks, sont des composantes essentielles d'une gestion des pêches efficace et durable, et doivent être assurées, ou au moins supervisées, par une administration publique.

3.3.4. En pourcentage du soutien total répertorié, les mesures présentant un risque élevé d'encourager une pêche non durable en l'absence d'une gestion efficace sont en recul

Le Graphique 3.17 présente les données FSE réparties en fonction des risques que le soutien peut présenter d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace, tels qu'indiqués au Graphique 3.16²⁵. Dans l'ensemble des pays et des économies inclus dans la base de données FSE, 33 % (3.4 milliards USD) du soutien total en 2018-20 sont allés à des mesures de soutien présentant un risque élevé d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace. Ce pourcentage est en net recul par rapport à 2012-14, période où les mesures de cette catégorie représentaient un peu plus de 52 % du soutien total (7.0 milliards USD). La baisse ne s'est pas accompagnée d'une croissance équivalente des mesures de la catégorie « risque modéré », ce qui est positif. Ces dernières représentaient 28 % de du soutien total en 2018-20 ; elles sont en hausse par rapport aux 21 % de 2012-14 mais ont peu augmenté en termes réels (de 2.86 milliards USD en 2012-14, elles sont passées à 2.94 milliards USD en 2018-20).

Graphique 3.17. Soutien à la pêche en fonction du risque d'encourager une pêche non durable que peuvent présenter les différentes mesures en l'absence de gestion efficace ces dernières années, 2012-20



Note : faute d'informations détaillées sur les mesures de soutien, toutes les dépenses au titre des infrastructures ont été classées dans la catégorie « risque modéré » et toutes celles au titre des navires et des engins ont été classées dans la catégorie « risque élevé » (voir la note n° 51).

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

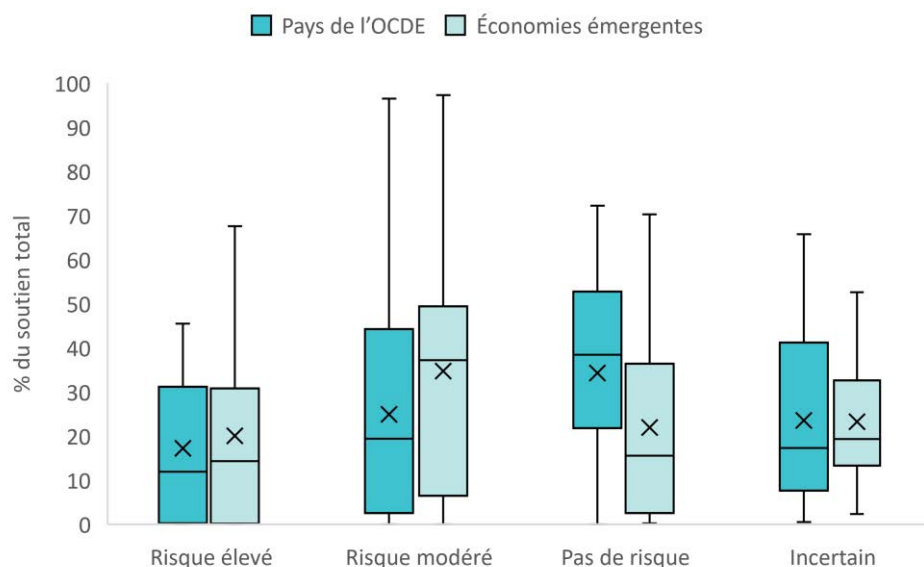
Le pourcentage des mesures considérées comme ne présentant pas de risque d'encourager une pêche non durable a également progressé pour atteindre 23 % (2.4 milliards USD) du soutien total en 2018-20, en hausse par rapport aux 18 % (2.5 milliards USD) en 2012-14, ce qui est bon signe. La baisse générale du soutien total en est la cause. En valeur absolue, les dépenses consacrées à ces mesures ont légèrement fléchi. La plus forte hausse relative (et en valeur absolue) de toutes les catégories de soutien a concerné la catégorie « risque indéterminé ». Ce type de mesures représentaient 16 % du soutien total, en hausse par rapport aux 8 % de 2012-14 (1.6 milliard USD et 1.1 milliard USD, respectivement). Des travaux complémentaires sont nécessaires pour mieux comprendre la nature des mesures de cette catégorie.

Dans le groupe des pays de l'OCDE, la répartition du soutien a été relativement stable tant en pourcentage qu'en valeur absolue au cours de la période étudiée. En 2018-20, la plus grande part du soutien à la pêche est allée à des mesures classées comme ne présentant pas de risque d'encourager une pêche non durable (42 % du soutien total, soit 2.1 milliards USD). Cela a été le cas pendant toute la période étudiée, avec une légère augmentation en pourcentage et en valeur absolue ces dernières années (partant de 40 % de du soutien total, soit 2.0 milliards USD, en 2012-14). Les mesures qui présentent un risque modéré d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace arrivent en deuxième position par ordre d'importance dans l'OCDE avec 33 % en 2018-20 (1.7 milliard USD) et ont également peu évolué (31 %, 1.6 milliard USD en 2012-14). Les dispositifs de soutien susceptibles de présenter un risque élevé d'encourager des pratiques non durables représentaient 12 % du soutien total (0.6 milliard USD) en 2018-20, un chiffre relativement bas, et étaient aussi plutôt stables (13 % du soutien total, 0.7 milliard USD, en 2012-14).

La situation est différente dans les économies émergentes : en 2018-20, la majorité du soutien est allée à des mesures présentant un risque élevé d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace (53 %, 2.8 milliards USD). Leur contribution relative au soutien total et le montant des dépenses correspondantes ont pourtant reculé au fil des ans (ils s'élevaient à 76 % du soutien total et à 6.3 milliards USD en 2012-14). La baisse enregistrée dans cette catégorie de mesures est encourageante, en particulier du fait que les économies émergentes disposent en général de capacités plus limitées pour assurer une gestion et une police des pêches efficaces. Néanmoins, les montants très importants consacrés à des mesures à risque élevé sont préoccupants s'agissant de la durabilité des ressources. Les mesures de la catégorie « risque modéré » arrivent en deuxième position dans les économies émergentes, avec 24 % du soutien total (1.2 milliard USD) en 2018-20. En valeur absolue, les dépenses consacrées à ces mesures ont diminué depuis 2012-14 où elles s'établissaient à 16 % du soutien total, soit 1.3 milliard USD. D'autres éléments inquiétants sont la part relativement faible et en baisse de la catégorie des mesures jugées sans risque, et la progression des mesures présentant un niveau de risque indéterminé²⁶. Les dépenses de GSCS représentaient seulement 4 % du soutien total en 2018-20 (0.2 milliard USD), en recul par rapport aux 5 % de 2012-14 (0.4 milliard USD).

Si l'on regarde le soutien à la pêche dans chaque pays, la répartition entre les différentes catégories de risque, c'est-à-dire le « profil de risque » du pays, varie fortement à l'intérieur des groupes (Graphique 3.18). Quand on compare la moitié centrale des pays (c'est-à-dire l'amplitude interquartile), représentée par les rectangles dans le Graphique 3.18, le pourcentage de mesures à risque élevé ou modéré est relativement proche dans le groupe des pays de l'OCDE et dans celui des économies émergentes. La médiane (indiquée par la ligne horizontale à l'intérieur de chaque rectangle) est toutefois plus basse dans les pays de l'OCDE dans les deux cas, et elle l'est beaucoup plus pour les mesures à risque modéré. La proportion médiane du soutien allant à des mesures ne présentant pas de risque est aussi bien supérieure pour les pays de l'OCDE.

Graphique 3.18. Variation des profils de risque des pays en matière de soutien, 2018-20



Note : les rectangles représentent l'amplitude interquartile (c'est-à-dire la moitié centrale des pays) ; la ligne horizontale à l'intérieur de chaque rectangle correspond à la médiane ; la croix représente la moyenne ; et les lignes verticales s'étendent entre les limites inférieure et supérieure. Faute d'informations détaillées sur les mesures de soutien, toutes les dépenses au titre des infrastructures ont été classées dans la catégorie « risque modéré » et toutes celles au titre des navires et des engins ont été classées dans la catégorie « risque élevé » (voir la note n° 51).

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) »,

http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

StatLink  <https://stat.link/eb0ro1>

Du côté des tendances, l'évolution la plus notable dans les pays de l'OCDE est le fait que les pourcentages du soutien allant à des mesures sans risque ont augmenté régulièrement entre 2012-14 et 2018-20, et que le degré de variation entre les pays a diminué (graphique d'annexe 3.A.1). Dans les économies émergentes, la proportion médiane du soutien qui présente un risque élevé d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace a progressé entre 2012-14 et 2018-20, mais le degré de variabilité et, en particulier, les limites supérieures de cette variabilité, se sont abaissés (graphique d'annexe 3.A.1.). Les niveaux médians du soutien à risque modéré ont également augmenté, encore plus que pour le soutien à risque élevé. Le degré de variation entre les pays a aussi légèrement progressé.

3.3.5. Conclusion

La base de données FSE de l'OCDE couvre actuellement 40 pays et économies. Ensemble, ces pays et économies ont représenté 90 % des débarquements mondiaux pendant la période 2018-20 et ont consacré chaque année 10.4 milliards USD à soutenir le secteur de la pêche. Du côté positif, les dépenses de GSCS forment à présent le type de mesure le plus important en valeur (avec 2.37 milliards USD dépensés en 2018-20). En revanche, prises ensemble, les mesures de soutien qui diminuent le coût des intrants – notamment le soutien aux carburants, aux navires et aux engins – constituent toujours la plus grande composante du soutien (3.12 milliards USD en 2018-20), même si leurs niveaux ont fortement baissé depuis 2012-14.

Si l'on examine la composition du soutien du point de vue du risque que les différentes mesures présentent d'encourager une pêche non durable en l'absence de gestion efficace des pêches, deux principales observations ressortent. Tout d'abord, au niveau de l'ensemble des pays et économies couverts dans le présent rapport, des progrès ont été constatés durant la première moitié de la période étudiée, avec une baisse notable du pourcentage de soutien pouvant présenter un risque élevé d'encourager des pratiques

non durables. Elle s'explique principalement par le recul du soutien aux carburants en Chine. Les progrès sont toutefois au point mort depuis 2016-18 et les mesures qui présentent un risque élevé d'encourager une pêche non durable continuent de représenter environ un tiers du soutien total.

En second lieu, par rapport à celles appliquées dans les économies émergentes, les panoplies de mesures utilisées dans les pays de l'OCDE se traduisent habituellement par une moindre exposition au risque d'encourager des pratiques non durables en l'absence de gestion des pêches efficace. Dans l'OCDE, 42 % du soutien ne présente pas de risque d'encourager une pêche non durable. Cependant, ce pourcentage varie beaucoup à l'intérieur du groupe des pays de l'OCDE comme à l'intérieur de celui des économies émergentes, et certains pays et économies présentent des profils de risque relativement élevés en matière de soutien. Dans tous les cas, une réforme des politiques publiques dans certains domaines pourrait contribuer à abaisser encore le risque d'encourager une pêche non durable.

Les pays doivent faire soigneusement le point sur les dispositifs susceptibles de présenter un risque d'encourager une pêche non durable et déterminer si les bénéficiaires de ces aides exercent leurs activités au sein de pêcheries gérées durablement. Quand ce n'est pas le cas, les pays devraient envisager d'utiliser d'autres formes de soutien ou de mieux cibler ces mesures, par exemple en les assortissant de conditions d'éligibilité restrictives. Cette approche peut être particulièrement intéressante pour réformer les mesures susceptibles de présenter un risque modéré d'encourager une pêche non durable, et celles pour lesquelles ce risque est indéterminé. Par précaution, les pays peuvent aussi opter pour un retrait progressif des mesures susceptibles de menacer les stocks halieutiques de manière générale, tant il est difficile et coûteux de vérifier régulièrement que les bénéficiaires des aides évoluent au sein de pêcheries gérées durablement.

À cet égard, il convient de souligner l'accord prometteur sur les pêches conclu récemment dans le cadre de l'OMC, qui sanctionne quelques-unes des formes de subvention potentiellement les plus préjudiciables : celles qui favorisent la pêche INN, celles qui favorisent la pêche de stocks surexploités, et celles qui favorisent la pêche en haute mer non réglementée. Les informations détaillées contenues dans la base de données FSE au niveau de chaque pays pourraient aider les pouvoirs publics à cibler les réformes à engager pour mettre en œuvre l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche. La section suivante examine les mécanismes pouvant être mis en place par les pays pour éviter de favoriser la pêche INN.

3.4. Mettre fin au soutien des pouvoirs publics à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)

3.4.1. Un objectif commun qui appelle à toutes sortes d'actions publiques

S'appuyant sur un récent rapport de l'OCDE (Delpeuch, Migliaccio et Symes, 2022^[41]), cette section examine comment les membres de l'Organisation et les économies partenaires participant au Comité des pêcheries de l'OCDE peuvent s'assurer que le soutien aux activités halieutiques ne contribue pas à la pêche INN.²⁷ Elle émet des suggestions pour lutter plus efficacement contre le versement d'argent public au profit de la pêche INN, à savoir en augmentant au maximum les possibilités d'exclure les personnes physiques et morales ayant des liens avec ce type de pêche des dispositifs de soutien des pouvoirs publics, et en réduisant les risques que ce soutien ne bénéficie à la pêche INN *ex ante*, compte tenu de la difficulté, en l'état, à prendre des mesures *ex post*.

En examinant comment mettre fin au soutien des pouvoirs publics à la pêche INN, cette section aborde ce type de pêche au sens large, sans la limiter à une définition particulière.²⁸ Dans cette large acception, la pêche INN recouvre un ensemble d'activités halieutiques qui peuvent raisonnablement être considérées comme « non réglementées », « non déclarées » ou « insuffisamment réglementées ». Cela comprend par exemple la pêche en haute mer qui concerne des espèces – ou des zones – non couvertes par les

organisations régionales/accords régionaux de gestion des pêches (ORGP/ARGP), et qui n'est pas réglementée collectivement d'une manière permettant la gestion durable des ressources à l'aide de données probantes. Cela inclut également des activités liées à la pêche qui contribuent à la pêche INN.

