



## Négociations sur les subventions aux pêcheries: principales préoccupations des Pays insulaires du Pacifique<sup>1</sup> (PIP)

### Réseau du Pacifique sur la mondialisation

Novembre 2017

*Résumé: Pour parvenir à un résultat favorable aux pays en développement et aux Pays les moins avancés dans les négociations sur les subventions aux pêcheries, il faudra augmenter la souveraineté des Etats pour gérer leurs Zones économiques exclusives ; s'assurer que les subventions industrielles IUU soient vraiment disciplinées ; que les pêcheurs petits et artisanaux des pays en développement puissent être soutenus; que les mesures de gestion des pêcheries ne soient pas sapées et que la marge de manœuvre des pays en développement soit protégée.*

Dans une dizaine de jours, 164 membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) vont se réunir à Buenos Aires pour la 11<sup>ème</sup> conférence ministérielle (CM11). Alors qu'il semble peu probable qu'ils parviennent à des résultats multilatéraux majeurs, l'une des questions qui ont le plus de chance d'être acceptée est le frein aux subventions à l'industrie de la pêche, largement responsables de l'effondrement des stocks de poisson au niveau international. Un tiers des pêcheries officielles dans le monde sont surexploitées<sup>2</sup>, avec de graves conséquences pour la sécurité alimentaire de millions de personnes qui dépendent du poisson pour leur alimentation, et pour les moyens de subsistance de centaines de millions de pêcheurs artisanaux. Les négociations à l'OMC se basent sur le mandat, inscrit dans l'Agenda de développement de Doha (ADD) et la déclaration ministérielle de Hong Kong, de clarifier les disciplines sur les subventions aux pêcheries. Bien qu'il n'y ait pas eu de consensus en 16 ans de négociations, les membres semblent plus près que jamais d'un accord sur la question.<sup>3</sup>

Les Objectifs de développement durable (ODD) adoptés par tous les membres des Nations Unies ont servi d'aiguillon aux négociations puisqu'ils comprennent entre autres le mandat suivant: « D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce »

Tout résultat va avoir des implications majeures pour les Pays insulaires du Pacifique vu que le poisson y représente 50 – 90% de l'alimentation en protéines animales en milieu rural et 40 – 80% dans beaucoup de centres urbains, alors que la plupart du poisson consommé en milieu rural est issu de la pêche de subsistance.<sup>4</sup> Les pêcheries sont aussi un moteur économique majeur des économies des pays en développement car le poisson et les produits de la pêche génèrent une valeur d'exportation plus élevée que le café, les bananes, le cacao, le thé, le sucre et le tabac réunis.<sup>5</sup>

Les subventions aux pêcheries par les pays développés ont été pendant longtemps un point de contentieux pour les PIP, qui voient leurs ressources naturelles exploitées par des flottes étrangères hautement subventionnées, aux dépens de leurs industries potentielles locales. Comme rapporté par IUU Watch, dans l'Océan Pacifique occidental et central, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée « coûte au moins 470 millions USD par an, avec une perte de revenu pour les pays insulaires du Pacifique se situant autour de USD 140 millions.»<sup>6</sup> ***Donc des règles qui disciplinent efficacement les pratiques néfastes des pays développés et leurs subventions dommageables pourraient bénéficier aux PIP.***

Au moment de s'occuper des subventions problématiques aux pêcheries, sans surprise les pays développés disposant

<sup>1</sup> Les Iles du Pacifique membres de l'OMC sont: Fiji, Papouasie Nouvelle Guinée, Iles Salomon, Vanuatu, Tonga et Samoa.

<sup>2</sup> IUU Watch <http://www.iuuwatch.eu/2017/09/global-aquaculture-takes-off-capture-fisheries-challenged/>.

<sup>3</sup> Pour une analyse complète de la question, cf "The WTO's Fisheries Subsidies Negotiations," South Centre Analytical Note, July 2017, available at <https://www.southcentre.int/analytical-note-july-2017-2/>.

<sup>4</sup> Secretariat of the South Pacific, "Fish and Food Security", 2008, <http://www.spc.int/sppu/images/spc%20policy%20brief%201-2008%20fish%20and%20food%20security.pdf>.

<sup>5</sup> Campling, L. and Havice, E., 2017, "Small Vulnerable Economies and Fisheries Subsidies Disciplines: Issues Debates and Alliances", [http://www.thecommonwealth-ilibrary.org/commonwealth/development/small-vulnerable-economies-and-fisheries-subsidies-disciplines\\_c295c5f3-en](http://www.thecommonwealth-ilibrary.org/commonwealth/development/small-vulnerable-economies-and-fisheries-subsidies-disciplines_c295c5f3-en).

