

POSSIBILITES DE LIBERALISATION DU MARCHE DANS LE SECTEUR DE LA PECHE DES PAYS DE L'OCDE

I. Introduction

1. Le secteur de la pêche a subi, durant ces dernières décennies, de profondes mutations et de grands bouleversements. En premier lieu, il a été marqué par une longue période d'expansion ; en effet, la production a plus que sextuplé au cours des cinquante dernières années, passant de 19 millions de tonnes environ en 1950 à 130 millions de tonnes aujourd'hui. L'importance relative de la production des pays de l'OCDE a diminué pendant cette période en raison, d'une part, de la surexploitation de leurs ressources et, d'autre part, de l'expansion de la pêche dans les pays en développement. Deuxièmement, ces vingt dernières années ont été marquées par une augmentation considérable de la production aquacole qui devrait normalement se poursuivre. Troisièmement, les échanges ont sensiblement augmenté, en particulier la part des pays en développement et plus récemment de l'aquaculture. Enfin, beaucoup d'espèces entrant dans les échanges internationaux proviennent de stocks pleinement exploités, voire surexploités, un certain nombre d'autres stocks étant épuisés ou en voie de reconstitution.

2. Les cycles précédents de négociations commerciales multilatérales ont été bénéfiques au commerce des produits de la pêche (voir le tableau 1). En particulier, les négociations du cycle d'Uruguay ont permis de réduire de 6.1 à 4.5 % le taux moyen de droit consolidé appliqué par les pays développés, soit une diminution de 26 % pour la totalité des produits à partir de 2000. Le taux moyen pondéré en fonction des échanges est aujourd'hui de 3.1 % dans les pays de l'OCDE, tandis que le taux moyen des droits de douane est de 7.0 %.

3. Néanmoins, un certain nombre d'obstacles au commerce subsistent. Il s'agit notamment des mesures tarifaires et non tarifaires, des mesures commerciales à finalité environnementale, des mesures compensatoires, des mécanismes des prix et des systèmes d'information commerciale. En outre, les transferts publics au secteur de la pêche se sont élevés en 1999 à 5 970 millions d'USD dans les pays Membres de l'OCDE, une large proportion desquels a été utilisée pour les services généraux. Un certain nombre de pays appliquent des règles sanitaires et d'hygiène et des normes techniques à l'importation dont l'harmonisation pourrait être profitable au commerce. Enfin, les restrictions applicables aux services et aux investissements, spécialement conçues pour empêcher les étrangers de participer aux activités de pêche nationale, existent dans la plupart des pays Membres.

4. De ce fait, la libéralisation du secteur est loin d'être complète. Ce document a pour objet de mettre en lumière les possibilités de libéralisation et d'établir des liens entre la libéralisation du marché et ses effets sur le commerce et les ressources. Il est fondé sur de récents travaux consacrés à la libéralisation du secteur de la pêche entrepris par le Comité des pêcheries de l'OCDE.

**Tableau 1. Profils tarifaires des produits de la pêche dans les pays développés,
selon l'origine en millions d'USD**

Catégorie de produit	Valeur totale des importations	Pourcentage d'importations ¹											
		Franchise droits ²		0.1-5%		5.1-10%		10.1-15%		15.1-35%		Plus de 35%	
		Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Poisson et produits de la pêche													
Toutes origines	18 527	21	24	42	44	18	21	12	8	7	3	0	0
Pays en développement	10 621	19	20	45	45	13	20	14	10	9	5	0	0

1) Ces chiffres excluent les lignes tarifaires pour lesquelles les droits *ad valorem* ne sont pas connus car elles ne permettent pas d'établir une répartition par fourchettes de taux.

2) Ces chiffres concernent les lignes tarifaires correspondant à un taux zéro avant le Cycle d'Uruguay, qu'elles soient totalement consolidées, partiellement consolidées ou non consolidées.

Source : GATT « Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay », Genève, novembre 1994

Encadré

Cette étude, menée par le Comité des pêcheries de l'OCDE, passe en revue les importants changements que le secteur mondial des pêches a encourus ces 50 dernières années, depuis l'augmentation des capacités et technologies de pêche jusqu'à la stagnation des prises et l'accès au commerce mondial des produits de la pêche. Cette étude se concentre également sur les échanges des produits de la mer et les aspects de marché. Bien que les négociations du cycle de l'Uruguay de l'OMC aient réglé un certain nombre de préoccupations commerciales, il reste encore certains points importants à traiter.

L'étude du Comité des pêcheries de l'OCDE a été lancée afin d'améliorer la compréhension des impacts sur les échanges et les ressources de différentes mesures de marché en application dans le secteur des pêches des pays de l'OCDE. L'analyse se base sur un inventaire des mesures commerciales, y compris les mesures tarifaires et non-tarifaires, les transferts financiers publics, les normes sanitaires et d'hygiène, les normes techniques d'importation, les accès aux ports/entreprises/ventes de bord à bord / mises à terre direct et les investissements et services.