Cette section, et ce rapport, ont donc un champ d'étude plus large que l'une des dispositions clés de l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche – adopté lors de la 12^e session de la Conférence ministérielle le 17 juin 2022 –, qui est la prohibition des subventions contribuant à la pêche INN (à l'article 3 de l'accord). Cette disposition a été négociée en réponse à l'ODD 14, cible 14.6, qui vise à « *supprimer [les subventions] qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles* ». ²⁹ L'accord appelle également les membres de l'OMC à informer, dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord, des mesures qui sont en vigueur ou qu'ils ont prises pour assurer sa mise en œuvre et son administration, y compris les mesures prises pour mettre en œuvre les prohibitions concernant la pêche INN. Par la suite, chaque membre doit également informer de toutes modifications apportées ultérieurement à ces mesures et des nouvelles mesures prises. Par ailleurs, chaque membre doit communiquer annuellement une liste des navires et des exploitants dont il a déterminé d'une manière positive qu'ils pratiquaient la pêche INN (article 8). Il convient également de noter que le présent rapport s'appuie sur une définition de la pêche INN plus large que celle utilisée dans l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche, qui s'inspire du Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR) (PNUE, 2004_[20]).

De la même manière, le soutien des pouvoirs publics est appréhendé ici au sens large, en incluant à la fois les paiements directs et les exonérations fiscales bénéficiant aux personnes physiques et morales, ainsi que le soutien au secteur en général, par exemple sous la forme d'accès subventionné à des infrastructures. Il inclut également les aides aux activités liées à la pêche ainsi que le soutien non spécifique qui bénéficie au secteur de la pêche, c'est-à-dire le soutien versé à un certain nombre de secteurs, dont celui de la pêche. Cet angle de vue élargi sur la pêche INN et le soutien des pouvoirs publics s'explique par le fait que tous les types de pêches et d'activités liées à la pêche INN peuvent s'avérer non durables, et par la volonté de ne leur accorder aucune aide publique. En ce sens, la présente section a une portée plus large que l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche car elle utilise des définitions différentes et a des objectifs différents. L'accord de l'OMC n'interdit que les subventions spécifiées par ladite Organisation.

La nature variée que peut prendre la pêche à travers le monde, ainsi que la complexité et la diversité des modes de gouvernance des pêcheries, font qu'il est vraiment compliqué d'exclure la pêche INN de toute mesure de soutien public. Plus généralement, la nature des systèmes juridiques et réglementaires qui sont en place a également une incidence sur les mesures qui sont nécessaires et appropriées pour éviter de soutenir la pêche INN dans certaines économies.

Globalement, trois méthodes sont couramment utilisées par les économies pour éviter de subventionner la pêche INN. Premièrement, certaines économies emploient des mécanismes spécifiques pour refuser ou retirer leurs aides à la pêche INN, qui sont définis dans la législation et la réglementation générales. Deuxièmement, dans d'autres économies, ces mécanismes sont spécifiés directement dans les accords ou les contrats établissant les mesures de soutien. Enfin, certains pays se reposent sur la possibilité de retirer les autorisations de pêche en cas de pêche INN : dans la mesure où cette autorisation est nécessaire pour pouvoir prétendre à des aides, son retrait peut implicitement conduire à la suspension de ce droit.

Ces trois approches présentent toutes plusieurs difficultés communes. Tout d'abord, la pêche INN est, par nature, difficile à observer et à documenter. Établir des liens entre les activités halieutiques INN – associées le plus souvent à un navire – et les indépendants/ou entreprises du secteur de la pêche tirant parti de ces activités et bénéficiant par ailleurs du soutien des pouvoirs publics peut s'avérer encore plus compliqué.

Encadré 3.3. Pourquoi la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) est-elle un problème majeur pour les pêcheries du monde entier, et pourquoi l'élimination de tout soutien à la pêche INN est-elle une partie de la solution ?

La pêche INN et les activités qui y sont liées (c'est-à-dire les opérations d'appui et de préparation qui ont lieu dans les ports ou en mer) continuent de gravement compromettre et de menacer les pêcheries, les populations des zones côtières et la durabilité de l'économie de la mer. En grande partie non détectée, la pêche INN complique l'évaluation des stocks sur laquelle s'appuie la gestion des pêches fondée sur des données probantes, en même temps qu'elle expose les pêcheurs dont l'activité est licite à une concurrence déloyale, tant pour l'accès aux ressources que sur les marchés. De surcroît, lorsque ses produits sont vendus en dehors du marché officiel, la pêche INN entraîne un important manque à gagner sur le plan fiscal (OCDE, 2016^[42]). Ce type de pêche peut aussi menacer la sécurité alimentaire, par exemple en privant les marchés locaux de produits de la mer dans les régions et les communautés qui en vivent, et également représenter des risques pour la santé du fait de l'étiquetage mensonger des produits illicites. Il arrive aussi parfois que la pêche INN soit associée à des conflits dus à la rareté des ressources et à des revendications territoriales maritimes, à des activités criminelles transnationales et à l'exploitation de la main-d'œuvre par le travail forcé.

Parce que les activités halieutiques INN ne respectent pas les frontières nationales, il faut pour les éradiquer fermer les zones de pêche et les marchés à ceux qui pratiquent la pêche INN et aux produits de leurs activités. Les actions de lutte contre la pêche INN ont été renforcées ces dernières années : les pays ont multiplié les mesures du ressort de l'État du port, adopté des mesures liées aux marchés et des programmes de documentation des prises (voir les Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises de la FAO (FAO, 2018^[43]), mis en place des procédures d'immatriculation et d'autorisation plus complètes et accru l'utilisation des technologies numériques dans le contrôle de la pêche (OCDE, 2020^[1]). La coopération internationale et multilatérale a également été renforcée pour lutter contre la pêche INN, notamment par le truchement des organisations régionales/accords régionaux de gestion des pêches (ORGP/ARGP). Toutefois, même lorsque les pêches sont bien gérées, il est difficile et coûteux de réduire et de prévenir la pêche INN, et les difficultés sont encore plus grandes lorsque les capacités de gestion et de contrôle sont limitées. Au fond, la pêche INN existe parce qu'elle est lucrative, et elle continuera de l'être aussi longtemps que les recettes escomptées dépasseront les coûts attendus (OCDE, 2005^[44]). Il est donc capital, pour continuer à progresser, de réduire les bénéfices nets attendus de ce type de pêche (Widjaja et al., 2020^[45]). Cela suppose de définir des sanctions à des niveaux produisant un effet dissuasif (CCE, 2022^[46]), mais aussi de s'assurer que ceux qui se livrent à la pêche INN et aux activités qui y sont associées ne bénéficient d'aucun soutien des pouvoirs publics. Il s'agit là d'un levier important pour réduire la rentabilité de la pêche INN, en particulier lorsqu'il s'agit d'activités halieutiques dépendant beaucoup des aides.

Ensuite, définir quels actes doivent susciter le refus, la suspension ou le retrait des mesures de soutien n'est pas simple. Comme décrite dans le PAI-INDNR (FAO, 2001^[47]), la pêche INN recouvre toutes sortes d'activités et de contextes halieutiques différents. Cela inclut la pêche industrielle pratiquée par des navires pêchant illégalement dans les eaux d'un pays étranger, mais aussi la pêche en haute mer par un navire sans pavillon, ou encore la pêche artisanale dont les prises ne sont pas déclarées, l'utilisation d'engins prohibés ou la pêche en excédent des quotas autorisés dans les zones côtières nationales. Les conséquences socioéconomiques et en termes de durabilité de l'exclusion de ces différents types d'activités des dispositifs de soutien, ainsi que le coût d'opportunité que cela représente, varient en conséquence.

Par ailleurs, les activités liées à la pêche sont généralement moins soumises à des lois et des réglementations et plus difficiles à surveiller, sanctionner et exclure des dispositifs de soutien public que

la pêche elle-même. Ces activités comprennent le transbordement – c'est-à-dire le transfert de poisson des bateaux de pêche vers des navires réfrigérés de plus grande taille qui acheminent les prises au port – ainsi que l'approvisionnement en mer en personnel, en carburant et autres fournitures ; leur rôle peut être déterminant dans le cadre de la pêche INN.

Enfin, certains types de soutien des pouvoirs publics aux pêches bénéficient à l'ensemble du secteur. C'est souvent le cas, par exemple, de l'investissement public dans les infrastructures ou des exonérations fiscales. Il peut, dans ce type de cas, s'avérer plus difficile d'empêcher certains indépendants, navires et entreprises de bénéficier des avantages correspondants.

3.4.2. Outils permettant de mettre fin au soutien des pouvoirs publics à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)

Des procédures d'immatriculation et d'autorisation plus complètes

Le premier levier que peuvent utiliser les pouvoirs publics pour refuser *ex ante* le droit de bénéficier de leur soutien est la procédure d'autorisation, lorsque le droit à des aides est conditionné à la détention d'une autorisation de pêcher. C'est le cas dans de nombreuses économies. Lorsque cette autorisation ne conditionne pas encore l'ouverture du droit à des mesures de soutien, la priorité numéro un devrait être d'établir cette condition. Cette disposition pourrait en outre contribuer à inciter les pêcheurs informels à immatriculer leur navire et à solliciter une autorisation de pêche, dans les cas où les pouvoirs publics essaient de mettre fin aux régimes en accès libre. L'instauration d'une condition similaire pour les activités liées à la pêche inciterait à créer des systèmes de licence complets.

D'autre part, le fait d'obliger les navires à battre le pavillon de l'État qui verse les aides permet de s'assurer que l'État en question a compétence pour sanctionner un navire bénéficiant de son soutien. Cela peut permettre d'éviter les ambiguïtés qui risquent de survenir si l'État qui apporte son soutien et celui qui a immatriculé le navire utilisent des définitions différentes pour la pêche INN.

Réclamer aux navires des informations précises et fiables lors des procédures d'immatriculation et d'autorisation accroît les chances d'établir des liens avec la pêche INN et facilite le traçage des activités des navires, notamment illicites, non déclarées et non réglementées. Il faut par conséquent, pour empêcher que la pêche INN ne bénéficie d'un soutien public, mettre en place des procédures d'autorisation et d'immatriculation les plus complètes possible – et appropriées aux différents contextes (de nombreuses économies ont adopté des procédures simplifiées pour la pêche artisanale).

Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les procédures de licence et d'immatriculation. En 2018, par exemple, toutes les économies prises en compte dans l'*Examen des pêcheries 2020 de l'OCDE* (OCDE, 2020^[11]) exigeaient des navires de pêche qu'ils soient immatriculés, et recueillaient des informations sur leurs caractéristiques ainsi que sur les personnes physiques ou morales au nom desquelles ils étaient immatriculés.

Ledit rapport avait cependant mis en évidence deux lacunes des procédures d'immatriculation et d'autorisation sur lesquelles il convient d'agir directement pour faire en sorte que les aides ne profitent pas à la pêche INN. Premièrement, l'identification des propriétaires effectifs des navires est insuffisante : en 2018, un tiers des économies figurant dans l'édition 2020 de l'*Examen des pêcheries* ne demandaient pas d'informations sur les intéressés dans le cadre des procédures d'immatriculation. Un quart desdites économies n'exigeaient pas non plus l'utilisation d'identifiants uniques, vérifiés et permanents pour identifier les navires, comme par exemple ceux délivrés par l'Organisation maritime internationale (OMI). L'emploi d'identifiants uniques peut faciliter le suivi, le contrôle et la surveillance en évitant les cas où les navires changent de pavillon ou de nom pour échapper à la surveillance mondiale ou s'immatriculent dans une autre juridiction lorsque leurs activités illicites ont été découvertes. Deuxièmement, la réglementation des activités liées à la pêche est insuffisante par rapport à celle de la pêche. Dans de nombreuses

économies, les procédures d'octroi de licence sont moins exigeantes pour les activités liées à la pêche que pour la pêche, quand elles ne sont pas tout simplement inexistantes.

En somme, pour réduire le risque que le soutien des pouvoirs publics ne bénéficie à la pêche INN, les États devraient conditionner toutes les aides à l'immatriculation des navires sous le pavillon du pays pourvoyeur desdites aides et à leur détention d'une autorisation de pêche. Outre les conditions qui sont généralement incluses dans les procédures d'autorisation (comme la transmission de la position du navire via les systèmes de surveillance ou la déclaration des prises, selon les cas), les autorisations elles-mêmes devraient exiger un identifiant unique pour les navires (comme un numéro OMI, le cas échéant) ainsi que des informations détaillées sur les propriétaires effectifs du navire.

Autres mécanismes spécifiques pour refuser, suspendre ou retirer le soutien des pouvoirs publics

Des mécanismes spécifiques permettant de refuser à des bénéficiaires potentiels tout type de soutien (*ex ante*) – et, selon le cas, de suspendre ou retirer le soutien accordé (*ex post*) – peuvent compléter l'utilisation de critères d'éligibilité dans le cadre des procédures d'immatriculation et d'autorisation. De tels mécanismes peuvent apporter plus de souplesse dans la gestion des différents types de pêche INN et accélérer le processus. Ils doivent être adaptés au contexte de gouvernance national – notamment dans le sens où ils doivent être prévus dans la législation et la réglementation générales, ou dans un accord ou un contrat établissant le programme de soutien individuel – et se dérouler selon un processus établi. Les principaux aspects à prendre en compte au moment de la conception de ces mécanismes sont les suivants : qu'est-ce qui déclenche l'action, qui est concerné, pendant combien de temps, et les aides versées doivent-elles être récupérées ?

Il convient en outre de définir clairement quels sont les critères déclenchant une action. Une action sur les aides est souvent possible lorsque le navire concerné figure sur une liste des navires pratiquant la pêche INN ou lorsque des poursuites judiciaires ont donné lieu à un jugement. Il peut cependant arriver que le soutien puisse être suspendu avant que le navire concerné soit identifié comme se livrant à de la pêche INN s'il existe des preuves évidentes de son non-respect de la réglementation intérieure ou des mesures de conservation et de gestion établies par une ORGP/un ARGP. Un recours accru à de telles dispositions faciliterait les interventions en évitant des procédures potentiellement longues qui pourraient ne pas relever totalement de la compétence des autorités ayant accordé le soutien (comme l'inscription d'un navire dans une liste de navires pratiquant la pêche INN par une ORGP/le secrétariat d'un ARGP) (Tipping, Irschlinger et Bellmann, 2020^[48]). En dernier lieu, cela permettrait aux pouvoirs publics d'intervenir plus rapidement en cas d'infraction et d'éviter les situations dans lesquelles les navires et les exploitants se livrant à la pêche INN continuent de toucher des aides, y compris après avoir commis une infraction.

