

Proposition provisoire à un avis du LDAC concernant la réglementation sur les subventions à la pêche

~~Version 1. Novembre 2017~~

~~Version 2. Avril 2018 (révisé suivant la réunion du GT5 le 8 mars)~~

Version 3. Novembre 2018 (révisé suivant la réunion du GT5 le 24 octobre)

Antécédents

Les négociations avec l'OMC sur les subventions à la pêche ont commencé en 2001 à la conférence ministérielle de Doha, avec pour mission d'«éclaircir et améliorer» les disciplines de l'OMC existantes concernant les subventions à la pêche. Cette mission a été définie en 2005 lors de la conférence ministérielle de Hong Kong, avec un appel à l'interdiction de certaines formes de subventions à la pêche contribuant à la surpêche et à la surcapacité.

Dans le cadre de la préparation de la Conférence Ministérielle de 2017 (CM11) tenue à Buenos Aires du 10 au 13 décembre, plusieurs propositions visant à mettre un terme aux subventions préjudiciables ont été diffusées pendant l'été 2017 par le Président du Groupe de négociations des règles de l'OMC. Ces propositions émanaient de : l'Union Européenne¹, l'Indonésie, la Norvège, le Groupe des états ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), le groupe des pays LDC (pays les moins développés), un groupe de six pays d'Amérique Latine (LAC - Argentine, Colombie, Costa Rica, Panama, Pérou et Uruguay), et une proposition conjointe de la Nouvelle Zélande, de l'Islande et du Pakistan.

En octobre², les membres de l'OMC qui avaient soumis ces propositions ont conjointement remis un texte de compilation destiné à ce Groupe de négociation chargé des règles. De nouvelles propositions ont également été présentées par la Chine et les États-Unis, en vue d'être discutées lors de la CM11.

Au cours de la CM11, tenue en décembre 2017, les ministres ont décidé d'un programme de travail pour conclure les négociations visant à adopter, lors de la conférence ministérielle de 2019, un accord sur les subventions à la pêche allant dans la lignée de l'Objectif de développement durable (ODD) de l'ONU 14.6.

¹ https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/fish_20jul17_e.htm

² Toutes les propositions sont disponibles sur le site de l'OMC concernant la négociation des subventions. https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/fish_arc_e.htm



Considérations générales

Le LDAC estime que le dénouement des recommandations atteintes par l'OMC en termes de subventions à la pêche dans sa Conférence de Ministres à Buenos Aires (CM11) est décevant. Voici la déclaration de la CM11³ :

Les Membres conviennent de continuer à participer de manière constructive aux négociations sur les subventions à la pêche, en vue d'adopter, pour la Conférence ministérielle de 2019, un accord sur des disciplines globales et effectives qui interdisent certaines formes de subventions à la pêche contribuant à la surcapacité et à la surpêche, et qui éliminent les subventions contribuant à la pêche INN, reconnaissant qu'un traitement spécial et différencié approprié et effectif en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés Membres devrait faire partie intégrante de ces négociations.

Par cette décision, l'OMC a pris l'engagement multilatéral d'atteindre l'Objectif de Développement Durable 14.6, qui appelle à l'interdiction et l'élimination, d'ici à 2020, des subventions à la pêche qui contribuent à la pêche INN et à la surpêche et la surcapacité, avec un traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les moins développés membres de l'OMC, voués à faire partie intégrante des négociations.

Le LDAC estime que la déclaration précitée est une occasion manquée et une décision conduisant à différer les débats sur cette question jusqu'en décembre 2019. Le LDAC soutient, dans la lignée de la proposition communautaire soumise en juillet 2017, un accord multilatéral ambitieux concernant la réglementation sur les subventions à la pêche en vue d'interdire certaines formes de subventions à la pêche contribuant à la surpêche et à la surcapacité, et à éliminer celles qui contribuent à la pêche INN d'ici à 2020, comme le prévoit l'ODD 14.6.

Le LDAC reconnaît le fait que certaines formes de subventions de pêche devraient être maintenues, mais avec un clair objectif de durabilité environnementale, économique et sociale.