Cette étude explore les liens entre la libéralisation des échanges et la durabilité des ressources halieutiques. Le cadre théorique de la recherche suggère que le résultat d'une libéralisation des marchés, et donc les impacts sur les ressources et le commerce, dépend de la façon dont l'offre de poissons répond aux mouvements des prix résultant de la libéralisation des marchés. La capacité des producteurs à augmenter l'offre de poissons sur le marché mondial dépend à la fois du niveau de pêche et du régime de gestion des pêcheries en place. L'étude conclut que la libéralisation des marchés (y compris par l'amélioration des disciplines sur les subventions à la pêche) ne devrait pas avoir un impact important sur les ressources dans les pays utilisant des instruments de gestion des pêcheries qui imposent une limite supérieure sur la quantité de poissons pouvant être prélevée. Cependant, dans les pays où la gestion est inefficace et en haute mer, où l'accès ouvert devrait encore être la norme, la libéralisation des marchés pourrait exacerber les problèmes d'exploitation des ressources. Cependant, cela pourrait aboutir à long terme à une offre de poissons plus faible. Parallèlement, ces relations ne permettent pas de prévoir facilement ce qui résultera de la libéralisation des marchés, compte tenu de la diversité des régimes de gestion des pêches.

Il reste des questions sans réponses alors que de nouvelles questions ont émergé. Ce programme de travail récemment convenu (2003-2005) pour le Comité des pêcheries de l'OCDE répond à ces besoins. Les travaux à venir comprennent une analyse plus détaillée des transferts financiers publics, de certaines barrières non-tarifaires insuffisamment couvertes par cette présente étude, ainsi que des aspects liés à la pêche INN.

2. Cadre analytique

5. Le cadre théorique élaboré pour le Comité a permis de comprendre que l'orientation et l'ampleur des incidences de nouvelles mesures des pouvoirs publics sur le commerce et les ressources seront fonction des possibilités de réponse de l'offre dans le secteur.¹ La réponse de l'offre dans le secteur de la pêche est,

¹ Voir « Effets de la libéralisation du commerce des produits de la pêche, des services halieutiques et des investissements dans la flotte de pêche » et « Effets de la libéralisation des échanges sur l'offre dans certains systèmes de gestion des pêches » par le Professeur R. Hannesson.

à son tour, fonction des niveaux de prélèvement et du système de gestion des pêcheries en place dans les pays exportateurs et importateurs.

6. Les mesures de libéralisation du marché peuvent entraîner des variations des prix. Une réduction des droits de douane, une suspension tarifaire et des contingents exonérés de droits, des accords préférentiels et un assouplissement du contingentement pourront se traduire, pour les producteurs, par une hausse des prix dans les pays exportateurs et une baisse dans les pays importateurs. Des mesures, comme les règlements sanitaires, les normes techniques d'importations, la restriction de l'accès aux ports et aux services font augmenter les coûts, ce qui a des effets similaires à une baisse des prix pour les producteurs des pays exportateurs. L'analyse peut alors porter sur l'influence probable des réformes sur l'offre de produits de la pêche résultant des variations de prix dans les pays exportateurs et importateurs.

7. Le niveau des prélèvements au moment des réformes déterminera l'ampleur de la variation de l'offre. La pêche se caractérise par le fait que l'effort complémentaire de pêche induit par une augmentation des prix (dans le cas des pays exportateurs) ne se traduira par une augmentation de l'offre que jusqu'au moment où le niveau des prélèvements atteindra la production maximale à l'équilibre (MSY). Une fois le MSY atteint, les effets de cette augmentation de l'effort à la suite d'une hausse des prix dépendra du cadre de gestion² adopté dans le pays. En résumé, un effort complémentaire se traduira par :

- Une chute de l'offre dans le cas de pêcheries non gérées à accès libre
- Aucune variation de l'offre en cas de régulation des captures, par exemple par le biais d'un total admissible de capture ou d'autres systèmes de gestion de la production ou de contrôle de l'activité de la flotte ; ou encore
- Une légère augmentation de l'offre dans le cas de pêcheries gérées d'une manière économiquement optimale.

8. Dans le cas de l'aquaculture, l'offre peut augmenter bien que l'accès à des sites adaptés, les règlements administratifs et l'alimentation risquent de limiter son potentiel de développement.