Si certaines activités liées à la pêche, comme le transbordement, peuvent être incluses dans la réglementation des pêches, d'autres (comme le transfert de carburant, de vivres et de membres d'équipage depuis des bateaux cargo) peuvent être gérées plus efficacement si elles relèvent d'une autre réglementation (par exemple de la main-d'œuvre ou de l'énergie). Par conséquent, pour empêcher totalement les activités liées à la pêche INN de bénéficier du soutien des pouvoirs publics, il peut être nécessaire de s'assurer que les infractions aux réglementations autres que celle de la pêche peuvent aussi donner lieu au retrait ou à la suspension des aides.

La durée d'applicabilité des sanctions liées au soutien a un impact sur leur degré de dissuasion de la pêche INN (Tipping, Irschlinger et Bellmann, 2020^[48]). La durée des sanctions applicables en cas de pêche INN doit être progressive et proportionnelle. De la même manière, il est pertinent que la période de restriction du droit aux aides pour les exploitants qui s'avèrent être coupables de pêche INN soit proportionnelle à la gravité de l'infraction. Toutefois, si le retrait du soutien est lié uniquement à l'autorisation de pêcher, les autorités risquent d'avoir moins de latitude pour adapter les sanctions à la

gravité de l'action. C'est un aspect important car la pêche INN recouvre un très large éventail d'activités, dont certaines pour lesquelles le retrait de l'autorisation de pêcher (et de toutes les aides) serait d'une sévérité disproportionnée.

Certaines économies fixent des restrictions des droits auxquelles elles associent des durées minimale et maximale (jusqu'à plus de 25 ans), selon la gravité de l'infraction commise. Un grand nombre d'entre elles maintiennent ces restrictions aussi longtemps que les navires figurent dans une liste de navires se livrant à la pêche INN. La législation européenne applique par exemple le principe de la proportionnalité des sanctions en établissant des périodes d'exclusion des dispositifs de soutien d'après un système à points qui évalue la gravité de chaque infraction, la durée de l'exclusion dépendant du nombre de points. Par ailleurs, lorsqu'un navire figure sur la liste UE des navires impliqués dans la pêche INN, les exploitants ne touchent aucune aide pendant au moins 24 mois et jusqu'à ce que le navire soit retiré de la liste. L'efficacité de ces mécanismes repose sur l'efficacité des procédures d'établissement et d'actualisation des listes de navires pratiquant la pêche INN et leur réactivité face aux nouvelles informations disponibles, ce qui nécessite des prises de décisions efficaces et rapides, en particulier lorsque plusieurs pays ou autorités sont concernés (voir plus bas la section « Partage des informations et transparence »).

En conclusion, il est recommandé d'utiliser des procédures appropriées pour exclure de toutes les formes d'aide l'ensemble des bénéficiaires potentiels ayant des liens avec la pêche INN (au sens large) et les activités connexes venant en appui de cette forme de pêche. Cela suppose notamment :

- de faire preuve de transparence au sujet des conséquences de la pêche INN avant que les aides ne soient octroyées, et de déployer des actions coercitives en liaison avec les aides ;
- d'assurer la proportionnalité de l'action gouvernementale en tenant dûment compte de la nature de l'activité halieutique INN et du contexte dans lequel elle a eu lieu ;
- de déterminer qui est concerné, pendant combien de temps et si les aides versées doivent être récupérées ;
- de ne pas nécessairement lier les actions relatives aux aides avec d'autres actions coercitives ayant trait à la pêche INN (comme les procédures d'établissement des listes de navires pratiquant la pêche INN).

Définitions de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et des activités qui y sont liées

La définition, dans la législation, de la pêche INN et des activités qui y sont liées est un point essentiel. L'existence d'une telle définition dans la législation nationale est souvent l'un des critères pouvant déclencher une action au regard des aides. Lorsque la définition de la pêche INN n'est pas utilisée pour réduire les aides – soit parce que la législation nationale ne définit pas la pêche INN en tant que telle ou parce que la définition a d'autres finalités –, la pêche INN est définie implicitement par des infractions à la loi ainsi que par le non-respect des réglementations ou des conditions stipulées dans les contrats ou les accords établissant le programme de soutien. Réduire les aides sur la base des infractions à la loi ou des violations de la réglementation intérieure (dont les obligations de déclaration) peut par conséquent être suffisant pour exclure la pêche INN des dispositifs de soutien.

Néanmoins, le fait de définir la pêche INN en tant que telle dans la législation peut être utile pour réduire les aides en cas d'infraction commise en dehors de la juridiction de l'État qui les verse. En adoptant des définitions détaillées et pragmatiques de la pêche INN et des activités qui y sont liées, les pouvoirs publics contribuent à la fois à faciliter la coopération et à indiquer plus clairement aux États du pavillon, aux États côtiers et aux exploitants de navires les activités qui seront considérées comme illicites, non déclarées et non réglementées, et qui entraîneront la suppression des mesures de soutien.

Les définitions doivent en outre être suffisamment ouvertes pour s'adapter aux différents contextes et types de pêche. Si elles sont trop rigides, elles risquent d'exclure (voire de mettre en cause) des modes

de gestion plus ordinaires ou informels, en particulier dans les zones où la déclaration centralisée des prises est difficile, voire impossible (Song et al., 2020^[49]). Ces considérations peuvent également s'appliquer au-delà des contextes nationaux si les accords commerciaux contiennent des dispositions sur la pêche INN et le soutien dont elle bénéficie, comme c'est de plus en plus le cas.

Les activités liées à la pêche, qui peuvent jouer un rôle central à l'égard de la pêche INN, ne sont pas incluses spécifiquement dans la description de la pêche INN figurant dans le PAI-INDNR. Ces activités sont en fait rarement définies dans la législation nationale. L'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (AMREP) définit à l'article 1(d) les activités liées à la pêche comme « toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer ». De meilleures définitions de ces activités dans la législation applicable, ainsi que leur inclusion implicite dans les définitions de la pêche INN du fait du soutien qu'elles lui apportent, permettraient de renforcer la réglementation et d'avoir un effet plus dissuasif sur les pratiques INN (OCDE, 2020^[11]), notamment en refusant le versement de toute aide.

Pour résumer, il est recommandé aux pouvoirs publics d'adopter dans leur législation ou réglementation nationale – ou par un document officiel – une définition de la pêche INN et des activités qui y sont associées qui soit conforme aux définitions existant au niveau international. Une telle définition sera particulièrement utile dans les cas où une coopération internationale est nécessaire. Le PAI-INDNR est la référence la plus utilisée pour définir la pêche INN, et l'AMREP pour définir les activités liées à la pêche.

Une autre recommandation est que les pouvoirs publics améliorent la réglementation et la surveillance du transbordement des poissons et des autres activités liées à la pêche (comme l'approvisionnement des navires en mer), notamment en fixant des obligations en matière d'autorisation et de déclaration. Le *projet de directives volontaires de la FAO sur le transbordement* (FAO, 2022^[50]) fournit une liste détaillée de recommandations pour aider les pays à mettre en place des dispositifs d'autorisation, de notification, de déclaration et de surveillance, assortis de conditions, pour mieux réglementer et contrôler le transbordement.

3.4.3. Réduire le soutien à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans la pratique

La pêche INN est, par nature, difficile à observer et à documenter. Établir des liens entre les activités halieutiques INN – associées le plus souvent à un navire – et les indépendants/entreprises du secteur de la pêche tirant parti de ces activités et bénéficiant du soutien des pouvoirs publics peut s'avérer encore plus compliqué.

Outre des dispositions légales pour refuser, suspendre ou retirer les aides, il est nécessaire, pour s'assurer que le soutien à la pêche ne bénéficie pas à la pêche INN, de mettre en place des procédures permettant de viser concrètement les navires qui se livrent à ce type de pêche – et aux activités qui y sont liées –, ainsi que leurs exploitants et leurs propriétaires (effectifs ou autres) (Tipping, Irschlinger et Bellmann, 2020^[48]). Dans certains cas graves de pêche INN, il peut aussi être souhaitable de cibler tous les navires exploités ou détenus par un contrevenant, de manière à produire le plus d'impact possible sur les risques-avantages que peut espérer retirer l'intéressé de la pêche INN (Hutniczak, Delpeuch et Leroy, 2019^[51] ; GAFI, 2014^[52]). Cela souligne l'importance de la recommandation n° 4.1, qui préconise l'utilisation d'informations plus précises sur les propriétaires effectifs des navires dans le cadre des procédures d'autorisation.

Détection de la pêche INN

Il convient, pour détecter et sanctionner la pêche INN, de mettre en place une surveillance efficace des activités halieutiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la juridiction d'un État. L'amélioration de la capacité de surveillance, y compris en haute mer, est donc primordiale pour détecter la pêche INN et faire en sorte que les aides soient retirées et, si nécessaire, remboursées. Cela dit, entre 2012-14 et 2016-18, les dépenses consacrées à la gestion, au suivi, au contrôle et à la surveillance ont nettement baissé en valeur relative par rapport à la taille des flottes dans plusieurs économies (OCDE, 2020_[1]). Réformer les subventions selon les préceptes approuvés dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche et, plus généralement, abandonner celles qui encouragent la surpêche et la surcapacité, pourraient permettre d'économiser des ressources afin de les réaffecter à la gestion, au suivi, au contrôle et à la surveillance (GSCS). Conditionner la délivrance d'une autorisation de pêcher à l'utilisation d'instruments de suivi et d'identifiants uniques des navires (comme suggéré dans la recommandation n° 4.1) et améliorer la réglementation du transbordement conformément au *projet de directives volontaires de la FAO sur le transbordement* (FAO, 2022_[50]) permettraient également d'accroître les chances de détection de la pêche INN et de réduire les risques que les pouvoirs publics ne soutiennent sans le savoir ce type d'activité.

La vérification des navires dans les ports peut aussi aider les pays à repérer ceux se livrant à la pêche INN. L'État du port peut inspecter les navires entrant au port et leur refuser l'accès ou l'utilisation des installations en cas de pêche INN. L'AMREP prévoit le respect par les parties signataires d'un niveau minimum d'inspection des ports et encourage à cet égard la coopération internationale (Encadré 3.3). La mise en œuvre de l'intégralité des dispositions de cet accord permettrait non seulement d'améliorer la détection de la pêche INN, mais aussi de réduire la rentabilité de cette activité en refusant l'utilisation des installations et l'accès aux marchés. De surcroît, si le port concerné bénéficie d'aides publiques, l'application des dispositions de l'accord aura en outre pour conséquence directe d'empêcher que la pêche INN ne profite également de ces aides. L'*Examen de l'OCDE des pêcheries 2020* montrait que, bien que 85 % des économies étudiées aient signé l'AMREP et que la plupart d'entre elles eussent adopté une législation pour mettre en œuvre ses principales dispositions, un certain nombre d'entre elles avaient encore du mal à adopter une approche fondée sur les risques pour établir un ordre de priorité des inspections et fixer leurs objectifs, ainsi que pour refuser l'entrée au port ou l'utilisation de ses installations aux navires soupçonnés de pêche INN (OCDE, 2020_[1]).³⁰

Il est donc recommandé aux pays de continuer à améliorer le suivi de la pêche et des activités qui y sont liées afin de mieux repérer et prévenir la pêche INN, de mettre en œuvre toutes les dispositions clés de l'AMREP et, dans la mesure du possible, de signer l'accord.

Partage des informations et transparence

Le partage des informations entre organismes publics au sein d'une même économie, entre économies et avec les ORGP/secrétariats des ARGP est essentiel pour améliorer les données servant de base à l'exclusion de la pêche INN des dispositifs de soutien – à la fois *ex ante* et *ex post* – et raccourcir les procédures correspondantes. Une diffusion rapide et efficace des informations est nécessaire entre, d'une part, l'autorité qui établit l'existence d'une pêche INN et, d'autre part, les autorités qui délivrent les autorisations de pêcher et celles qui octroient les aides.

Il est à noter que cela concerne les données relatives aux bénéficiaires des aides, qui ne sont toujours pas disponibles à un niveau détaillé dans un grand nombre de pays ; les données concernant les navires immatriculés et autorisés (ainsi que leurs exploitants et propriétaires, notamment effectifs) ; et enfin, les données relatives aux navires identifiés comme se livrant à la pêche INN. La mise à disposition de ces informations à l'ensemble des autorités compétentes permettrait aux États qui versent des aides de rester informés et de mettre en relation les listes de navires pratiquant la pêche INN et les registres de navires et personnes physiques et morales percevant des aides. Cela reste un point important à améliorer.

Souvent, les listes existantes sont incomplètes ; elles indiquent le nom des navires mais pas celui des personnes physiques ou morales qui y sont associés, et les mises à jour ne sont pas assez fréquentes. Dans de nombreux cas, les listes ne sont pas totalement accessibles au public ou par l'ensemble des organismes publics compétents. Enfin, un grand nombre de pays s'appuient sur les listes de navires pratiquant la pêche INN établies par les ORGP. Or, ces listes doivent être complétées par des informations sur les navires, les personnes morales et physiques qui s'avèrent être coupables de violation de la loi ou d'infraction à la réglementation intérieure (notamment des obligations de déclaration) dans la ZEE – même si ces violations ou infractions ne relèvent pas de la pêche INN en tant que telle, conformément à sa définition au niveau national.

Un point particulier sur lequel les informations tendent à manquer est le nom des propriétaires effectifs des navires, qui n'est pas toujours recueilli lors des procédures d'immatriculation et d'autorisation. Outre son utilité pour les autorités de pêche nationales, cette information peut aussi servir en cas de coopération et pour suivre les investissements réalisés à l'étranger par les propriétaires effectifs. Lorsqu'il y a un seul propriétaire effectif pour plusieurs navires, cette information peut être utilisée pour exclure tous les navires de l'intéressé des dispositifs de soutien dans les cas graves de pêche INN (même si les activités en question ont lieu dans d'autres juridictions). Lorsque c'est possible, un partage approprié des données relatives aux propriétaires effectifs entre autorités – notamment celles responsables des pêches (au sein du même pays, ainsi qu'avec les pays partenaires et les ORGP/secrétariats des ARGP) – dans les cas de pêche INN serait très utile pour cibler les actions coercitives.

Dans certains pays, le nom des propriétaires effectifs est librement consultable dans les registres des entreprises publiques. D'autres pays envisagent d'adopter des dispositifs similaires. Par ailleurs, une coopération internationale est déjà en place ainsi que des échanges d'informations sur les propriétaires effectifs à des fins fiscales. Le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui compte 163 membres, veille à l'application de deux normes relatives à l'échange de renseignements : automatique et sur demande. Ces deux normes s'accompagnent de diverses exigences concernant lesdits renseignements, notamment en matière de notification, de disponibilité, d'accès et d'échange (OCDE, 2017^[53]).