Le LDAC reconnaît que la contribution financière fournie par l'UE aux pays tiers à travers son réseau d'Accords de partenariat durables dans le secteur de la pêche n'est pas considéré comme une subvention de pêche au niveau de l'OMC, selon le rapport de l'UNEP de 2008 : “[...] *the detailed legal analysis of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures and relevant jurisprudence provided by this paper leads to the conclusion that access agreements per se do not breach any rules of the ASCM. Only where the Distant Water Fishing Nation is not sufficiently reimbursed by its fleet for the provision of access rights, the corresponding financial element of access agreements may be covered by ASCM disciplines. The amount of this “subsidy element”, arising between a Distant Water Fishing Nation and its own fleet, would have to be determined on a case-by-case basis.*”⁴

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm

⁴ <https://unep.ch/etb/publications/FS%20Access%20Agreements/Inside%20FS%20Access%20Agreements.pdf>



Commentaires spécifiques sur les questions clés abordées à l'OMC

1. Portée des interdictions aux subventions

Il est bon que toutes les propositions envisagent une interdiction aux subventions pour les navires qui se livrent à une pêche INN, dans la lignée de l'ODD 14.6.

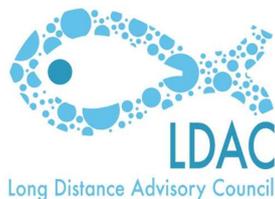
Cela dit, tout accord doit également s'occuper d'autres questions, comme la surpêche et la surcapacité.

Les représentants de l'industrie de pêche et des NGO qui sont membres du LDAC soutient l'interdiction de toute forme de subvention directe au carburant, afin d'éviter distorsions dans le marché international de produits de pêche et/ou concurrence ou pratiques déloyales entre les opérateurs.

Les représentants de l'industrie de pêche au LDAC sont prêts à soutenir la proposition de l'UE de dresser une liste positive des aides exclues de la portée de l'accord, qui contiendrait notamment les programmes de détaxation des carburants. Ces programmes ne conduisent pas à faire baisser les coûts d'approvisionnement par rapport aux prix du marché des carburants maritimes et ne contribuent aucunement à la surpêche ni à la surcapacité, indépendamment de la façon dont la capacité de la flotte et la mortalité par pêche sont gérées. En outre, les produits énergétiques utilisés comme carburants maritimes sont historiquement exemptés d'impôts et actuellement soumis à l'Article 14 de la Directive du Conseil 2003/96/CE. Ces programmes ne sont donc pas exclusivement consacrés à la pêche, mais une exemption pour des secteurs internationaux comme le transport maritime et la navigation aérienne, et une garantie des mêmes règles du jeu pour tous les navires pourraient favoriser les pays où les impôts et les prix sont plus bas.

Les représentants de l'industrie de pêche au LDAC sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer les types de subventions qui devraient être interdites, car celles concernées par l'accord seraient les subventions au sens des articles 1.1 et 2 de l'accord SCM.

Le groupe d'ONG du LDAC estime que les régimes ou programmes de détaxation du carburant sont une forme de subvention indirecte et qu'il serait également important de s'attaquer aux subventions au carburant, surtout celles qui ont le plus grand impact sur la surcapacité. Selon l'UNCTAD, certaines opérations de pêche en eaux lointaines ne seraient pas viables d'un point de vue commercial sans certaines subventions sur les carburants.



Le groupe des ONG représentées au LDAC croit que les subventions préjudiciables devraient être énumérées et classées au sens de l'article 1 de la *proposition de l'UE pour des disciplines sur les subventions à la pêche de l'OMC [TN/RL/GEN/181/Rev.1]*, reprises en juillet 2017, qui veut interdire : a) toute subvention qui augmenterait la capacité de pêche d'un navire ou soutiendrait l'acquisition de matériel susceptible d'accroître la capacité d'un navire à trouver du poisson ; b) toute subvention qui soutiendrait la construction de navires de pêche ou leur importation ; et c) toute subvention allouée au transfert des navires de pêche vers d'autres pays, y compris à travers la création de joint-ventures avec des partenaires dans ces pays.

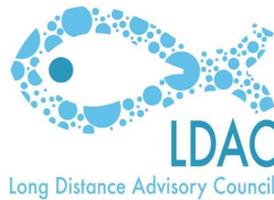
2. Stocks en surpêche

Il est important que l'accord contienne une clause consacrée à la surpêche faisant le lien avec les subventions préjudiciables pour les stocks ciblés à des fins de conformité avec l'ODD 14.6, et de s'occuper comme il se doit de la question de la pêche non durable. Le LDAC estime que l'exemption proposée pour certains stocks en mer territoriale n'a aucun sens, car rares sont les stocks qui ne sont présents que dans cette mer et car les pêcheries de subsistance ne sont pas les seules à prendre place à l'intérieur de la mer territoriale.