9. Il est relativement rare de rencontrer dans les pays de l'OCDE des exemples de pêcheries à accès véritablement libre étant donné que la plupart des pêcheries sont régulées en réglementant soit les moyens de production, soit la production, ou en adoptant des mesures techniques ou enfin en associant ces trois mesures. En fait, la plupart des pêcheries des pays de l'OCDE se situent à mi-chemin entre le régime de régulation des prélèvements et celui de la gestion optimale, la gestion de la plupart des pêcheries se rapprochant plutôt de la première de ces deux catégories. L'analyse est aussi basée sur l'hypothèse que le respect des règlements de gestion des pêcheries est pleinement et efficacement surveillé et contrôlé. Etant donné qu'il n'en est rien, il faudrait modérer les résultats de l'analyse. Ainsi, il a été suggéré dans le cas de pêcheries essentiellement gérées par une régulation des prélèvements (par exemple par le biais du total admissible de capture (TAC)), qu'une augmentation des prix des produits de la pêche peut amener les pêcheurs à intensifier leur pressions sur les politiques pour qu'ils augmentent les TAC. La probabilité de voir cette situation se produire est moindre dans le cas d'une gestion optimale (par exemple, utilisation de quotas individuels transférables, quotas collectifs ou quotas individuels du navire) dans la mesure où les professionnels participant à la pêche ont économiquement intérêt à préserver la bonne santé des stocks. Dans ces régimes, les pêcheurs feront probablement pression sur les autorités de gestion pour que celles-ci fixent un niveau de prélèvement autorisé qui maximise la valeur de leurs actifs dans le temps. Il convient aussi de noter qu'une augmentation des prix des produits de la pêche résultant, par exemple, d'une

² Les régimes de gestion des pêches étudiés dans l'analyse théorique sont ceux adoptés par M. Hannesson dans le rapport qu'il a écrit pour l'étude. Les termes utilisés pour désigner chacun des régimes de gestion simplifiés n'implique pas un jugement de valeur mais sont plutôt destinés à décrire leur fonctionnement.

libéralisation du marché peut à court terme, dans certaines conditions, inciter les pêcheurs à contourner les restrictions réglementaires biologiques et économiques.

10. Il importe de souligner que la libéralisation du marché peut aussi avoir des effets sur la demande. Lorsque les prix augmentent dans le pays exportateur (et diminuent dans le pays importateur), l'exportateur est en mesure d'exporter une certaine quantité de produits que les consommateurs ne veulent plus acheter (et donc ne veulent plus consommer) sur le marché intérieur. Pour le pays importateur l'inverse est vrai. Le volume d'échanges ainsi créé dépendra de l'élasticité de la demande puisque l'on considère, dans le cas des régimes de régulation des prélèvements et de gestion optimale, que l'offre est constante du fait de la limitation des captures.

11. Il semble donc que la réponse de l'offre devrait provenir, du moins en principe, de l'aquaculture, des pêcheries de stocks partagés et hauturières, des pêcheries exploitées dans le cadre d'accords bilatéraux et des pêcheries sous-exploitées et multispécifiques. Ces pêcheries ont donc des incidences particulières sur le commerce et la durabilité des ressources à la suite de mesures de libéralisation du marché.

12. Enfin, même si l'analyse théorique élaborée pour l'étude a permis de mieux cerner les effets de la libéralisation du marché sur le commerce et les ressources, il n'en demeure pas moins que le monde réel est plus complexe. En particulier l'analyse est basée sur un certain nombre de régimes de gestion des pêches simplifiés qui supposent que les règlements sont parfaitement respectés et que la surveillance et la police des pêches garantissent un respect sans faille, une situation qui se produit rarement en réalité. Néanmoins, elle fournit un cadre autour duquel l'analyse des liens entre la durabilité des ressources et la libéralisation du marché peut être structurée.

3. Effets et portée de la libéralisation

1) Droits de douane et mesures tarifaires

13. Dans le cadre de la Base de données intégrée de l'OMC, les membres de l'OMC sont tenus de notifier les taux de droits en vigueur ou réellement appliqués; ces informations sont publiques depuis 2002. Même si certains pays Membres de l'OCDE ont créé des sites Internet où ils précisent les droits de douane en vigueur, l'absence de transparence dans ce domaine, associée à la complexité des barèmes de droits applicables aux produits de la pêche de certains pays, complique l'évaluation et l'analyse détaillées des droits de douane.

14. Le produit des droits de douane collectés s'élève à environ 1 milliard d'USD par an pour l'ensemble des pays de l'OCDE. En raison de l'utilisation généralisée des suspensions tarifaires, des accords préférentiels etc., les taux de droits véritablement appliqués sont nettement inférieurs aux taux NPF consolidés (c'est-à-dire arrêtés au cours des cycles de négociations tarifaires NPF).