Les examens par les pairs du respect de ces exigences montrent que des lacunes subsistent dans le cadre juridique d'un grand nombre de juridictions, et que des difficultés ont été rencontrées pour la mise en œuvre pratique. Toutefois, bien que les informations sur les propriétaires effectifs ne soient pas toujours mises promptement à la disposition des autorités fiscales (BID/OCDE, 2019^[54]), les juridictions ont régulièrement progressé ces dernières années dans le respect des exigences en la matière, certaines mettant en place un registre pour recueillir ces renseignements.

Par ailleurs, le fait d'investir dans l'enregistrement et la publication d'informations claires sur les procédures en place pour réduire les mesures de soutien à la pêche INN et sur la façon dont elles sont mises en œuvre pourrait améliorer leur efficacité. La publication de ce type d'information peut avoir un effet dissuasif sur la pêche INN en augmentant les coûts que peuvent avoir à supporter ceux qui s'y livrent et en réduisant les incitations financières pour les intéressés (Tipping, Irschlinger et Bellmann, 2020^[48]). Bien qu'elles soient rarement accessibles publiquement, des informations sur le nombre de mesures de soutien qui sont suspendues ou retirées et, plus rarement, sur le montant concerné sont enregistrées par certaines économies. En revanche, aucune information ou presque n'est disponible sur les cas dans lesquels les aides ont été refusées dès le départ.

Il est, par conséquent, recommandé d'améliorer la capacité à établir l'existence d'une pêche INN, à détecter les personnes physiques et morales concernés, ainsi qu'à identifier parmi eux les bénéficiaires des mesures de soutien par les actions suivantes : amélioration du partage d'informations au sein des organismes publics et entre eux, avec les autres économies et les ORGP/secrétariats des ARGP ; publication et mise à jour régulière des listes de navires pratiquant la pêche INN ou contrevenant à la législation et la réglementation des pêches, dans la ZEE où cette infraction n'est pas forcément considérée

comme de la pêche INN en tant que telle ; amélioration de la transparence sur les procédures applicables pour réduire le soutien à la pêche INN et sur leur mise en œuvre ; enfin, si compatibilité avec la législation relative à la protection de la vie privée, amélioration de la transparence concernant les bénéficiaires du soutien des pouvoirs publics.

3.4.4. Réformer les mesures de soutien à la pêche

Abandonner les formes de soutien les plus susceptibles d'encourager la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

Compte tenu de l'ampleur de la pêche INN, il est difficile pour les responsables de l'action publique de s'assurer que les mesures de soutien ne bénéficient pas à ce type d'activité. La tâche est encore plus ardue dans les juridictions dont les capacités de réglementation et de surveillance de la pêche sont limitées. Le contexte de gouvernance fragmentée dans lequel évoluent les pêcheurs rend le problème encore plus épineux car cela implique que les programmes de soutien soient en conformité avec plusieurs cadres juridiques, aux niveaux national, supranational et international (très souvent).

Pour compléter les mécanismes visant à la fois à empêcher que la pêche INN ne bénéficie de mesures de soutien et à retirer les aides aux exploitants qui s'avèrent être coupables de ce type d'activité (comme expliqué plus haut), les pouvoirs publics peuvent alléger la pression qui pèse sur le système en réformant la façon dont les aides sont attribuées dès le départ. Cela suppose l'abandon progressif des formes de soutien les plus susceptibles d'encourager la surcapacité et la pêche INN.

Le soutien aux pêcheurs prend de nombreuses formes, avec des objectifs différents, d'où leur contribution variable à la pêche INN. Bien qu'aucun type de soutien ne cherche explicitement à bénéficier à la pêche INN ni ne crée des incitations spécifiques pour la pêche INN, certaines formes de soutien sont plus susceptibles de contribuer à la pêche INN. Il est donc possible de concevoir des mesures de soutien qui limitent le plus possible ce risque.

La principale différence entre la pêche INN et d'autres pratiques halieutiques est qu'elle ne respecte pas les dispositifs de gestion et d'encadrement mis en place pour limiter les efforts de pêche. Par conséquent, à accès égal, les aides qui incitent à accroître les efforts vont proportionnellement entraîner une augmentation plus forte de la pêche INN que de la pêche réglementée. Inversement, les dispositifs de soutien ayant un impact plus neutre sur les efforts vont avoir plus ou moins la même incidence sur la pêche INN et sur la pêche réglementée, avec des effets généralement moins négatifs sur la santé des stocks halieutiques.

Les mesures de soutien qui réduisent les coûts de la pêche, comme les subventions pour financer les intrants – les coûts fixes (navires et engins) et, plus encore, les dépenses d'exploitation, en particulier le carburant –, sont les plus susceptibles d'accroître la pêche INN de par leur impact sur le niveau des efforts (Martini et Innes, 2018^[2]). Un moyen efficace pour empêcher la pêche INN de bénéficier des aides publiques est donc d'abandonner progressivement le soutien aux intrants.

Par ailleurs, la pêche INN est susceptible de bénéficier de certaines formes de soutien accordées au secteur dans son ensemble (par exemple aux infrastructures), pour lesquelles l'exclusion *ex ante* est difficile, voire impossible. Dans la mesure où ces formes de soutien peuvent aussi être de nature à entraîner un accroissement des efforts et, compte tenu de la difficulté à empêcher que tel ou tel exploitant n'en bénéficie, leur suppression sera toujours, dans la plupart des cas, l'action la plus efficace. Si elles sont conservées, d'autres méthodes de lutte contre la pêche INN (comme les mesures du ressort de l'État du port ou l'amélioration du suivi, du contrôle et de la surveillance) seront alors nécessaires.

La recommandation est donc de réduire ou de supprimer progressivement les dispositifs de soutien qui risquent le plus d'augmenter l'effort et la capacité de pêche et, par voie de conséquence, de susciter le

développement de la pêche INN. C'est notamment le cas des subventions qui réduisent les coûts des navires et du carburant.

Pour finir, bien qu'elle ne soit pas considérée comme « non réglementée » dans le PAI-INDNR et qu'elle soit autorisée par certains pays, la pêche en haute mer d'espèces – ou dans des zones – situées hors de la compétence d'une ORGP/d'un ARGP n'est pas réglementée collectivement d'une manière permettant la gestion durable des ressources. Il est donc également recommandé d'exclure explicitement des mesures de soutien la pêche en haute mer ayant lieu en dehors de la compétence d'une ORGP/d'un ARGP.

Cela peut s'avérer difficile à mettre en œuvre, car la pêche en dehors de la compétence d'une ORGP/d'un ARGP risque de ne représenter qu'une fraction des activités en haute mer d'un navire, et la pratique du transbordement – qui consiste à transférer du poisson d'un navire vers un autre – complique encore plus le traçage des opérations en haute mer et la tâche des autorités publiques.

Mesures de soutien alternatives

Comme indiqué plus haut, il existe des alternatives pour soutenir le secteur. Le soutien des pouvoirs publics peut être réorienté vers des mesures qui garantissent la durabilité du secteur (comme des investissements dans la GSCS) ou des aides qui améliorent le bien-être des communautés de pêcheurs sans avoir d'incidence sur les recettes ni les coûts de chaque pêcheur. Dans l'idéal, ces aides cibleront les populations des zones côtières qui en ont généralement besoin, afin de contribuer à leur bien-être ou, de façon générale, à ouvrir des perspectives économiques. Les mesures de soutien qui réduisent la valeur des produits de la pêche illicites (comme celles qui améliorent la traçabilité de ces produits) peuvent avoir un effet dissuasif sur la pêche INN tout en récompensant les exploitants qui respectent les règles.

Supprimer les aides qui sont susceptibles de profiter à la pêche INN et les remplacer par d'autres qui n'auraient pas cet effet serait une solution doublement bénéfique pour les pouvoirs publics. Ces réformes permettraient non seulement de réduire la possibilité pour la pêche INN de bénéficier des aides publiques, mais elles contribueraient aussi à créer un secteur plus équitable et plus durable sur le plan social, économique et environnemental. Elles auraient des effets positifs sur la santé marine en général et contribueraient à établir un terrain d'égalité pour les pêcheries au niveau mondial. En aidant à la réalisation de l'Objectif de développement durable 14, une telle réforme permettrait globalement de contribuer à une nette amélioration des bienfaits de la pêche pour la société.

3.5. Étude exploratoire sur le soutien non spécifique à la pêche

3.5.1. Tour d'horizon du soutien non spécifique à la pêche et importance d'en tenir compte

La présente section se penche sur les mesures de soutien qui profitent à différents secteurs, dont celui de la pêche, un domaine encore relativement peu étudié. Il importe de bien faire la distinction avec le contenu de l'Accord de l'OMC, qui porte sur les subventions (spécifiques) telles que définies dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. L'objectif est seulement d'enrichir la réflexion sur la manière dont l'action publique en général peut contribuer à la durabilité et à la résilience des pêches au niveau national, sachant que l'on manque de données comparables et qu'il n'est pas question ici de quantifier cette forme de soutien ni de mesurer son impact sur les résultats socioéconomiques et la durabilité des pêches.

Face aux enjeux mondiaux actuels, notamment dans le contexte du relèvement de l'épidémie de COVID-19, beaucoup de gouvernements ont mis en place des mesures de soutien énergétique. Le soutien aux combustibles fossiles a presque doublé en 2021, et l'agression à grande échelle de la Russie contre

l'Ukraine a entraîné de nouvelles difficultés qui vont très certainement conduire à une nouvelle hausse des subventions à la consommation (OCDE, 2022^[55]). Dans le même temps, le monde est confronté à la nécessité urgente de s'adapter au changement climatique tout en atténuant les émissions de GES. Pour pouvoir relever ces défis, les pouvoirs publics doivent comprendre quelles conséquences leurs politiques de soutien ont sur les différents secteurs de l'économie et comment cibler les dépenses publiques de façon optimale pour atteindre leurs objectifs.

Pour mieux cibler les réformes, les autorités gouvernementales ont besoin d'informations sur la nature et le volume du soutien dont bénéficient les différents secteurs, et sur la manière dont celui-ci influe sur les résultats socioéconomiques et la durabilité. Ce soutien inclut les mesures non spécifiques, c'est-à-dire qui ne ciblent pas un seul secteur mais profitent à un ensemble de secteurs simultanément. Elles comprennent par exemple les aides en faveur d'infrastructures côtières susceptibles d'être utilisées par le secteur de la pêche mais aussi par les transports maritimes ou le secteur du tourisme, ou encore le soutien à la commercialisation et au transport de tous les produits alimentaires. Autres exemples : les exonérations de taxes sur les carburants et les tarifs préférentiels dont bénéficient l'agriculture, l'exploitation forestière, les transports maritimes et les usages non routiers de véhicules. Dans la suite du chapitre, ces mesures sont appelées « mesures de soutien non spécifique à la pêche » (SNSP).

Tout comme les dispositifs ciblés sur un secteur particulier, les mesures de soutien non spécifique peuvent toucher les secteurs de manières différentes. Pour la pêche, par exemple, le soutien non spécifique peut avoir sur l'environnement des effets positifs s'il favorise une gestion efficace des pêches, ou négatifs s'il a pour résultat final d'encourager la surpêche (OCDE, 2020^[1] ; Martini et Innes, 2018^[2]). Pour bien comprendre l'impact de l'action publique sur la performance d'un secteur, il est donc nécessaire d'analyser les effets du soutien sur le long terme. Le rôle du soutien public fait aujourd'hui l'objet de nombreuses discussions dans beaucoup de secteurs, l'objectif étant de mettre en évidence les mesures susceptibles de corriger utilement les défaillances du marché mais aussi celles qui présentent des risques du point de vue de l'équité et de la durabilité environnementale (Sauvage, 2019^[56]).

Pour le moment toutefois, ces discussions sont limitées par l'absence d'informations sur la nature et le volume du soutien que les différents secteurs reçoivent dans le cadre des mesures non spécifiques³¹. Celles-ci ne rentrent pas dans le périmètre de l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche, qui ne concerne que les subventions spécifiques. De plus, il n'existe pas de données officiellement reconnues ni de mécanismes généraux de communication de données sur les mesures de soutien non spécifiques. Enfin, chiffrer le soutien non spécifique et analyser ses variations en volume dans le temps et entre les pays est compliqué. Très souvent, il est difficile d'identifier un prix de référence approprié pour les biens ou services faisant l'objet d'un soutien et, lorsqu'il s'agit d'une exonération fiscale, le volume du soutien dépend à la fois de l'ampleur de l'exonération et du niveau d'imposition initial (Fonds monétaire international (FMI), 2019^[57]).

La présente section fait le point sur les informations disponibles sur la nature des mesures de SNSP afin de remédier au manque de données sur le sujet. L'objectif est de donner aux responsables publics un premier aperçu du SNSP comme point de départ pour éclairer les échanges sur cette question complexe et enrichir les discussions sur le soutien à la pêche plus généralement, de manière à garantir qu'il contribue à la durabilité et à la résilience dans un contexte national. Il n'est pas question ici de quantifier le SNSP ni de mesurer son impact sur les résultats socioéconomiques et la durabilité des pêches.

À partir d'une analyse des données publiques existantes sur les politiques gouvernementales, la présente section s'emploie à montrer à quels stades de la filière halieutique on peut trouver des mesures de SNSP ; elle décrit également la nature des mesures énergétiques qui procurent un soutien non spécifique à la pêche au moyen de *l'Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles*, qui est la seule source de données comparables et officiellement reconnues sur les mesures de SNSP³².