Une question clé réside dans la définition des stocks « *en surpêche* ». Il sera important de se mettre clairement d'accord sur une définition qui fonctionne du terme « surpêche », à savoir qu'un stock est en surpêche lorsqu'il se trouve à un niveau tel que la mortalité découlant des besoins de pêche doit être restreinte pour permettre au stock de se reconstituer et d'atteindre un niveau synonyme de rendement maximum durable ou des points de référence alternatifs basés sur les meilleures données scientifiques disponibles.

Dans ce contexte, il faut préciser que les subventions à la pêche ont un impact négatif sur les stocks en surpêche, à moins qu'il n'existe un plan de rétablissement ou de gestion offrant les garanties de conformité et scientifiques suffisantes pour inverser cette tendance.

Concernant l'application de l'approche de précaution, les membres du LDAC qui représentent l'industrie opposent l'argument selon lequel, en l'absence de données suffisantes pour permettre aux autorités nationales ou à l'Organisation Régionale de Gestion des Pêches pertinente de déterminer si un stock est en surpêche ou pas, on doit présumer que le stock est en surpêche. Dans ce contexte, il faut rappeler qu'une baisse des rendements individuels et une réduction des captures globales ne caractérisent pas nécessairement des situations de surpêche selon la définition du Rapport de la FAO sur la Situation Mondiale des Pêches et de l'Aquaculture (SOFIA), et ne sont pas forcément liées à ces situations. Par exemple, la baisse des rendements individuels peut constituer une étape habituelle sur la voie de l'atteinte du RMD au cours d'une période de transition. En outre, on observe toujours une baisse des captures globales lorsque l'on réduit la mortalité par pêche en vue du rétablissement d'un stock.



Les membres représentant les ONG au LDAC sont favorables à l'adoption du principe de précaution à appliquer dans les cas précités où les données suffisantes font défaut pour considérer qu'un stock est en surpêche comme définie dans le Règlement (UE) No 1380/2013 sur la Politique Commune de Pêche.

3 Surcapacité

Il est tout aussi important que l'accord prévoie une disposition consacrée à la nécessité de prévenir la surcapacité au sens large du terme, étant donné son rôle fondamental dans les situations de surpêche. Cela dit, les membres représentant l'industrie de pêche au LDAC se demandent si l'accord ne devrait pas inclure une discipline spécifique concernant les subventions préjudiciables conduisant à la surcapacité, car ce type de subventions devrait déjà faire partie de la portée de l'accord.

Dans les cas de surcapacité déclarée d'une pêcherie, toute subvention visant des programmes destinés aux flottilles permettant le déchirement/démantèlement de navires devrait être sérieusement envisagée si ces programmes sont dûment justifiés du point de vue scientifique et développés suivant les procédures de contrôle et garanties adéquates.

4 Étendue géographique

Le LDAC est favorable à l'élargissement des interdictions à tout l'océan et à ne pas poser de limites à ces interdictions en termes de zones géographiques spécifiques (par exemple la ZEE d'un pays ou toutes les eaux à l'exception de la mer territoriale). Les limites géographiques pourraient constituer des obstacles à la conservation et à l'exploitation durable des stocks migrateurs et chevauchants.

En outre, sous certaines circonstances il peut s'avérer difficile d'assurer le suivi d'une subvention allouée à une zone de pêche particulière, car la société ou le navire bénéficiaire pêchent parfois dans différentes zones, à différentes saisons, et sur plusieurs années.

Il faut souligner que dans le domaine des eaux internationales, certaines ORGP comme SEAFO ou SIOFA ont une juridiction limitée et la mission de régler les stocks chevauchants, et ne suivent pas nécessairement les mêmes régimes de gestion ou recommandations que ceux ou celles en vigueur dans les eaux adjacentes des ZEE des pays tiers.

5 Exemptions



Les membres de l'OMC doivent se montrer prudents pour que l'exclusion de l'aquaculture ne crée pas une brèche juridique en termes de subventions en faveur du poisson fourrage, comme les petits pélagiques, qui sont sortis de l'océan pour approvisionner et alimenter l'aquaculture industrielle.

En outre, les subventions en faveur de la pêche visant des objectifs sociaux et environnementaux, par exemple l'amélioration des conditions de travail, de santé et de sécurité pour les pêcheurs, ou la promotion de pêches durables (soutien à la recherche, gestion conjointe, etc.) ne doivent **pas** être classées dans la même catégorie que les subventions qui font l'objet de cette négociation.