15. Les profils tarifaires varient considérablement entre les différents pays de l'OCDE, en fonction de la structure particulière de leur secteur de la pêche et de l'importance relative de leur secteur halieutique et de leur secteur de la transformation. En outre, le taux moyen des droits, pondéré en fonction des échanges, qui est appliqué aux produits frais/non transformés est nettement inférieure (2.5 %) à celui appliqué aux produits transformés qui, lui, est de 6.3 %. On observe, donc, une progressivité des droits dans l'ensemble des pays de l'OCDE. La plupart de ces pays offrent un accès préférentiel aux produits venant des pays en développement. En outre, il existe d'autres accords commerciaux préférentiels entre les pays de l'OCDE, y compris de nombreux accords bilatéraux et régionaux. Le nombre des pics et des consolidations tarifaires continue de poser un problème dans certains pays.

16. Les effets de la libéralisation du commerce des produits de la pêche non transformés (en abaissant le droit de douane) peuvent être suivis d'une baisse des prix des espèces similaires dans le pays

importateur. De ce fait, à moins que les pêcheurs ne puissent accroître leurs captures dans le pays importateur, leur revenu moyen risque de chuter tandis que les consommateurs, eux, bénéficieront de prix plus bas. Une augmentation des volumes provenant de la pêche nationale ou d'autres pays suppose l'existence de ressources sous-exploitées.

17. Les droits de douane relativement élevés perçus sur les produits transformés (groupes 1604 et 1605 du Système harmonisé) sur la plupart des marchés importants impliquent que les exportateurs seront tentés de vendre des matières premières destinées à la transformation plutôt que d'exporter directement des produits transformés. Dans ce cas des réductions de droits sur les produits transformés peuvent avoir une incidence sur le lieu de transformation. Enfin, il convient de noter que des réductions générales des droits de douane peuvent être néfastes pour l'accès préférentiel et les accords tarifaires et, à terme, les vider de tout sens pour les pays bénéficiaires.

2) *Mesures non tarifaires, dont les restrictions quantitatives, les mesures commerciales à finalité environnementale, les mesures compensatoires, les mécanismes des prix, les licences et les systèmes d'information commerciale*

18. Un pays Membre de l'OCDE seulement applique des *restrictions quantitatives* sous forme de contingent d'importation. A supposer que ces contingents soient pleinement utilisés, leur assouplissement aboutirait à une baisse des prix dans le pays importateur et à une hausse des prix pour les exportateurs.

19. Plusieurs organisations régionales de gestion des pêches ont adopté des règles de mise en œuvre, par les pays Membres, de *mesures commerciales destinées à assurer la conservation des ressources et à protéger l'environnement*. Il arrive que des pays, qui ne sont pas membres de ces organisations et pêchent (et vendent) en contravention à leurs règles, se voient imposer des mesures de rétorsion commerciale. Dans la pratique, toutefois, seule une organisation a demandé à ses pays Membres de prendre des mesures contre les importations d'espadon, de thon obèse et de thon rouge de quelques pays non membres. Si l'on parvient à supprimer ou, du moins, à limiter les débouchés pour les produits de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (IUU), ces mesures se révéleront bénéfiques pour la conservation des ressources puisqu'elles rendront cette forme de pêche moins profitable. Certains pays ont également adopté des dispositions pour réglementer ou interdire les importations de certaines espèces pêchées dans certaines conditions. L'assouplissement de ces mesures peut avoir des effets similaires à la suppression des restrictions quantitatives aux importations (à savoir augmentation des prix dans les pays exportateurs et abaissement des prix dans les pays importateurs).

20. A la date d'achèvement de cette étude, deux pays appliquaient des droits compensateurs et antidumping sur le saumon. Compte tenu de la structure du marché international du saumon, il est difficile de prévoir l'influence que pourrait avoir la suppression ou la réduction de ces droits sur les prix payés aux exportateurs et les prix acquittés par les importateurs et les consommateurs.

21. Trois pays Membres de l'OCDE et l'Union européenne ont instauré des mécanismes de prix pour stabiliser les prix sur le marché. La quantité totale de poisson et produits de la pêche concernée est relativement limitée. La réduction des prix minimums pourrait faire augmenter la demande, incitant des fournisseurs extérieurs à exporter plus sur ce marché mais, dans le même temps, risquant de faire baisser les prix reçus par les pêcheurs nationaux pour leurs produits. Toutefois, il convient de souligner que certains de ces systèmes ont également une dimension « environnementale » puisqu'ils découragent la capture de poissons de taille insuffisante par le biais d'une discrimination par les prix et agissent en complément des mesures techniques de conservation. De ce fait leur suppression pourrait avoir un impact négatif sur les ressources et les stocks. Dans les pays qui régulent les captures ou qui se sont dotés de systèmes de gestion des pêches efficaces, la suppression de ces mécanismes n'entraînerait pas une augmentation des quantités mises sur le marché.