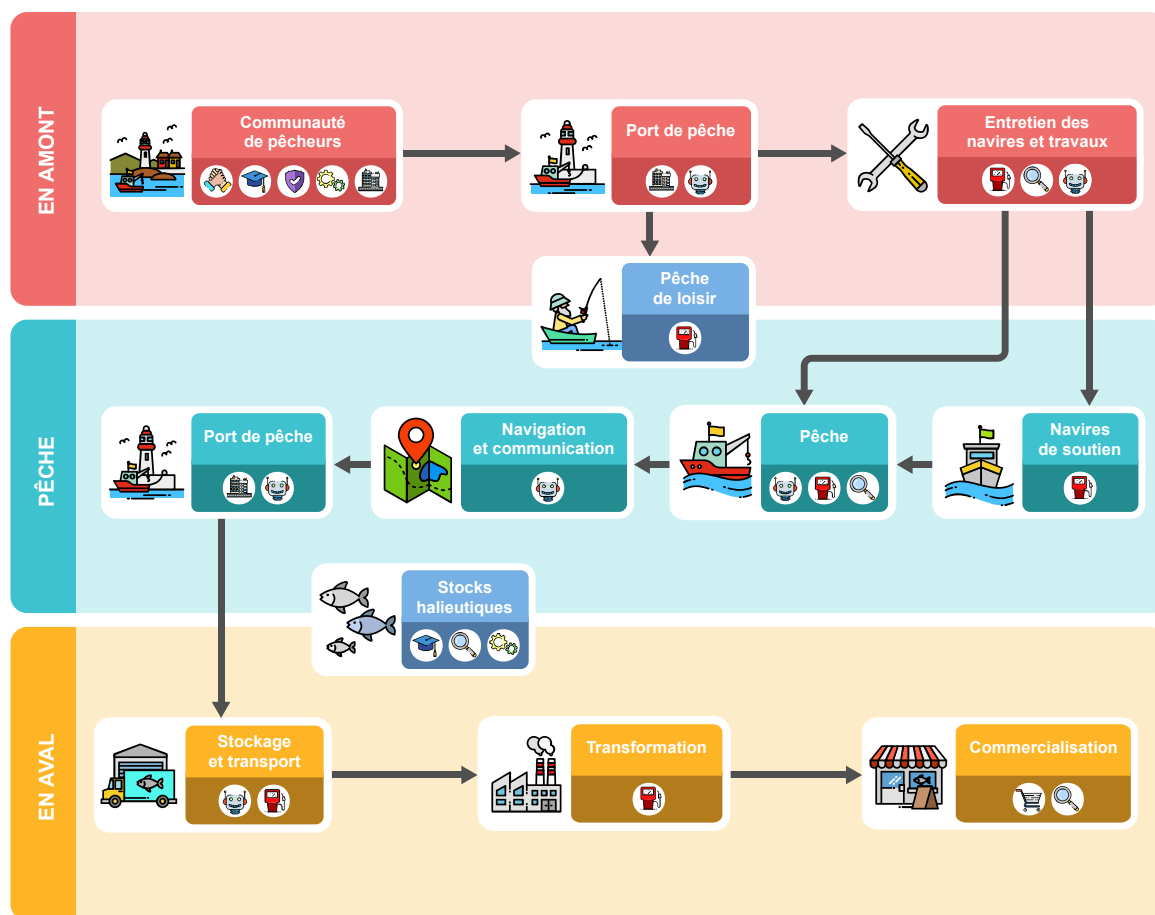
Sans préjuger de toute future définition officielle du soutien non spécifique qui pourrait être formulée dans d'autres instances, on considère ici que le SNSP inclut tout soutien public qui profite au secteur de la

pêche parmi un ensemble défini d'autres secteurs, mais sans être généralisé à toute l'économie. Le soutien lui-même est défini comme dans la base de données FSE, mais sans la contrainte de la spécificité. Il comprend donc le soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur et le soutien aux services au secteur (voir l'encadré 3.1).

3.5.2. Les mesures de soutien non spécifique à la pêche sont présentes tout le long de la filière

Comme le soutien spécifique, les mesures de SNSP peuvent intervenir à différents stades de la filière pêche. Le Graphique 3.19 illustre les nombreux stades où elles peuvent se manifester. Avant les opérations de pêche, il peut s'agir d'aides à la construction ou à la modernisation d'infrastructures portuaires. Après la pêche, le soutien peut porter sur la commercialisation et la promotion des produits alimentaires, les installations portuaires de stockage, ou les transports dans les zones côtières. Le Tableau 3.4 donne des exemples réels de ce type de mesures, provenant des données en libre accès étudiées pour la présente section.

Graphique 3.19. Stades de la filière pêche où un soutien non spécifique à la pêche peut intervenir



Types de politiques de soutien non-spécifique bénéficiant à la pêche

- | | | |
|--|--------------------------------|-------------------------------------|
| Mesures de soutien aux combustibles fossiles | Commercialisation et promotion | Soutien aux communautés de pêcheurs |
| Soutien à l'éducation et à la formation | Fourniture d'infrastructures | Soutien pour la modernisation |
| Gestion des ressources | Recherche et développement | Régimes spéciaux d'assurance |

Tableau 3.4. Exemples de mesures de soutien non spécifique à la pêche intervenant tout le long de la filière

| Niveau de la filière pêche | Exemple de mesure | Pays |
|-----------------------------|---|-------------|
| Communauté de pêcheurs | <i>Programme d'aide à l'emploi</i> (DOLE Integrated Livelihood Program) : administré par le ministère du Travail et de l'Emploi, ce programme vise à réduire la pauvreté en finançant des projets créateurs de sources de revenu. Les bénéficiaires en sont, entre autres, les travailleurs de la pêche marginalisés, les femmes et les jeunes, les seniors et les personnes handicapées (Ministère du Travail et de l'Emploi des Philippines, s.d. ^[58]). | Philippines |
| Gestion des stocks marins | <i>Programme de remise en état du littoral</i> (Coastal belt making) : son objectif est d'améliorer et de restaurer les écosystèmes côtiers. | Indonésie |
| Port de pêche | <i>Programme de construction de structures marines</i> (Coast Guard) : pour protéger les côtes de l'abrasion, il prévoit la construction de structures sur la plage. | Indonésie |
| Pêche de loisir | <i>Remboursement du droit d'accise pour les carburants utilisés dans les bateaux de tourisme</i> : la loi 438/1976 (article 14, paragraphe 2) et la loi 2386/1996 prévoient le remboursement du droit d'accise pour les carburants utilisés par les bateaux de tourisme en Grèce. | Grèce |
| Pêche | <i>Droit d'accise réduit pour le gazole rouge/Prix inférieur pour le gazole (« gazole rouge »)</i> : un droit d'accise à taux réduit est appliqué au « gazole rouge », qui est utilisé pour certaines activités économiques, notamment dans la pêche. Au Royaume-Uni, du « gazole rouge » est utilisé pour les usages non routiers et représente environ 15 % du gazole consommé dans ce pays (HM Revenue & Customs, 2021 ^[59]). | Royaume-Uni |
| Navigation et communication | <i>Fourniture d'aides à la navigation et d'autres dispositifs</i> : des concours financiers et d'autres transferts monétaires directs sont accordés. | Inde |
| Stockage et transport | <i>Mécanisme d'aide au fret international</i> (International Freight Assistance Mechanism) : une mesure temporaire d'aide d'urgence a été mise en place dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Les programmes visent à aider l'exportation de produits périssables à forte valeur marchande (Commission australienne du commerce et de l'investissement, 2021 ^[60]). | Australie |
| Transformation | <i>Subventions à l'électricité dans les installations de production de glace</i> , subventions au gazole, fourniture de biens et services par les pouvoirs publics | Inde |
| Commercialisation | <i>Programme Agri-marketing</i> : ce programme (appelé jusqu'en 2009 <i>Programme international du Canada pour l'agriculture et l'alimentation</i>) apporte un soutien aux producteurs et transformateurs du secteur alimentaire, y compris les entreprises de pêche et d'aquaculture. Il vise à promouvoir les produits canadiens afin de développer et diversifier les marchés internationaux ainsi que de saisir des opportunités sur le marché intérieur. Le programme est administré par Agriculture et Agroalimentaire Canada (Gouvernement du Canada, 2020 ^[61]). | Canada |

Sources : données publiées par l'Institut international pour le développement durable sur le soutien à la pêche en Indonésie (2015-20) et en Inde (2016-19), analysées dans Suharsono et al (2021^[62]) et Sharma et al. (2021^[63]) ; données de l'[Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles](#) examinées dans OCDE (2021^[64]) ; Australian Trade and Investment Commission (2021^[60]) ; gouvernement du Canada (2020^[61]) ; ministère philippin du Travail et de l'Emploi (s.d.^[58]) ; HM Revenue & Customs (2021^[59]).

3.5.3. L'exemple du soutien énergétique non spécifique à la pêche

Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles

La seule source de données comparables et officiellement reconnues sur les mesures de SNSP est l'*Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles* (ci-après « l'Inventaire »). La présente sous-section analyse les éléments de cette base de données afin de dresser un premier tableau des mesures non spécifiques de soutien énergétique dont bénéficie le secteur de la pêche³³.

L'Inventaire fournit des informations sur les dispositifs de soutien énergétique, recueillies par l'OCDE pour 50 pays membres de l'OCDE et économies partenaires (encadré 3.4). Les métadonnées incluses dans l'Inventaire ont été utilisées pour mettre en évidence les mesures qui profitent à la pêche, entre autres secteurs³⁴. Au total, 136 dispositifs de soutien ont été répertoriés, dont au moins un dans la plupart des pays de l'OCDE et économies émergentes couverts ici, ce qui laisse penser que le secteur de la pêche bénéficie souvent de mesures non spécifiques de soutien énergétique³⁵.

L'Inventaire couvre une période étendue. D'après les données communiquées, l'une des mesures recensées comme étant de type SNSP a été adoptée en 1928. L'immense majorité (98 %) de ces mesures ont concerné des années postérieures à 2010 ; 78 % étaient en place pendant la période 2016-18, et environ 60 % étaient déclarées en vigueur depuis 1991³⁶.

L'Inventaire contient des descriptions des mesures, des informations sur les secteurs qui en bénéficient et les montants globaux associés. Dans la plupart des cas, on ne dispose pas de données sur les volumes de soutien ayant profité à tel ou tel secteur. C'est pourquoi l'Inventaire ne fournit pas d'informations quantitatives sur le soutien non spécifique à la pêche, mais indique uniquement que le secteur a bénéficié d'un certain nombre de mesures de soutien non spécifiques.

Encadré 3.4. L'Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles

L'Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles répertorie chacune des mesures dont se servent 50 pays de l'OCDE et économies du G20 et du Partenariat oriental pour fournir un appui budgétaire direct ou accorder des avantages fiscaux en faveur des énergies fossiles, y compris les dispositifs de soutien à la consommation finale d'électricité. Il recense plus de 1 300 dispositifs et contient des données quantitatives remontant jusqu'en 2010.

L'Inventaire couvre un grand nombre des pays et économies inclus dans le présent chapitre, dont quelques-unes des plus grandes puissances halieutiques mondiales. Les seuls pays et économies couverts dans le présent chapitre qui ne figurent pas dans l'Inventaire sont le Costa Rica, la Malaisie, le Pérou, les Philippines, le Taipei chinois et le Viet Nam.

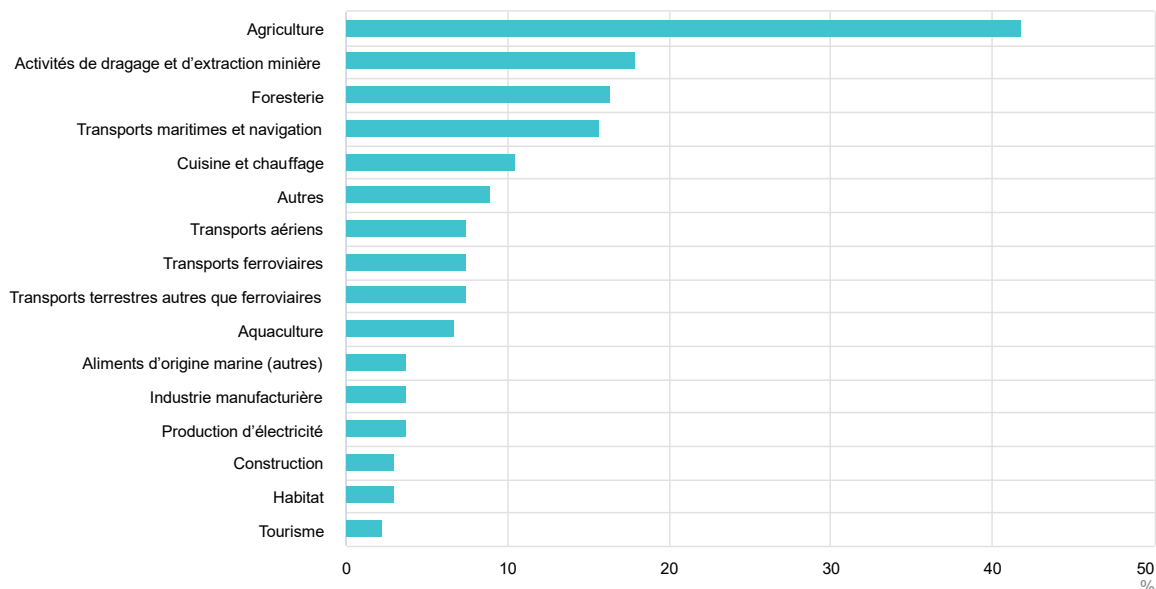
Les données ont été décrites et analysées dans le rapport accompagnant l'Inventaire, *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2021* (2021_[64]), qui, notamment, recense et analyse les mesures de soutien aux combustibles fossiles bénéficiant à ces activités de l'économie bleue. L'analyse conclut qu'un soutien de ce type a été mis en place par au moins 30 pays et économies inclus dans l'Inventaire, par le biais de 119 mesures spécifiques. Les pays et économies possédant un littoral étendu et d'importantes activités maritimes étaient ceux où l'on a trouvé le plus de mesures en rapport avec l'économie bleue. Le principal bénéficiaire de ces mesures était le secteur de la production pétrogazière en mer. Les mesures prenaient la forme soit d'un soutien direct (avec des régimes fiscaux préférentiels accordés aux entreprises de production pétrogazière en mer, par exemple), soit d'un soutien aux services en général (comme un soutien à l'exploration et à la recherche en mer). Dans les pays non producteurs d'énergies fossiles, ou en produisant peu, le soutien en rapport avec l'économie bleue consistait généralement en des taux d'imposition préférentiels sur les carburants utilisés dans la pêche et l'aquaculture, ou en un soutien à la consommation de carburants fossiles dans les transports maritimes.

Source : OCDE (2021_[64]). Pour plus d'informations, voir : <https://www.oecd.org/fossil-fuels> et l'Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles à l'adresse : https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_INDICATOR_DETAILED%20.

Un grand nombre de secteurs bénéficient des mesures de soutien non spécifique qui profitent à la pêche, et les groupes de bénéficiaires tendent à varier grandement

L'Inventaire montre que beaucoup d'autres secteurs bénéficient des mesures de soutien non spécifique qui profitent à la pêche (Graphique 3.20). C'est le cas de l'agriculture le plus souvent. Viennent ensuite les activités de dragage et d'extraction minière, l'exploitation forestière et les transports maritimes et la navigation.