6 Traitement spécial et différencié

Au vu de l'importance de protéger les ressources de pêches dont dépendent les communautés des pays en développement pour vivre, un traitement spécial et différencié approprié et équitable doit être accordé, sans toutefois porter préjudice à l'efficacité des règles établies.

Malgré tout, les interdictions clé pour certaines subventions devraient s'appliquer dans tous les cas, en particulier l'élimination des subventions qui favorisent la pêche INN.

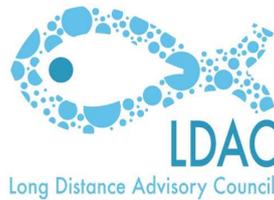
En matière d'exemption aux règles pour les subventions à la pêche artisanale/de subsistance dans les pays en développement, il convient de noter que d'après plusieurs études, ce secteur ne bénéficie actuellement que d'une part modeste des subventions à la pêche globales⁵.

Bon nombre d'organisations de pêche artisanale dans les pays en développement demandent des subventions qui vont permettre d'améliorer la sécurité en mer, les conditions d'hygiène et de santé dans le secteur de pêche, ou la gestion des pêches au profit des communautés de pêche artisanale (par exemple, génération de données ventilées par genre sur les pêcheries artisanales, investissement en surveillance pour la protection de la zone de pêche artisanale, financement d'initiatives de gestion conjointe, etc.).

Définir des exceptions pour les pêcheries artisanales / de subsistance en faisant le lien entre elles et la mer territoriale permettrait non seulement des exceptions dans tous les cas où les pêcheries sont sans ambiguïté mais éviterait aussi l'adoption de mesures divergentes entre les pays.

L'exemption de certaines disciplines relatives aux subventions pour les pêcheries artisanales / de subsistance devrait plutôt être établie sur la base d'une liste positive de règles et de critères clairs adoptés pour définir les pêcheries artisanales dans la lignée de l'approche

⁵ <http://greenfiscalpolicy.org/policy-insights/how-subsidies-affect-the-economic-viability-of-small-scale-fisheries-schuhbauer-et-al/>



suggérée par les Lignes Directrices Volontaires de la FAO visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale⁶.

Comme condition préalable, il devrait aussi y avoir un plan de gestion en application pour les pêcheries où la flottille subventionnée va opérer, de sorte à éviter que l'exemption des disciplines ne mène à une surcapacité et à une surpêche, ce qui en dernier ressort porterait préjudice aux perspectives de pêches communautaires. À cette fin, le navire qui bénéficierait d'une subvention ne pourrait cibler aucun stock en surpêche pour lequel aucun plan de rétablissement ou reconstitution n'aurait été établi.

7 Transparence

La collecte de données relatives aux subventions à la pêche et leur publication sont un élément essentiel pour pouvoir comprendre, définir et monitoriser les subventions octroyées. L'objectif devrait donc être l'atteinte d'une transparence complète concernant le type, l'emploi et le montant de chaque subvention à la pêche.

Le LDAC est d'accord sur le fait que de telles notifications ne devraient pas constituer un trop lourd fardeau ni accroître la complexité pour les pays en développement en proie à des contraintes de capacité, en particulier les LDC.

Cela dit, puisqu'aucun pays ne devrait être dispensé des exigences de notification, des questions spécifiques pourraient être abordées dans le cadre de la Coopération Technique.

Voici donc une liste des informations minimum qu'il faudrait inclure dans de telles notifications :

- le nom du programme ;
- la base juridique et l'autorité octroyant le programme ;
- le niveau de soutien fourni ;
- le type d'activités de pêche maritime soutenu ;
- le nom du bénéficiaire de la subvention ;
- toutes informations concernant l'objectif visé par la subvention octroyée.

⁶ Ces Directives reconnaissent la grande diversité des pêches artisanales et qu'il n'y a pas une seule définition concertée du sous-secteur. Ainsi, la définition des pêches artisanales devrait être envisagée au niveau régional, sous-régional ou national, et conformément au contexte particulier dans lequel elles doivent être appliquées. Les états doivent s'assurer que cet exercice de définition soit guidé par un processus substantif, participatif et consultatif de sorte que les voix des hommes comme des femmes soient entendues.



Il est important que toutes les informations émanant de notifications présentes et futures soient compilées sous forme de base de données ouverte et conviviale ou de plateforme TI.

-FIN-