22. Au cours des dix dernières années, les *systèmes d'information commerciale* se sont multipliés, en partie en réponse à l'inquiétude croissante suscitée par les activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée et sous pavillon de complaisance. Ces systèmes garantissent la traçabilité et le suivi des produits provenant de la pêche légale. Ils sont indispensables pour pouvoir adopter des mesures commerciales contre les produits provenant de pays pêchant en violation des règles de conservation. Ils peuvent aussi être utilisés pour mieux informer les consommateurs sur les produits qu'ils achètent. Ils représentent un coût pour le pêcheur ainsi que, dans une certaine mesure, pour l'importateur puisqu'il faut financer les dépenses de suivi sur papier des produits depuis la capture jusqu'à la consommation. Cette augmentation des coûts, associée aux systèmes d'information commerciale, peut se traduire par une baisse des revenus des producteurs dans les pays exportateurs. Les effets sur la production et le commerce de ces systèmes dépendront, quant à eux, du système de gestion des pêches en place.

23. Deux pays de l'OCDE ont instauré une mesure visant les exportations. Dans les deux cas, les quantités de produits de la pêche concernées sont limitées. Ces mesures ont été mises en place à des fins de suivi, et leur suppression risque d'avoir des effets néfastes sur la gestion des quotas.

3) *Transferts financiers publics*

24. Même s'il est difficile d'évaluer la nature et l'ampleur des transferts publics, les concours au secteur de la pêche ont été estimés à 5 970 millions d'USD en 1999.³ Ce montant correspond à 20 % de la valeur enregistrée des mises à terre. Les chiffres se rapportant à la période 1996-1999, quoique difficiles à interpréter, mettent en évidence une tendance générale à la baisse du montant total des transferts au secteur de la pêche.

25. Sur le montant total des transferts en 1999, 4 263 millions d'USD (71 %) ont servi au financement des services généraux⁴, 799 millions d'USD (13.4 %) à la réduction des coûts et 865 millions d'USD (14.4 %) ont été versés directement aux pêcheurs à titre d'aides. Une fraction importante du financement des services généraux est destinée à couvrir les dépenses de surveillance, de police des pêches et de recherche ainsi qu'à financer les infrastructures des ports. La part relative de chacun des postes est restée assez stable entre 1996 et 1999.

26. Il est difficile de déterminer précisément l'ampleur des transferts publics pour des raisons diverses mais en particulier l'origine des transferts (pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux), le fait que certains des concours ne sont pas répertoriés dans les dépenses («non budgétées», comme les allègements fiscaux) ou les relativement faibles sommes concernées. L'OMC⁵ demande à ses pays membres d'indiquer toutes les subventions spécifiques versées au secteur de la pêche à tous les niveaux de l'État. Toutefois, il apparaît que ces notifications ne couvrent pas l'ensemble des programmes de subventions car seul un nombre limité de pays Membres de l'OMC les notifie de manière régulière.

3. Notons qu'il manque beaucoup de données. Ces données proviennent de l'*Examen des pêcheries* et de l'*Etude sur la transition vers des pêches responsables*.

4. Les services généraux se décomposent en tout un ensemble de composantes dont la gestion, la police des pêches, la surveillance, les infrastructures portuaires, les aides au développement régional et les dépenses destinées à promouvoir la coopération internationale dans le secteur des pêches. On trouvera dans l'Annexe 5 une liste d'exemples.

5. L'Article 25 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires stipule que les « Membres notifient toutes les subventions spécifiques à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les secteurs de production de marchandises, y compris l'agriculture au Comité SMC).

Tableau 2. Transferts financiers publics**Millions d'USD**

	1996	1997	1998	1999
TOTAL des transferts des pays de l'OCDE dont :	6 799	6 390	5 481	5 970
Aides directes	838	725	758	865
Transferts à vocation de réduction des coûts	789	759	772	799
Services généraux	5 171 (76% du total)	4 906 (77%)	3 914 (71%)	4 263 (71%)
Valeur totale des débarquements	37 646	37 820	29 283	29 785
Total des transferts en pourcentage de la valeur des débarquements	18%	17%	18%	20%

Note: Ne comprend pas le soutien des prix du marché.

Source: Examen des pêcheries (plusieurs éditions) et Pour des pêcheries responsables (OCDE, 2000)

27. L'aide au secteur de la transformation se limite essentiellement aux droits de douane prélevés sur les produits transformés, à savoir à un soutien aux prix du marché qui n'est pas financé par les pouvoirs publics mais par une augmentation des prix acquittée par les consommateurs ; on estime que cette aide représente quelque 400 millions d'USD par an (chiffres de 2000) pour l'ensemble des pays de l'OCDE.⁶

28. Les transferts publics au secteur de la pêche des pays Membres de l'OCDE constitue une intervention importante. La réduction ou la suppression des concours publics ne devraient pas, en principe, avoir d'effet sur les ressources ou le commerce si les régimes de gestion en vigueur permettent de contrôler efficacement la quantité de poisson prélevée.