Graphique 3.20. Pourcentage des mesures de soutien énergétique non spécifique à la pêche qui profitent à d'autres secteurs spécifiques



Note : lorsqu'une mesure profite à plusieurs secteurs, outre celui de la pêche, elle est comptabilisée comme profitant à chacun de ces secteurs. De ce fait, les pourcentages totaux sont supérieurs à 100 %. Chaque ligne doit être interprétée comme indiquant le pourcentage des mesures de soutien qui profitent à un secteur particulier (et éventuellement à plusieurs autres).

Source : calculs des auteurs à partir des données de l'*Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles* (OECD.Stat), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_INDICATOR_DETAILED%20.

Afin d'évaluer la finalité implicite d'un dispositif, les secteurs bénéficiaires ont été regroupés, et ces groupes ont été analysés de manière à repérer ceux qui peuvent dessiner une finalité de politique publique. Trois groupes ont ainsi été identifiés dans les données :

- « Usages non routiers » : 44 % des mesures de SNSP ont profité aux transports aériens et ferroviaires, à l'exploitation forestière, aux activités de dragage et d'extraction minière, aux transports maritimes et à la navigation, à l'agriculture, à l'aquaculture et/ou à d'autres secteurs des produits alimentaires de la mer (mais à aucun autre secteur).
- « Production du secteur primaire » : 12 % de ces mesures ont profité à l'agriculture, à l'exploitation forestière, à l'aquaculture et/ou à d'autres secteurs des produits alimentaires de la mer (mais à aucun autre secteur).
- « Production alimentaire » : 7 % de ces mesures ont profité à l'agriculture, à l'aquaculture et/ou à d'autres secteurs des produits alimentaires de la mer (mais à aucun autre secteur).

Le soutien énergétique non spécifique à la pêche passe essentiellement par des avantages fiscaux sur les carburants

La majorité des mesures de soutien énergétique SNSP ont pris la forme d'avantages fiscaux (89 %), tels que des exonérations, des taux réduits, des remboursements ou des régimes préférentiels pour certains usagers, applicables sur des prélèvements fiscaux normalement imposés aux acteurs économiques (Tableau 3.5). La majorité des pays et des économies couverts dans le présent chapitre (87 %) ont adopté au moins une mesure de SNSP conférant un avantage fiscal.

Les mesures de soutien énergétique non spécifique à la pêche ont porté presque entièrement sur les carburants (99 %), même si quelques-unes étaient ciblées sur l'électricité ou l'englobaient. Environ 10 %

d'entre elles étaient des avantages fiscaux conférés sur diverses taxes à vocation environnementale, par exemple des exonérations des taxes sur les émissions de dioxyde de carbone.

Tableau 3.5. Pays ayant utilisé au moins une mesure de soutien énergétique non spécifique à la pêche, par type de mécanisme financier

| Transfert direct | Dépense fiscale |
|---|--|
| Pays de l'OCDE | |
| Australie, Chili, Japon et Lettonie | Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie et Türkiye. |
| Économies émergentes | |
| Brésil et Chine (République populaire de) | Argentine |

Note : ce tableau est fondé sur l'intégralité de la base de données, y compris les 22 % de mesures qui n'étaient pas en vigueur pendant la période 2016-18.

Source : compilation des auteurs à partir des données de l'*Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_INDICATOR_DETAILED%20.

Les données tendent à montrer que les volumes du soutien énergétique non spécifique à la pêche peuvent être importants

Certains pays couverts dans le présent chapitre publient des données sur les montants transférés à leur secteur de la pêche via des mesures de soutien énergétique non spécifique. Ces montants ont été comparés aux montants totaux transférés via les mesures spécifiques à la pêche communiquées dans la base de données FSE. Les données semblent montrer que les mesures non spécifiques de soutien énergétique peuvent représenter pour le secteur une importante source de soutien.

Aux Pays-Bas, par exemple, le secteur halieutique a été exonéré d'une taxe non spécifique sur les carburants, ce qui s'est traduite par un volume de soutien allant jusqu'à quatre fois la valeur du soutien total spécifique à la pêche tel que mesure dans la base de donnée FSE entre 2009 et 2018 (selon les années)³⁷. Cette exonération fiscale a pour but de compenser une taxe nationale sur les carburants qui est l'une des plus élevées au monde (AIE, 2020_[65]) afin que les flottes de pêche s'avitillant en carburant aux Pays-Bas ne soient pas désavantagées. Tous les navires de mer achetant du carburant aux Pays-Bas peuvent bénéficier de cette exonération de taxe sur les carburants quel que soit leur État du pavillon et leur État côtier.

3.5.4. Conclusion

À ce jour, réunir des données sur les mesures de soutien non spécifique qui profitent à la pêche reste difficile. Comparer les pays et analyser les évolutions dans le temps l'est d'autant plus. La seule source de données comparables sur le soutien non spécifique à la pêche (SNSP) est l'*Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles*, qui décrit les dispositifs utilisés par 50 pays et économies (dont la plupart de ceux couverts dans le présent chapitre) pour fournir un soutien en matière d'énergie. Cet Inventaire montre qu'au cours des dernières années, un grand nombre de ces pays et économies ont appliqué des mesures de soutien énergétique non spécifique qui ont profité à leur secteur de la pêche. Mais il ne contient pas d'informations sur les montants transférés au secteur halieutique dans le cadre de ces mesures. Il en ressort que la plupart des mesures de soutien énergétique SNSP prennent la forme d'avantages fiscaux sur les carburants, et que l'agriculture est le secteur qui en bénéficie le plus souvent, en plus d'autres secteurs. Le peu de données disponibles laisse penser que, dans certains pays,

les volumes du soutien énergétique non spécifique dont bénéficie la pêche peuvent représenter des volumes importants en comparaison du soutien spécifique à la pêche.

Si l'on veut mieux comprendre dans quelle mesure les politiques publiques permettent d'atteindre les objectifs que les pays ont fixés pour leurs pêches, il est nécessaire de réaliser des études complémentaires décrivant la nature et le volume du soutien apporté par le biais de mesures non spécifiques, y compris ne portant pas sur l'énergie, et d'analyser son impact sur la performance et la durabilité des pêches, lequel, tout comme le soutien public spécifique à la pêche, peut dépendre de la nature des mesures, des systèmes de gestion en place et de l'état de la ressource.

Annexe 3.A. Tableaux et graphiques complémentaires sur le soutien public à la filière pêche

Tableau d'annexe 3.A.1. Soutien total à la pêche dans les pays et économies couverts par la base de données sur l'estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture, rapporté à différentes mesures de la taille du secteur, 2018-20

| Rapporté à la taille de la flotte (USD/tonne brute) | | Rapporté au nombre d'emplois dans le secteur (USD/pêcheur) | | En pourcentage de la valeur des débarquements (%) | |
|--|-------|---|--------|--|-------|
| Pologne | 6 905 | Suède | 73 204 | Pologne | 519 % |
| Suède | 4 515 | Danemark | 64 506 | Slovénie | 209 % |
| Brésil | 3 652 | Pologne | 52 735 | Suède | 97 % |
| Slovénie | 3 571 | Nouvelle-Zélande | 32 815 | Canada | 35 % |
| Canada | 3 069 | Belgique | 30 087 | Costa Rica | 35 % |
| Danemark | 1 607 | Slovénie | 28 189 | Türkiye | 28 % |
| Japon | 1 475 | Norvège | 24 102 | Danemark | 22 % |
| Australie | 1 313 | Canada | 17 775 | États-Unis | 19 % |
| Belgique | 1 190 | Islande | 12 567 | Nouvelle-Zélande | 18 % |
| Costa Rica | 869 | Irlande | 12 448 | Japon | 17 % |
| Italie | 721 | Lettonie | 11 212 | Belgique | 17 % |
| Estonie | 697 | Allemagne | 8 781 | Estonie | 16 % |
| Nouvelle-Zélande | 694 | Japon | 8 381 | Grèce | 14 % |
| Norvège | 636 | Lituanie | 7 668 | Irlande | 13 % |
| Türkiye | 602 | États-Unis | 6 694 | Lettonie | 13 % |
| Irlande | 601 | Australie | 6 425 | Chine | 12 % |
| Colombie | 439 | Italie | 4 387 | Italie | 11 % |
| Allemagne | 400 | Royaume-Uni | 4 290 | Norvège | 11 % |
| Chine | 381 | Pays-Bas | 3 674 | Allemagne | 9 % |
| Grèce | 354 | Costa Rica | 3 077 | Lituanie | 7 % |
| Corée | 350 | Estonie | 2 888 | Australie | 6 % |
| Islande | 310 | Türkiye | 2 779 | Corée | 5 % |
| Lettonie | 295 | Corée | 2 175 | Colombie | 5 % |
| Mexique | 263 | Espagne | 1 626 | Royaume-Uni | 4 % |
| Royaume-Uni | 262 | Pérou | 1 305 | Islande | 4 % |
| Lituanie | 157 | Grèce | 1 251 | Taipei chinois | 3 % |
| Portugal | 154 | Argentine | 1 162 | Mexique | 3 % |
| Argentine | 131 | Portugal | 853 | Portugal | 2 % |
| Espagne | 108 | Brésil | 674 | Espagne | 2 % |
| Taipei chinois | 94 | Malaisie | 611 | Pays-Bas | 2 % |
| Chili | 67 | Chine | 484 | Chili | 1 % |
| Pays-Bas | 67 | France | 377 | Argentine | 1 % |
| France | 29 | Chili | 346 | France | 0 % |
| Inde | - | Mexique | 267 | Indonésie | 0 % |
| Indonésie | - | Taipei chinois | 228 | Brésil | - |
| Malaisie | - | Colombie | 86 | Inde | - |

| Rapporté à la taille de la flotte (USD/tonne brute) | | Rapporté au nombre d'emplois dans le secteur (USD/pêcheur) | | En pourcentage de la valeur des débarquements (%) | |
|--|---|---|----|--|---|
| Pérou | - | Inde | 38 | Malaisie | - |
| Philippines | - | Viet Nam | 21 | Pérou | - |
| États-Unis | - | Indonésie | 10 | Philippines | - |
| Viet Nam | - | Philippines | 0 | Viet Nam | - |

Note : le signe « - » indique que les données n'étaient pas disponibles. Les écarts entre les niveaux de soutien relatifs s'expliquent dans une certaine mesure par le fait que les données communiquées par les pays à la base de données FSE ne sont pas toutes aussi complètes. Par exemple, le soutien aux carburants est souvent non spécifique à la pêche, c'est-à-dire qu'il s'applique parfois à d'autres secteurs comme l'agriculture. De ce fait, plusieurs pays et économies figurant dans la base de données FSE ne communiquent pas de chiffres pour le soutien aux carburants, ce qui a une incidence sur le soutien total aux intrants relatif.

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) »,

http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

Tableau d'annexe 3.A.2. Part du soutien aux services au secteur de la pêche (SSS) financée par des fonds publics

| Économie | Part du SSS |
|------------------|-------------|
| Islande | -126 % |
| Pays-Bas | -22 % |
| Argentine | 59 % |
| Australie | 66 % |
| Costa Rica | 73 % |
| Nouvelle-Zélande | 76 % |
| Norvège | 78 % |
| Brésil | 86 % |
| Irlande | 88 % |
| Estonie | 90 % |
| Canada | 95 % |
| Colombie | 96 % |
| Danemark | 96 % |
| États-Unis | 98 % |
| Pérou | 99 % |
| Philippines | 99 % |
| Viet Nam | 100 % |
| Malaisie | 100 % |
| Indonésie | 100 % |
| Inde | 100 % |
| Taipei chinois | 100 % |
| Chine | 100 % |
| Royaume-Uni | 100 % |
| Türkiye | 100 % |
| Suède | 100 % |
| Espagne | 100 % |
| Slovénie | 100 % |
| Pologne | 100 % |
| Mexique | 100 % |
| Lituanie | 100 % |
| Lettonie | 100 % |
| Corée | 100 % |
| Japon | 100 % |
| Italie | 100 % |

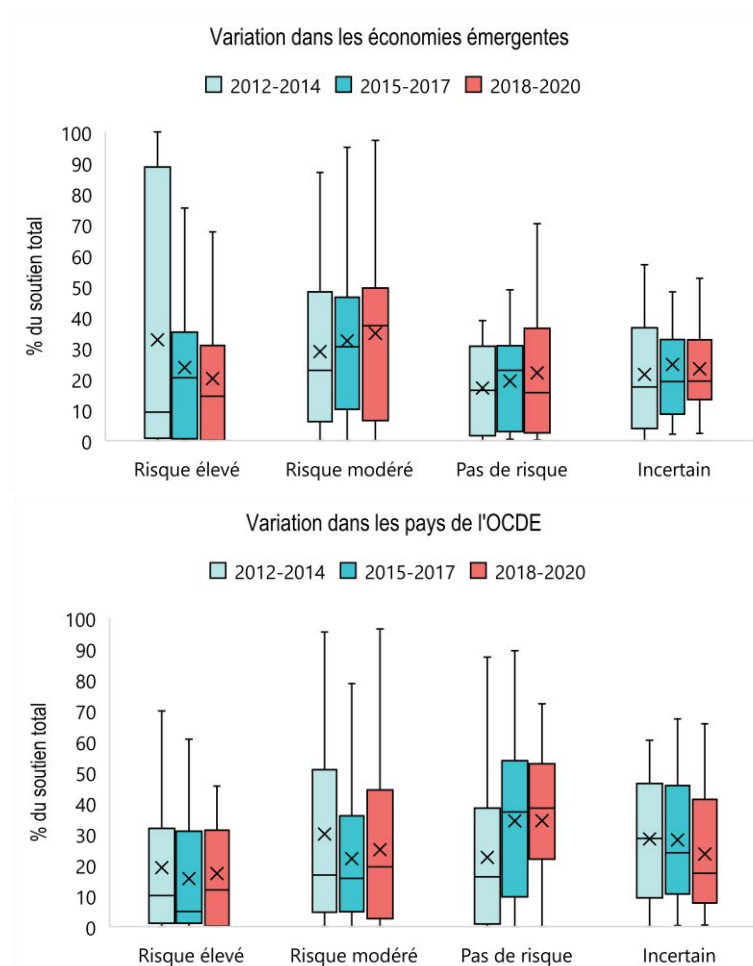
| | |
|-----------|-------|
| Grèce | 100 % |
| Allemagne | 100 % |
| France | 100 % |
| Chili | 100 % |
| Belgique | 100 % |
| Portugal | - |

Note : un pourcentage négatif indique que les paiements effectués par le secteur de la pêche (PMS) étaient supérieurs au soutien public aux services au secteur de la pêche (SSS).