<sup>6</sup> IUU Watch <http://www.iuuwatch.eu/2017/09/global-aquaculture-takes-off-capture-fisheries-challenged/>.

d'importantes flottes industrielles utilisent ces négociations à leur avantage, en cherchant à y inclure d'autres sujets tels que des mesures de gestion et des arrangements d'accès dans le cadre de l'OMC<sup>7</sup>.

***Tout résultat sur les négociations sur les subventions aux pêcheries doit garantir que les pêcheurs petits et artisanaux puissent être soutenus, que la marge de manœuvre pour le développement des pays en développement du Pacifique et des Pays les moins avancés (PMA) soit protégée par un traitement spécial et différencié approprié et efficace, et que les mesures de gestion des pêcheries ne soient pas sapées.***

### **Un mandat pour négocier seulement les subventions aux pêcheries**

***Le mandat de négociation porte sur l'interdiction des subventions aux pêcheries et il ne doit pas être utilisé pour ouvrir la discussion sur les mesures de gestion des pêcheries.*** Les organisations régionales de gestion des pêcheries (ORGP) sont l'enceinte la plus appropriée pour déterminer les mesures de gestion relatives aux pêcheries et elles doivent continuer à le faire. L'UE, incapable de faire sa place dans d'autres fora ORGP, essaie d'amener les codes volontaires de la FAO à l'OMC et d'utiliser le mécanisme de règlement des différends pour les imposer. Les PIP l'ont déjà expérimenté dans leurs négociations avec la Commission européenne sur l'Accord de partenariat économique (APE). L'insistance européenne d'inclure des mesures de gestion dans les négociations de l'APE Pacifique est la principale raison de la suspension des négociations ; les PIP ont été fermes pour garder ces questions en-dehors des accords commerciaux.

***Tout comme les mesures de gestion, les arrangements d'accès sont négociés dans d'autres enceintes. Ils relèvent de la souveraineté nationale et devraient être exclus des négociations sur les subventions.*** Les arrangements d'accès sont des sources importantes de revenu pour les gouvernements du Pacifique. Ils ont été un terrain de bataille et n'ont commencé à amener des bénéfices à ces Etats que récemment. En 2016, les revenus gouvernementaux issus des accords d'accès aux pêcheries pour les îles pacifiques parties à l'accord de Nauru étaient d'environ USD 400 millions, une augmentation importante par rapport aux USD 60 millions de 2011. Des pays comme la Nouvelle Zélande espèrent saper cette manne grâce à l'OMC, mais cela serait dévastateur pour les îles du Pacifique.

Les pays en développement ont la souveraineté de déterminer l'utilisation des ressources à l'intérieur de leurs Zones économiques exclusives (ZEE). Garder la souveraineté des nations de gérer leurs ZEE dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, un résultat qui ***s'applique à la pêche en haute mer et dans les ZEE d'autres membres, mais pas aux ZEE des membres eux-mêmes***, donne plus de possibilités aux pays en développement de gérer leur propre développement et cela donne aux ORGP la gestion des hautes mers.

### **Interdiction des subventions à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée**

Les interdictions des subventions relatives à la pêche INN semblent être le résultat le plus probable de la ministérielle de décembre. ***Pour avoir l'impact le plus grand, les disciplines aux subventions INN devraient être d'une large portée, couvrir les subventions qui « se rapportent à » la pêche INN et qui s'appliquent aux propriétaires et aux opérateurs.*** Il est important de garantir aussi que les actions des pêcheurs artisanaux/petits, tels que définis par les gouvernements nationaux, ne soient pas considérées comme « non déclarées » ou « non réglementées », car le fardeau du suivi et du reporting complet des secteurs de pêche artisanale dans les pays en développement serait excessivement coûteux et non durable.

***Les interdictions des subventions relatives à la pêche INN ne devraient pas s'appliquer aux subventions accordées par les pays en développement et les PMA pour pêcher dans leurs ZEE et il faut leur fournir un soutien approprié, y compris financier.***

***Les décisions sur la pêche INN devraient être prises à partir des listes fournies par les ORGP et les juridictions sous-régionales ou régionales – surtout les pays côtiers***, vu que cela donnerait la meilleure chance de déterminer et discipliner ceux qui pêchent de cette façon.

### **Subventions qui contribuent à la surpêche et à la surpêche des stocks**

Les subventions qui contribuent à la surpêche des stocks de poisson sont cruciales pour la durabilité des pêcheries. ***Tout résultat qui interdit les subventions aux opérateurs et aux propriétaires qui s'adonnent à la surpêche doit être opérationnel et efficace.*** De nombreuses propositions suggèrent un mécanisme qui fasse le lien entre les subventions et leur utilisation exclusivement pour pêcher des stocks surexploités. Mais ce lien de cause à effet serait très difficile à établir vu la nature de l'industrie des pêcheries, si bien que ces risques n'auraient plus de sens.