29. Néanmoins, dans un certain nombre de cas, des réponses de l'offre peuvent être induites par le versement de concours publics au secteur. Plusieurs pays Membres de l'OCDE financent sur fonds publics l'achat de droits d'accès aux eaux d'autres pays pour en permettre l'exploitation par leurs flottes de pêche ; ces coûts ne sont en général pas récupérés auprès de l'industrie des pêches. Une partie de ces transferts publics sont destinés à financer la police des pêches, les recherches et les dispositifs de contrôle. La valeur inhérente de la «rente de la ressource»⁷ n'est pas répercuté en totalité sur la flotte qui bénéficie de ces accords de sorte que l'on peut considérer qu'il s'agit bien de transferts car, sinon, les flottes de pêche ne

6. Les recettes tarifaires dans les pays de l'OCDE ont été calculées en multipliant les importations par le taux moyen des droits de douane pondérés en fonction des échanges ; on obtient ainsi pour l'ensemble des importations des produits de la pêche frais et transformés un chiffre estimé d'1 milliard d'USD en 2000. Les importations de produits transformés (position tarifaire 16.04 et 16.05) s'élèvent à environ 6 milliards d'USD par an avec un taux moyen de droit pondéré en fonction des échanges de 6.3 %, qui produit approximativement 400 millions d'USD.

7. Dans le contexte de la gestion des ressources naturelles, ce terme est habituellement utilisé pour désigner la différence entre la valeur des ressources sur le marché et les dépenses qu'il faut engager pour parvenir à un niveau de capture socialement efficient, qui comprend un niveau normal de profit.

seraient pas intéressées par ce type de pêche. La suppression de ces aides, bien que particulière au cas étudié, pourrait avoir un effet positif sur les ressources dans le pays hôte à condition que le régime de gestion en vigueur soit efficace. L'efficacité des opérations de pêche pourrait croître si l'on répercutait sur les utilisateurs de ces droits de pêche leur coût total.

30. Les concours publics versés à l'industrie aquacole peuvent aussi entraîner des réponses de l'offre. Des travaux complémentaires sont, toutefois, nécessaires pour pouvoir mieux saisir la situation dans ce secteur. Il faudrait en particulier dresser un inventaire des types et des niveaux de subventions.

31. Certains autres effets des concours publics méritent sans doute d'être mentionnés. En l'absence de contrôles efficaces de la capacité de la flotte, les transferts risquent d'attirer des ressources trop importantes pour la pêcherie sous forme de capital (navires et matériel) et/ou de main-d'œuvre, c'est-à-dire produire une capacité excédentaire. En conséquence, la rentabilité et les revenus moyens dans le secteur risqueront alors d'être inférieurs étant donné que la même quantité de poisson sera exploitée à des coûts supérieurs. La capacité excédentaire peut également être exportée et avoir des effets de report sur d'autres pays (en particulier les pays hors zone OCDE) et sur la haute mer. En outre, l'octroi de ces concours publics peut susciter des attentes chez les pêcheurs, et ainsi ne pas les inciter à réduire la capacité de la flotte et les amener en même temps à exercer une pression plus forte pour obtenir des TAC plus élevés.

4) *Normes sanitaires et d'hygiène*

32. Tous les pays de l'OCDE imposent une série de normes sanitaires et d'hygiène pour les poissons et les produits de la pêche. Ces normes sont peu nombreuses au stade des débarquements directs mais croissent en nombre et en rigueur à mesure que l'on franchit les échelons de la transformation. La plupart des pays de l'OCDE appliquent l'analyse des risques et maîtrise des points critiques (HACCP). Le respect des règles sanitaires et d'hygiène est assuré grâce à des inspections ponctuelles, par l'existence d'importateurs sous licence ou par des systèmes d'agrément des établissements. A cet égard, l'Accord SPS (Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires) de l'OMC et l'obligation de notification ont pour but d'assurer un plus haut niveau de transparence.

33. Les règles sanitaires et d'hygiène se traduisent par une augmentation des coûts dont les effets sont similaires à ceux d'une baisse des prix pour les producteurs des pays exportateurs. L'application peu claire ou insuffisamment transparente de ces mesures peut entraîner des coûts pour les exportateurs. Si ces règles sont clarifiées et leur application est rendue plus transparente, elles seront plus prévisibles et compréhensibles pour les exportateurs. L'influence de cette clarification et de cette plus grande transparence sur les ressources et le niveau du commerce dépendra du niveau d'exploitation des ressources et du régime de gestion des pêches.

34. En règle générale, les importateurs et les exportateurs respectent les règles sanitaires pour protéger le consommateur étant donné que ces règles non seulement facilitent le commerce mais augmentent la confiance des consommateurs. Il convient de noter que dans de nombreux pays, les règles sanitaires et d'hygiène et les inspections relèvent des pouvoirs publics et font partie des services généraux dont le coût n'est pas répercuté.