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) »,


http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=FISH_FSE.

Graphique d'annexe 3.A.1. Variation des profils de risque des pays en matière de soutien pendant les périodes de référence



Note : les rectangles représentent l'amplitude interquartile (faute d'informations détaillées sur les mesures de soutien, toutes les dépenses au titre des infrastructures ont été classées dans la catégorie « risque modéré » et toutes celles au titre des navires et des engins ont été classées dans la catégorie « risque élevé » (voir la note n°51).

Source : OCDE (2022^[3]), base de données « Fisheries Support Estimate (FSE) », https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FSE.

StatLink  <https://stat.link/ibcqs7>

Références

- AIE (2020), *The Netherlands' Effort to Phase Out and Rationalise its Fossil-Fuel Subsidies*, OCDE, Paris, <https://www.iea.org/reports/the-netherlands-effort-to-phase-out-and-rationalise-its-fossil-fuel-subsidies> (consulté le 9 juin 2022). [65]
- APEC (2020), *Study into the nature and extent of subsidies in the Fisheries sector of APEC members*, <https://www.apec.org/publications/2000/10/study-into-the-nature-and-extent-of-subsidies-in-the-fisheries-sector-of-apec-member-economies-2000>. [10]
- Arthur, R. et al. (2019), *The cost of harmful fishing subsidies*, IIED, Londres, <http://pubs.iied.org/16654IIED>. [11]
- Beddington, J. et B. Rettig (1984), « Approaches to the Regulation of Fishing Effort », *Document technique de la FAO sur les pêches n° 43*, p. 39. [34]
- BID/OCDE (2019), *A Beneficial Ownership Implementation Toolkit*, Banque interaméricaine de développement, <https://doi.org/10.18235/0001711>. [54]
- Carpenter, G. et C. Heisse (2019), *Landing Blame: Overfishing in the North East Atlantic 2019*, New Economics Foundation, <https://neweconomics.org/2019/02/landing-the-blame-overfishing-in-the-north-atlantic-2019>. [23]
- CCE (2022), *Lutte contre la pêche illicite : Rapport spécial de l'UE*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_20/SR_Illegal_fishing_FR.pdf. [46]
- Clark, C., G. Munro et U. Sumaila (2005), « Subsidies, buybacks, and sustainable fisheries », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 50/1, pp. 47-58, <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2004.11.002>. [22]
- Commission australienne du commerce et de l'investissement (2021), *Fact Sheet: International Freight Assistance Mechanism*, Gouvernement de l'Australie, <https://www.austrade.gov.au/ArticleDocuments/10562/IFAM%20Fact%20Sheet.pdf.aspx> (consulté le 1 avril 2022). [60]
- Costello, C. et al. (2020), « Ambitious subsidy reform by the WTO presents opportunities for ocean health restoration », *Sustainability Science*, vol. 16/4, pp. 1391-1396, <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00865-z>. [12]
- Cunningham, S. et D. Gréboval (2001), « Managing fishing capacity: a review of policy and technical issues », *Document technique de la FAO sur les pêches n° 409*, p. 60, <https://www.fao.org/3/y0659e/y0659e.html>. [31]
- Curtis, R. et D. Squires (2007), *Fisheries Buybacks*, Blackwell, Ames, Iowa, USA. [37]
- Da-Rocha, J. et al. (2017), « The social cost of fishery subsidy reforms », *Marine Policy*, vol. 83, pp. 236-242, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.06.013>. [13]
- Delpuech, C., E. Migliaccio et W. Symes (2022), *Eliminating government support to illegal, unreported and unregulated fishing*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f09ab3a0-en>. [41]

- Duy, N. et O. Flaaten (2016), « Profitability Effects and Fishery Subsidies: Average Treatment Effects Based on Propensity Scores », *Marine Resource Economics*, vol. 31/4, pp. 373-402, <https://doi.org/10.1086/687930>. [14]
- FAO (2022), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2022 : vers une transformation bleue*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://doi.org/10.4060/cc0461en>. [27]
- FAO (2022), *Projet de directives d'application volontaire relatives au transbordement*, <https://www.fao.org/3/cb9956fr/cb9956fr.pdf>. [50]
- FAO (2018), *Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises*, FAO, Italy, <https://www.fao.org/publications/card/fr/c/I8076FR>. [43]
- FAO (2001), *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, <https://www.fao.org/3/y1224f/Y1224F.pdf>. [47]
- Fonds monétaire international (FMI) (2019), *Tax expenditure reporting and its use in fiscal management: a guide for developing countries*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/HowToNotes/HTNEA2019002.ashx>. [57]
- GAFI (2014), *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership*, OCDE, Paris, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>. [52]
- Gouvernement du Canada (2020), *Programme Agri-marketing: Guide du demandeur*, <https://agriculture.canada.ca/fr/programmes-services-agricoles/programme-agri-marketing/guide-du-demandeur> (consulté le 25 juillet 2022). [61]
- Gréboval, D. et G. Munro (1999), « Chapter 1: Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: underlying economics and methods of control, *Managing Fishing Capacity* », in *Selected Papers on Underlying Concepts and Issues*, Document technique de la FAO sur les pêches n° 386. Rome, FAO, <https://www.fao.org/3/X2250E/X2250E00.htm>. [30]
- Harper, S. et U. Sumaila (2019), *Distributional impacts of fisheries subsidies and their reform: Case studies from Senegal and Vietnam*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres, <https://pubs.iied.org/16655iied>. [25]
- 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, <https://doi.org/10.1073/pnas.1909726116>. [8]
- HM Revenue & Customs (2021), *Reform of red diesel and other rebated fuels entitlement*, <https://www.gov.uk/government/publications/reform-of-red-diesel-entitlements/reform-of-red-diesel-and-other-rebated-fuels-entitlement>. [59]
- Holland, D., E. Gudmundsson et J. Gates (1999), « Do fishing vessel buyback programs work: A survey of the evidence », *Marine Policy*, vol. 23/1, pp. 47-69, [https://doi.org/10.1016/S0308-597X\(98\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0308-597X(98)00016-5). [36]
- Hutniczak, B., C. Delpuech et A. Leroy (2019), *Intensifying the Fight Against IUU Fishing at the Regional Level*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b7b9f17d-en>. [51]

- Kauffman, B. et G. Geen (1997), « Cost-recovery as a fisheries management tool », *Marine Resource Economics*, vol. 12/1, pp. 57-66, <http://www.jstor.org/stable/42629182>. [7]
- Martini, R. et J. Innes (2018), *Relative Effects of Fisheries Support Policies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>. [2]
- Merayo, E., S. Waldo et M. Nielsen (2017), « Impact of a simultaneous reduction in fishing subsidies and introduction of efficient management of rents: the case of the Northwest Spanish fleet », *Aquatic Living Resources*, vol. 31, p. 1, <https://doi.org/10.1051/alr/2017041>. [15]
- Ministère du Travail et de l'Emploi des Philippines (s.d.), *DOLE Integrated Livelihood Program (DILP) or Kabuhayan Program*, République des Philippines, https://bwsc.dole.gov.ph/images/brochures/Kabuhayan_Program_Brochure.pdf. [58]
- Munro, G. et U. Sumaila (2002), « The impact of subsidies upon fisheries management and sustainability: the case of the North Atlantic », *Fish and Fisheries*, vol. 3/4, pp. 233-250, <https://doi.org/10.1046/j.1467-2979.2002.00081.x>. [16]
- O'Neill, M. et G. Leigh (2007), « Fishing power increases continue in Queensland's east coast trawl fishery, Australia », *Fisheries Research*, vol. 85/1-2, pp. 84-92, <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2006.12.006>. [67]
- OCDE (2022), *Employment in fisheries, aquaculture and processing*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FISH_EMPL. [5]
- OCDE (2022), *Fisheries Support Estimate (FSE)*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FSE. [3]
- OCDE (2022), *Fishing fleet*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FLEET. [6]
- OCDE (2022), *Le soutien aux combustibles fossiles a presque doublé en 2021, freinant les progrès vers la réalisation des objectifs climatiques internationaux, selon une nouvelle analyse de l'OCDE et de l'AIE*, page web, <https://www.oecd.org/fr/environnement/le-soutien-aux-combustibles-fossiles-a-presque-double-en-2021-freinant-les-progres-vers-la-realisation-des-objectifs-climatiques-internationaux-selon-une-nouvelle-analyse-de-l-ocde-et-de-l-aie.htm>. [55]
- OCDE (2022), *Marine landings*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_LAND. [4]
- OCDE (2021), *International effects of fisheries support policies*, OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/TAD/FI\(2021\)3/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/FI(2021)3/FINAL/en/pdf). [28]
- OCDE (2021), *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e670c620-en>. [64]
- OCDE (2020), *Examen de l'OCDE des pêcheries 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6d369b02-fr>. [1]
- OCDE (2017), *Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, Seconde édition*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268050-fr>. [53]

- OCDE (2016), *À travers les mailles du filet : les délits à caractère fiscal dans le secteur de la pêche*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/ctp/delits/a-travers-les-mailles-du-filet-les-delits-a-caractere-fiscal-dans-le-secteur-de-la-peche.pdf>. [42]
- OCDE (2008), *Les aides financières au secteur de la pêche : Leurs répercussions sur le développement durable*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264036666-fr>. [9]
- OCDE (2005), *Pourquoi la pêche pirate perdure : Les ressorts économiques de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264010918-fr>. [44]
- OCDE (1997), *Towards Sustainable Fisheries - Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, Éditions OCDE, Paris. [35]
- Palomares, M. et D. Pauly (2019), « On the creeping increase of vessels' fishing power », *Ecology and Society*, vol. 24/3, p. 31, <https://doi.org/10.5751/ES-11136-240331>. [66]
- PNUE (2004), *Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/8770>. [20]
- Poole, E. (2000), *Income subsidies and incentives to overfish*, International Institute of Fisheries Economics and Trade (IIFET), Corvallis, https://ir.library.oregonstate.edu/concern/conference_proceedings_or_journals/ww72bc43g. [39]
- Roberson, L. et C. Wilcox (2022), « Bycatch rates in fisheries largely driven by variation in individual vessel behaviour », *Nature Sustainability*, <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00865-0>. [40]
- Sakai, Y. (2017), « Subsidies, fisheries management, and stock depletion », *Land Economics*, vol. 93/1, pp. 165-178, <https://doi.org/10.3368/le.93.1.165>. [17]
- Sauvage, J. (2019), *Pourquoi les subventions gouvernementales nuisent à la concurrence mondiale*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/echanges/pourquoi-subventions-nuisent-concurrence/>. [56]
- Schrank, W. (1998), « The failure of Canadian seasonal fishermen's unemployment insurance reform during the 1960s and 1970s », *Marine Policy*, vol. 22/1, pp. 67-81, [https://doi.org/10.1016/S0308-597X\(97\)00030-4](https://doi.org/10.1016/S0308-597X(97)00030-4). [38]
- Schuhbauer, A. et al. (2017), « How subsidies affect the economic viability of small-scale fisheries », *Marine Policy*, vol. 82, pp. 114-121, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.05.013>. [24]
- Schuhbauer, A. et al. (2020), « The global fisheries subsidies divide between small- and large-scale fisheries », *Frontiers in Marine Science*, vol. 7, <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.539214>. [26]
- Sharma, S. et al. (2021), *Supporting Marine Fishing Sustainably: A Review of Central and State Government Support for Marine Fisheries in India*, Institut international du développement durable, Winnipeg, Manitoba, Canada, <https://www.iisd.org/system/files/2021-12/sustainable-marine-fisheries-india-en.pdf>. [63]
- Song, A. et al. (2020), « Collateral damage? Small-scale fisheries in the global fight against IUU fishing », *Fish and Fisheries*, vol. 21/4, pp. 831-843, <https://doi.org/10.1111/faf.12462>. [49]

- Steele, P. et al. (2002), « Efficiency of bycatch reduction devices in small otter trawls used in the Florida shrimp fishery », *Fishery Bulletin*, vol. 100, pp. 338-350, https://www.researchgate.net/publication/242471098_Efficiency_of_bycatch_reduction_devices_in_small_otter_trawls_used_in_the_Florida_shrimp_fishery. [32]
- Suharsono, A. et al. (2021), *Supporting Marine Fishing Sustainably: A Review of Central and Provincial Government Support for Marine Fisheries in Indonesia*, Institut international du développement durable, Winnipeg, Manitoba, Canada, <https://www.iisd.org/system/files/2021-07/sustainable-marine-fisheries-indonesia-en.pdf>. [62]
- Sumaila, U., A. Dyck et W. Cheung (2013), « Fisheries subsidies and potential catch loss in SIDS exclusive economic zones: Food security implications », *Environment and Development Economics*, vol. 18/4, pp. 427-439, <https://doi.org/10.1017/s1355770x13000156>. [18]
- Sumaila, U. et al. (2016), « Global fisheries subsidies: An updated estimate », *Marine Policy*, vol. 69, pp. 189-193, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.026>. [19]
- Tipping, A., T. Irschlinger et C. Bellmann (2020), *Stock Take of APEC Economies' Existing Measures on Withdrawal of Subsidies in Cases Where There Has Been a Determination of IUU Fishing*, Secrétariat de la Coopération économique Asie-Pacifique, Singapour, <https://www.apec.org/Publications/2020/07/APEC-IUU-Study>. [48]
- Weninger et K. McConnell (2000), « Buyback programs in commercial fisheries: efficiency versus transfers », *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, vol. 33, pp. 394-412, <https://doi.org/10.1111/0008-4085.00021>. [33]
- Westlund, L. (2004), *Guide pour l'identification, l'évaluation et la notification des subventions dans le secteur des pêches*, FAO Document technique sur les pêches n° 438, Rome, <https://www.fao.org/3/y5424f/y5424f00.htm> (consulté le 24 mars 2022). [29]
- Widjaja, S. et al. (2020), *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers*, Institut des ressources mondiales, Washington, D.C., <https://oceanpanel.org/wp-content/uploads/2022/05/Illegal-Unreported-and-Unregulated-Fishing-and-Associated-Drivers.pdf>. [45]
- Yagi, N., Y. Senda et M. Arijji (2008), « Panel data analyses to examine effects of subsidies to fishery productions in OECD countries », *Fisheries Science*, vol. 74/6, pp. 1229-1234, <https://doi.org/10.1111/j.1444-2906.2008.01647.x>. [21]

Notes

¹ Les données sur la valeur des débarquements n'étaient pas disponibles pour le Brésil, l'Inde, la Malaisie, le Pérou, les Philippines et le Viet Nam, raison pour laquelle ces pays n'ont pas été inclus dans ce calcul du soutien total en valeur des débarquements.