***Pour que les PIP puissent conserver une marge de manœuvre pour le développement, « le traitement spécial et différencié » (TSD) est central. Il doit être affirmé et simple à opérationnaliser.*** Les pays en développement et les PMA comme les pays du Pacifique dépendent des ressources aquatiques aussi bien pour leur revenu que pour leurs moyens de subsistance. Donc pour que ces pays puissent déterminer leur développement et la souveraineté sur

l'utilisation des ressources, ils doivent s'assurer que leur marge de manœuvre soit protégée de tout empiètement par l'OMC. Certaines propositions comprennent des mécanismes de TSD qui seraient difficiles à opérationnaliser et pourraient faire l'objet d'une dispute sur les plans de gestion.

***Les pays en développement ou les PMA ne devraient pas être empêchés d'accorder des subventions aux pêcheurs petits et artisanaux et il faut pour cela une exception efficace.*** Ces pêcheurs sont parmi les plus dépendants de la pêche pour leur sécurité alimentaire, leurs bases de subsistance et leur survie et toute interdiction ou limitation des subventions qui s'appliquerait à eux serait dévastatrice.

Donc la proposition que ***toute interdiction ne devrait pas s'appliquer aux subventions fournies par les pays en développement pour pêcher à l'intérieur de leurs ZEE*** contient l'application la plus large et simple du TSD.

***De plus, le traitement spécial et différencié devrait s'appliquer aussi aux engagements sur les notifications et la transparence.*** Cela va donner plus de flexibilités ou d'exemptions par rapport aux capacités des pays en développement et à leur besoin de plus de soutien financier pour la formation et pour reconnaître leur contribution relativement modeste à la surpêche.

### **Subventions contribuant à la surcapacité**

La surcapacité des bateaux de pêche est due largement aux subventions des pays qui pratiquent la pêche industrielle. Selon le groupe des pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP), « les subventions aux pêcheries sont estimées à USD 35 milliards dans le monde, dont environ USD 20 milliards contribuent directement à la surpêche car elles augmentent la capacité. »<sup>8</sup>

La proposition actuelle de l'UE<sup>9</sup> limiterait la capacité des PIP à soutenir la construction et l'importation de nouveaux bateaux et de tout équipement permettant la pêche - des subventions qui ont été éliminées progressivement par l'UE elle-même. Les subventions au carburant sont une question récurrente puisque aussi bien les pays en développement que les pays développés les fournissent. Donc pour les pays insulaires du Pacifique toute interdiction des subventions au carburant doit s'accompagner d'une exception efficace.

La proposition du groupe ACP prévoit que ***les pays en développement et les PMA soient exemptés des interdictions sur la surcapacité s'ils pêchent en-dehors de leurs ZEE pour remplir juste un quota accordé par une ORGP ou un autre organe similaire.***

Certaines propositions ont inclus des dispositions de gel (« standstill »), qui signifient qu'aucune nouvelle subvention ne peut être introduite par les membres de l'OMC (bien que les pays pratiquant la pêche industrielle aient mis sur pied leurs industries grâce à ces subventions). ***Une clause de gel n'est pas dans l'intérêt du développement des pays tels que les pays insulaires du Pacifique, qui ne sont pas encore à même de promouvoir leurs industries nationales.***

Il y a visiblement une forte pression pour un résultat sur les subventions aux pêcheries lors de la ministérielle de décembre. Indépendamment de la hauteur de ce résultat, il est important que les pays en développement continuent à défendre leur marge de manœuvre pour poursuivre leurs aspirations de développement. Leur priorité doit être d'obtenir un bon résultat plutôt que n'importe lequel – parce qu'il vaut mieux pas de résultat qu'un mauvais résultat. Les disciplines des subventions en agriculture à l'OMC servent de leçon : les subventions des pays développés sont largement autorisées, tandis que celles des pays en développement, comme le stockage public, ne le sont pas. ***Pour atteindre les aspirations des ODD et assurer un avenir prospère aux îles du Pacifique, il faut que les subventions à la pêche INN soient disciplinées efficacement ; que les pêcheurs petits et artisanaux dans les pays en développement puissent être soutenus ; que les mesures de gestion des pêcheries ne soient pas sapées et que la marge de manœuvre des pays en développement soit protégée.***

***Le réseau du Pacifique sur la mondialisation (PANG) est un réseau régional du Pacifique qui promeut l'auto-détermination économique et la justice dans les îles du Pacifique***

***www.pang.org.fj***

<sup>8</sup> Le groupe ACP est déterminé à obtenir des règles multilatérales solides sur les subventions aux pêcheries, 2016 <http://www.acp.int/content/acp-group-keen-secure-robust-multilateral-rules-fisheries-subsidies>

<sup>9</sup> European Union “Advancing Towards a Multilateral Outcome on Fisheries Subsidies in the WTO”, TN/RL/GEN/181Rev.1