5) *Normes techniques d'importation*

35. Un certain nombre de pays Membres de l'OCDE ont des normes techniques d'importation. Il s'agit de restrictions sur les importations d'animaux de certaines tailles (longueur du poisson, longueur des carapaces) et d'animaux oeuvés. En outre, il existe également des règles relatives à la présentation du poisson qui est directement débarqué – par exemple éviscéré, saigné. L'OMC demande, pour assurer une plus grande transparence, la notification des règlements et des normes techniques nationales d'importation.

36. Ces impératifs se traduisent par une augmentation des coûts dont les effets sont similaires à une baisse des prix pour les producteurs. Si ces normes ne sont appliquées qu'aux exportateurs ou sont plus sévères pour les producteurs des pays exportateurs, leur suppression bénéficiera aux exportateurs. En outre, des normes techniques pourraient avoir un effet positif sur la ressource du pays exportateur comme du pays importateur étant donné qu'elles sont habituellement adoptées comme une mesure technique destinée à préserver la ressource.

37. Certains pays exigent la mention, sur l'étiquette du produit de la pêche, de l'origine de sa capture, de son mode de production, pêche ou élevage, et de son nom commercial. Ces programmes d'étiquetage ont pour effet d'augmenter le coût de la production. S'ils sont appliqués aux poissons pêchés sur le territoire national et aux poissons importés, ils n'auront pas d'effet sur le commerce. Si les consommateurs sont sensibles à ces programmes, leur utilisation pourra avoir des effets bénéfiques sur la ressource.

6) *Accès aux ports/coentreprises/vente de bord à bord/débarquements directs*

38. La plupart des pays de l'OCDE réglementent plus ou moins les débarquements directs ou les ventes de bord à bord à l'intérieur de leurs zones économiques et exclusives (ZEE) respectives, notamment pour s'assurer que leurs règlements de conservation ne sont pas contournés. Par ailleurs certains pays de l'OCDE limitent, ou du moins soumettent à autorisation, l'accès des navires de pêche à leurs ports pour approvisionnement, réparations et changements d'équipage, par exemple.

39. La limitation de l'accès et des débarquements des navires étrangers se traduisent par une augmentation des coûts et un abaissement des prix pour les producteurs qui souhaitent entrer dans les ports, vendre de bord à bord et procéder à des débarquements directs. De même, la réglementation des débarquements directs des navires étrangers prive l'industrie de la transformation nationale et le marché des produits de la pêche importés. Il en résulte le maintien de prix plus élevés sur le marché domestique. L'industrie nationale et, en particulier, le secteur de pêche sont aidés par ces restrictions, et cette aide peut être comptabilisée avec le soutien des prix du marché.

7) *Investissements et services*

40. Les investissements directs étrangers dans le secteur de la pêche font l'objet de restrictions dans la plupart des pays de l'OCDE. Les restrictions sont de deux ordres : les unes concernent les règles d'investissement applicables aux étrangers, et la plupart des pays ont demandé que leur secteur halieutique échappe aux dispositions du Code de libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE. L'autre catégorie de restrictions concerne les règles nationales applicables à la participation à la pêche, à savoir les règlements se rapportant à la durée de résidence dans le pays, à la formation requise et à la connaissance de la langue, c'est-à-dire un ensemble de facteurs qui, lorsqu'ils sont conjugués, rendent la participation des étrangers difficile. En revanche, les étrangers peuvent investir assez librement dans le secteur de la transformation des produits de la pêche. Il a été impossible de calculer le montant des investissements directs étrangers dans le secteur de la pêche car les statistiques nationales ne sont pas assez précises pour procéder à une ventilation par secteur.

41. Certains pays de l'OCDE limitent l'utilisation des navires de pêche étrangers par des pêcheurs nationaux et stipulent que les services de pêche étrangers ne peuvent être utilisés que sur autorisation des autorités compétentes. Les effets sur le commerce et les ressources de l'ouverture du secteur de la pêche à des investissements étrangers dépendront des régimes de gestion des pêches en place. Dans les pays de l'OCDE qui souvent réglementent les captures, les capitaux étrangers peuvent se substituer aux capitaux nationaux sans produire d'effet sur la ressource ou le commerce en raison de la réglementation des captures. Dans le cas intéressant d'une pêche caractérisée par des régimes de gestion efficace et la

possibilité pour des étrangers de détenir des quotas, une flottille de pêche étrangère plus rentable (dont les coûts sont plus faibles) remplacerait la flotte nationale.

42. Il convient de garder à l'esprit la relation étroite qui existe entre la libre circulation des investissements et la capacité ; l'ouverture aux investissements étrangers pourrait devenir particulièrement intéressante lorsque les problèmes actuels de surcapacité et de pêche illégale, non déclarée et non réglementée auront été résolus. A cet égard, l'étude de cas soumise par l'Espagne pour cette étude semble indiquer que l'introduction de droits de pêche négociables au niveau international, associée à la mondialisation du commerce internationale, peut contribuer à dynamiser les activités économiques dans le secteur de la pêche en présence d'un contrôle efficace de l'effort et des captures.