² Ce calcul repose sur un sous-ensemble de pays pour lesquels les données concernant à la fois le soutien et la valeur des débarquements étaient disponibles (Argentine, Chine, Indonésie, Taipei chinois).

³ Il est raisonnable de considérer l'UE comme une seule entité s'agissant du soutien à la pêche dans la mesure où son financement et les sommes allouées sont en grande partie décidés au niveau de l'UE.

⁴ 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 taille 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 un plus grand volume de captures.

⁵ Durant toute la période, les dépenses de SSS dans les économies émergentes ont reculé de 0.17 milliard USD au total, partant de 0.86 milliard USD en 2012-14. Les PMS ont peu évolué (ils s'élevaient à 0.05 milliard USD en 2012-14). La contribution relative du SSS net au soutien total net dans le groupe des économies émergentes a également progressé, puis diminué sur la période, mais il était plus élevé en 2018-20 (13 %) qu'en 2012-14 (10 %) car le niveau du DSI a baissé aussi.

⁶ Certains services varient aussi en fonction de la taille de la zone économique exclusive – les grands territoires maritimes coûtant plus cher à réguler –, de la diversité des activités halieutiques, et de diverses caractéristiques de chaque pays, telles que la géographie ou la gouvernance. En somme, il est peu probable qu'une relation claire et directe existe entre l'un de ces facteurs et le niveau approprié de SSS.

⁷ Certaines économies émergentes (Brésil, Inde, Malaisie, Pérou, Philippines et Viet Nam) ne sont pas incluses dans cet indicateur, car les données relatives à la valeur de leurs débarquements n'étaient pas disponibles.

⁸ Si l'on examine le soutien total rapporté à la valeur des débarquements, il convient de noter que, si certains pays ont des activités halieutiques à la fois maritimes et continentales, seules sont disponibles les données sur les débarquements des pêches maritimes. Pour l'ensemble des pays et économies, les débarquements des pêches maritimes représentent l'immense majorité de la valeur des débarquements, c'est pourquoi, bien que l'indicateur soit surestimé, il ne l'est très certainement que peu. La situation est différente au niveau des pays, où les données de l'emploi semblent indiquer que la pêche continentale peut parfois occuper une place importante (par exemple en Allemagne, en Argentine, en Colombie, en Estonie, en Lituanie et en Pologne, où l'emploi dans la pêche continentale représente plus de 30 % du total, et en Inde, où ce pourcentage dépasse les 70 %), même si les valeurs unitaires des débarquements des pêches continentales sont en général relativement faibles par rapport à celles des débarquements des pêches maritimes.

⁹ L'intensité des dépenses de SSS net a diminué entre 2012-14 et 2016-18 dans l'OCDE (passant de 618 USD/tonne brute à 579 USD/tonne brute) mais a augmenté depuis, malgré un léger recul des dépenses nettes de SSS dans l'ensemble de l'OCDE à mesure de la diminution de la taille de la flotte (-4 %).

¹⁰ En règle générale, les économies émergentes possèdent des flottes relativement grandes et ont déclaré des SSS relativement faibles, mais les données sont imparfaites. On ne dispose pas d'informations sur le tonnage brut pour tous les pays émergents, et des incertitudes demeurent quant à la précision des chiffres transmis sur les dépenses consacrées à des services comme la gestion, qui représentent souvent une part importante du SSS.

¹¹ Le soutien total a augmenté dans certaines de ces économies (Inde, Pérou et Taipei chinois), mais cette hausse a été plus que compensée par des diminutions plus fortes ailleurs (principalement au Brésil, en Chine et en Malaisie).

¹² Ces chiffres sont des estimations peut-être sous-évaluées de la contribution financière versée en contrepartie de l'accès aux eaux territoriales consenti dans le cadre des accords de partenariat de l'UE dans le domaine de la pêche. Ils illustrent en effet la partie « fixe » des paiements prévus dans les accords. Dans certains cas, des paiements supplémentaires peuvent avoir lieu, lorsque le volume des captures a dépassé le tonnage de référence, en fonction des conditions propres à chaque accord. Les données n'étaient pas disponibles pour ajuster les montants en conséquence dans la base FSE.

¹³ Cette situation peut aussi tenir aux capacités budgétaires, parfois insuffisantes pour financer un niveau de DSI plus élevé. En outre, le niveau relatif de soutien par dollar peut varier en fonction du pouvoir d'achat des différents pays ou économies.

¹⁴ Les conséquences négatives sur le réchauffement planétaire peuvent venir à la fois des émissions de GES plus importantes dues à l'effort de pêche accru, et des effets préjudiciables sur les stocks halieutiques et les écosystèmes océaniques, qui pèsent sur le potentiel de régulation climatique de l'océan.

¹⁵ 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 courantes de soutien à la pêche sur la capacité, l'effort et la taille des stocks selon différents modes de gestion (Martini et Innes, 2018^[2]). Les six grandes catégories de mesures de soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur de la pêche étaient les suivantes : 1) les paiements fondés sur les revenus des pêcheurs ; 2) les capitaux propres (c'est-à-dire le rendement des activités de pêche) ; 3) les navires ; 4) l'utilisation d'intrants variables (les engins) ; 5) les carburants ; et 6) la production (le volume des captures). Les effets sur les revenus ont été quantifiés en calculant l'efficacité des transferts. Des travaux de l'OCDE à paraître qui s'en inspirent apportent des éclairages complémentaires sur le sujet en modélisant et en évaluant les impacts de différentes politiques de soutien sous l'angle des échanges entre régions.

¹⁶ On sait que les mesures de gestion visant à limiter les prises (par exemple les totaux admissibles de capture), l'effort ou les deux (par exemple les quotas individuels transférables) sont capables, à des degrés variables, d'influer sur la manière dont un dispositif de soutien se manifeste dans une pêcherie et à quel degré (OCDE, 2008^[9] ; PNUE, 2004^[20]), tout comme les mesures ciblées sur des problèmes plus précis comme la pêche INN (OCDE, 2020^[1]).

¹⁷ Martini et Innes (2018^[2]) ont analysé les effets relatifs de mesures courantes de soutien direct et démontré que toutes les formes évaluées appauvrissent les stocks halieutiques dans une certaine mesure et que le fait de réduire le soutien se traduit par une baisse nette de l'effort et une amélioration des stocks.

¹⁸ Il peut être utile de préciser que le graphique 3.16 a pour but d'explicitier les différences entre le risque inhérent (c'est-à-dire la probabilité) que divers types de mesures présentent d'encourager une pêche non durable, et les facteurs pouvant influencer sur ce risque. La taille de l'impact (c'est-à-dire l'effet produit), en

cas de pêche non durable, dépend également du niveau des dépenses consacrées au soutien en question. C'est pourquoi le niveau de risque indiqué ne présuppose pas l'ampleur de l'effet produit.

¹⁹ De précédents travaux de l'OCDE ont démontré la manière globalement analogue dont les mesures de soutien tant aux coûts variables qu'aux coûts fixes peuvent entraîner un appauvrissement des stocks – et aboutir à une augmentation des captures à long terme si le stock est sous-exploité et à une diminution si le stock est surexploité (voir l'annexe 5.A dans OCDE (2008^[9])).

²⁰ C'est le cas, par exemple, des accords de partenariat de l'UE dans le domaine de la pêche, qui ciblent l'excédent du total admissible de capture des ressources biologiques et prévoient à la fois une compensation financière pour l'accès aux ressources dans la ZEE de pays tiers, et une contribution financière destinée à promouvoir la gestion durable des pêches dans ces pays, par exemple par le renforcement des capacités de contrôle et de surveillance, et un soutien aux communautés locales de pêcheurs.

²¹ Ce phénomène d'augmentation insidieuse de l'effort (« effort creep ») est un problème reconnu et persistant dans le domaine de la gestion des pêches (voir par exemple O'Neill et Leigh (2007^[67]) et Palomares et Pauly (2019^[66])).

²² Le soutien direct au revenu ne réduit pas le taux d'emploi dans le secteur de la pêche, mais de meilleurs résultats peuvent être obtenus lorsque les financements visent expressément à diminuer le nombre de personnes qui dépendent de la pêche. Au Canada, dans le cadre des volets « retrait de permis » et « retraite anticipée » du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord et de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, environ 35 % des détenteurs de permis de pêche de poissons de fond de Terre-Neuve-et-Labrador ont fermé leurs entreprises et quitté le secteur.

²³ De même, les dispositifs de soutien classés « autres » (dans le FSE ou ailleurs) sont ventilés dans cette catégorie car ils contiennent un ensemble de mesures (en plus de rentrer dans des catégories pouvant avoir différents types d'impact en fonction des modalités de la mesure).

²⁴ Des données plus granulaires sur la nature des mesures classées dans la catégorie « risque indéterminé » pourraient permettre, dans le futur, de ventiler certains programmes dans d'autres cases du tableau.

²⁵ Actuellement, les indicateurs FSE ne font pas la distinction entre le soutien aux infrastructures (accès) et le soutien aux infrastructures (équipements) ; de ce fait, toutes les dépenses d'infrastructures sont classées dans la catégorie « risque modéré ». De même, en l'état actuel des choses, il n'est pas possible de faire la différence entre le soutien aux navires et aux engins (augmentation de la capacité) et le soutien aux engins (sécurité et impact sur l'environnement). Il semble toutefois que, dans l'ensemble de la base de données, une grande partie de ce soutien aille probablement à l'augmentation de la capacité (par exemple, des aides à la construction de navires en Chine). Conformément à l'approche fondée sur les risques utilisée pour analyser le soutien dans la présente section, tous les dispositifs de soutien en faveur des navires et des engins ont été ventilés dans la catégorie « risque élevé ». Des révisions futures de la structure de la base de données FSE et des données à communiquer pourraient permettre d'affiner ces ventilations.

²⁶ Les mesures de la catégorie « risque indéterminé » représentaient 19 % du soutien total (1.0 milliard USD) en 2018-20 et ont progressé régulièrement, tant en pourcentage qu'en valeur absolue, depuis 2012-14 (3 % du soutien total, 0.3 milliard USD).

²⁷ Cette section s'appuie sur un document récent de l'OCDE intitulé « Eliminating government support to IUU fishing » (Delpuech, Migliaccio et Symes, 2022^[41]). Elle en présente de façon synthétique les

conclusions, notamment en reproduisant son texte, et adopte un nouveau cadrage à la lumière du récent Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche.

²⁸ L'accord de l'OMC reprend la définition de la pêche INN utilisée dans le PAI-INDNR. Dans leur législation intérieure, les économies reprennent également parfois la définition énoncée dans le PAI-INDNR, mais d'autres définitions sont aussi souvent utilisées (voir la section 3.4.2).

²⁹ La communauté internationale a reconnu la nécessité de mettre fin au soutien à la pêche INN et en a fait une priorité d'action depuis plus de vingt ans. À titre d'exemple, le PAI-INDNR appelait déjà en 2001 les pays qui le souhaitaient à éviter de soutenir la pêche INN.

³⁰ En septembre 2022, huit pays et économies étudiés dans le rapport n'avaient pas signé l'AMREP, à savoir : Argentine, Brésil, Chine, Colombie, Inde, Malaisie, Mexique et Taipei chinois.

³¹ De ce fait, d'autres sources d'information reposant principalement sur des estimations sont souvent utilisées comme référence.

³² Les données en libre accès extraites aux fins de cette analyse proviennent de l'*Inventaire OCDE des mesures de soutien* (pour plus d'informations, voir l'encadré 3.4) et des données publiées par l'Institut international pour le développement durable sur le soutien à la pêche en Inde et en Indonésie. Les données de l'IIDD sont accessibles aux adresses suivantes : <https://www.iisd.org/publications/supporting-marine-fisheries-india> et <https://www.iisd.org/publications/sustainable-marine-fisheries-indonesia>.

³³ Quelques mesures supplémentaires issues du processus de déclaration du FSE ont été incluses dans l'*Inventaire SNSP*, à la demande du pays ou de l'économie concerné ou lorsque cela était jugé utile.

³⁴ Avec une méthode du même type, la base de données de l'OCDE sur l'économie durable de l'océan montre les mesures qui profitent à l'économie maritime grâce à une série d'indicateurs sur le soutien aux énergies fossiles dans le domaine maritime. Voir : <https://www.oecd.org/ocean/data>.

³⁵ La Colombie, le Costa Rica, l'Islande et la Suède sont les seuls pays de l'OCDE couverts dans ce rapport et dans l'*Inventaire* pour lesquels aucune mesure SNSP n'a été trouvée.

³⁶ Lorsque les métadonnées ne mentionnaient pas de date de fin, les dispositifs étaient supposés être encore en vigueur en 2020. Les calculs pour les mesures en vigueur depuis 1991 englobent celles pour lesquelles aucune date de mise en place ne figurait dans les métadonnées.

³⁷ Entre 2009 et 2018, la valeur de l'exonération non spécifique de taxe sur les carburants a été au moins 15 fois supérieure au « soutien direct aux indépendants et aux entreprises du secteur » répertorié dans la base de données FSE.

Examen de l'OCDE des pêcheries 2022

L'*Examen de l'OCDE des pêcheries 2022* rassemble des données sur la gestion des pêches et les mesures de soutien connexes, qui y sont analysées afin d'éclairer la prise de décisions en faveur d'une pêche durable et résiliente, qui soit source d'emplois, d'alimentation et de revenus pour les générations à venir. Y sont évalués l'état de santé et la productivité des stocks halieutiques, et étudiés les moyens de mieux les gérer. L'*Examen* repose sur l'analyse d'une version actualisée de la base de données de l'OCDE « Estimation du soutien à la pêche et à l'aquaculture (ESPA) », qui constitue l'ensemble de données par pays le plus complet et le plus détaillé dont on dispose sur le soutien public accordé au secteur dans les pays de l'OCDE et d'autres puissances halieutiques. Les aides et services qui composent ce soutien sont classés en fonction du risque qu'ils favorisent des pratiques non durables en l'absence d'une gestion efficace des pêches. En dernier lieu, les auteurs proposent des lignes d'action envisageables pour mettre fin au soutien à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et étudient la question de savoir comment éviter la pollution plastique des mers et océans due aux engins de pêche perdus.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-98764-7
PDF ISBN 978-92-64-85533-5



9 789264 987647