43. En ce qui concerne les services de pêche, on dispose de peu d'informations. L'utilisation des services de pêche permet notamment de mieux exploiter la capacité et du profit des flottilles disposant d'avantages de pêche comparatifs. Des pêcheurs nationaux peuvent ce faisant être amenés à quitter le secteur. Les effets sur les ressources et le commerce dépendront des régimes de gestion des pêches en place.

4. Conclusions et travaux complémentaires

44. Les travaux du Comité des pêcheries fournissent un cadre de réflexion qui peut aider les décideurs à comprendre les effets probables de la libéralisation du marché sur le commerce et les ressources. L'application de ce cadre de réflexion garantit que les effets seront systématiquement pris en considération au moment de la mise à l'étude de réformes et d'interventions tant au niveau national qu'international. Des cycles précédents de négociations commerciales multilatérales ont eu des résultats positifs sur le commerce des produits de la pêche, et en particulier les réductions tarifaires. Toutefois, la principale conclusion de l'étude est que la libéralisation peut encore se poursuivre dans le secteur de la pêche. Néanmoins, on ne pourra pleinement tirer avantage de cette libéralisation que si des systèmes de gestion des pêches appropriés ont été mis en place. Il importe, donc, que les décideurs aient une approche cohérente et intégrée de l'action dans le domaine de la gestion des pêches et du commerce. Pour tirer le maximum de gains de bien-être des politiques adoptées, il faut à la fois libéraliser le marché et améliorer la gestion des pêches.

45. En principe, la libéralisation du commerce en général bénéficie aux importateurs et aux exportateurs, mais en particulier aux exportateurs dont les coûts de production sont relativement bas et qui jouissent de ce fait d'un avantage comparatif ; ce sont là les gains de bien-être classiques apportés par la libéralisation du commerce. Néanmoins, dans le secteur halieutique, les résultats peuvent être contraires si la gestion des pêches est inefficace ou inexistante ; un exportateur bénéficiant d'un avantage comparatif au niveau de la pêche n'en tirera pas forcément profit mais pourra même pâtir d'un accroissement du commerce du poisson dans la mesure où une plus forte pression s'exercera sur les ressources. En revanche, en présence d'une gestion inefficace ou inexistante, c'est le pays importateur du produit de la pêche qui peut tirer le maximum de profit du commerce. En plus des gains classiques apportés par la libéralisation du commerce (offre plus importante de poisson aux consommateurs à un moindre prix), l'industrie de la pêche nationale du pays importateur gaspillera moins de ressources dans les engins et les flottes de pêche. Toutefois, il conviendra, dans ce cas, de revoir non les effets économiques de la libéralisation du marché mais la qualité des systèmes de gestion en place.

46. On a pu recenser un certain nombre de cas où l'offre peut varier et où donc la libéralisation du commerce peut influencer sur le commerce et la ressource. Il s'agit de :

- l'aquaculture,
- stocks partagés et pêcheries en haute mer (qui ne sont pas gérés),

- pêcheries exploitées dans le cadre d'accords d'accès bilatéraux,
- pêcheries sous-exploitées et
- pêcheries multi-spécifiques.

Les décideurs devront être particulièrement attentifs à ces cas étant donné que ce sont ceux où la libéralisation du marché est le plus susceptible d'induire une réponse de l'offre.

47. Des mesures commerciales sont de plus en plus fréquemment utilisées en guise d'accompagnement à la gestion des pêcheries et à des fins de conservation de la ressource, aussi bien au niveau national qu'international. Il en ressort qu'il faudra consacrer plus de travaux à la compréhension des liens entre ces mesures et les cadres réglementaires dans le domaine du commerce et de la gestion des ressources halieutiques.

48. Il convient aussi de réaliser des travaux complémentaires sur l'importance et les effets de la libéralisation des investissements et des services dans le secteur de la pêche. Plusieurs problèmes internationaux, dont les activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée et sous pavillon de complaisance ont un rapport direct avec les règles d'investissement. Il faut en particulier évaluer le coût de ces activités pour le monde de la pêche dans son ensemble. L'étude ne s'est pas révélée concluante en ce qui concerne les services de pêche en raison du peu de données disponibles dans ce domaine.

49. De nombreuses mesures visant le marché ont pour origine une série de traités internationaux et d'organisations internationales et de législations nationales. Pour pouvoir mettre à profit tous les avantages de la libéralisation, il faut que l'ensemble des institutions ayant des responsabilités législatives soient chargées, et est le pouvoir, de trouver des solutions d'ensemble dans le cadre d'une coopération. Il faudra vraisemblablement pour ce faire des études complémentaires.