

Accord OMC sur les subventions à la pêche : une souris est née

Joelle PHILIPPE¹

Résumé : *L'article analyse si l'accord de l'OMC sur les subventions à la pêche aborde les principaux défis pour l'avenir de la pêche artisanale en Afrique, et souligne que l'interdiction des subventions pour les stocks surexploités est une bonne nouvelle. L'auteur ajoute que pour que l'accord contribue efficacement aux objectifs de développement durable, il est essentiel que les négociations à venir, avant la treizième conférence ministérielle, se concentrent sur la surpêche et la surcapacité, notamment par les navires étrangers.*

Une des principales menaces pour l'avenir de la pêche artisanale en Afrique, c'est la surcapacité et la surpêche de navires industriels d'origine étrangère, accédant aux eaux africaines par le biais de divers types d'arrangements.

La surcapacité et la surpêche n'ont pas été traitées dans l'accord sur les subventions à la pêche atteint en juin dernier, après 20 ans de négociations, à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les membres de l'OMC [se sont encore réunis](#) la semaine dernière à Évian-les-Bains pour « *penser de façon créative* » à comment démarrer la « *deuxième vague de négociations* »². Il est impératif que, d'ici la prochaine conférence ministérielle (MC13), les membres de l'OMC négocient de nouvelles disciplines pour lutter contre les subventions provoquant la surcapacité et la surpêche, en particulier les subventions accordées aux bateaux d'origine étrangère.

La montagne enfanta une souris ...

En 2001, l'OMC recevait de la part des états membres, un mandat novateur : améliorer les disciplines sur les subventions [mentionnant spécifiquement la pêche](#) comme un secteur important à traiter³. Au fil des années, le mandat a été précisé : aborder la question de la surpêche et de la surcapacité ainsi que le traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays membres en développement et les pays moins avancés (PMA). En 2015, la signature d'un accord a été ajoutée aux [objectifs de développement durable](#), qui, dans son ODD 14.6 appelait à « *éliminer les subventions qui contribuent à la surpêche, à la surcapacité ou aux pratiques de pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN)* »⁴.

¹ Joëlle Philippe est responsable de communication à la Coalition pour des accords de pêche équitables (CAPE-CFFA). Cet article a été publié sur le site de CAPE le 28 octobre 2022. Il est accessible à l'adresse suivante : <https://www.capecffa.org/blog-publications/accord-omc-sur-les-subventions-la-pche-une-souris-est-ne>

² OMC, « Les Membres réfléchissent au lancement de la “deuxième vague” de négociations sur les subventions à la pêche à l'OMC », Nouvelles, 10 Octobre 2022. Disponible à : https://www.wto.org/french/news_f/news22_f/fish_10oct22_f.htm

³ OMC, « La Déclaration de Doha expliquée », Domaines – Programme de Doha. Disponible à : https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dohaexplained_f.htm

⁴ En savoir plus sur les Objectifs de développement durable : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

Vingt-et-un ans après, en juin 2022, un accord a été annoncé en grande pompe qui incluait, un premier paquet de disciplines pour les subventions à la pêche. L'ambassadeur Santiago Wills qui avait présidé aux négociations jubilait, deux semaines plus tard, à la deuxième Conférence des Océans des Nations Unies à Lisbonne⁵, en insistant sur la [réalisation d'une des cibles de l'ODD 14 « Vie aquatique »](#). Encore faut-il que deux tiers des membres de l'OMC, c'est-à-dire 110 des 164 membres, notifient leur acceptation de l'accord obtenu en juin pour que celui-ci entre en vigueur. Mais il faut, aussi, un accord plus ambitieux pour lutter contre la surpêche et la surcapacité.

L'accord de juin inclut l'interdiction des subventions à des navires qui pratiquent la pêche INN (article 3), à ceux qui pêchent des stocks surexploités (article 4) ainsi que pour la pêche en haute mer en dehors des ORGP (article 5.1). Il demande aussi aux membres de « *faire preuve d'un soin particulier* » et de « *modération* » pour les navires ne battant pas leur pavillon ou pour les stocks dont l'état de santé est inconnu. L'accord présente des obligations de transparence et de notification, tous les deux ans, fort exigeantes, sauf pour les pays en développement et les Pays les Moins Avancés (PMA) dont la part annuelle du volume mondial de captures ne dépasse pas 0,8%, qui pourront, eux, notifier tous les 4 ans.

Les pays en développement et les PMA, y compris la Chine, ont une période de grâce de deux ans pour les premières deux disciplines des subventions. La déclaration ministérielle décide aussi que « *le groupe de négociation [...] poursuivra les négociations* », en prenant compte du TSD, « *sur la base des questions en suspens [...] [pour] obtenir un accord complet, [...] d'autres disciplines sur certaines formes de subventions qui contribuent à la surcapacité et la surpêche* ».

En septembre dernier, nous nous posions la question de savoir si, lorsqu'il s'agissait « *de discipliner efficacement les subventions d'une manière qui permette de respecter les engagements des ODD, la montagne de l'OMC donnera-t-elle naissance à une souris ou à un lion ?* »

Ne sont pas concernés par l'accord les investissements publics pour les infrastructures de pêche, les accords de pêche entre gouvernements, ni les subventions dites « non-spécifiques » comme la détaxation du carburant – à la grande déception de nombreuses ONG environnementales qui ont milité contre la détaxation du carburant depuis deux décennies. Ces trois cas de figure ne seront pas revus dans les futures négociations.

En septembre 2021, nous nous posions la question de savoir si, lorsqu'il s'agissait « *de discipliner efficacement les subventions d'une manière qui permette de respecter les engagements des ODD, la montagne de l'OMC donnera-t-elle naissance à une souris ou à un lion ?* »⁶. Du point de vue de la pêche artisanale africaine, bien qu'il y ait des avancées, comme la prohibition des subventions pour les pêcheries de stocks surexploités, l'accord ne traite toujours pas de la [présence de flottes d'origine étrangère dans les eaux africaines](#) qui concurrencent la pêche artisanale pour l'accès aux ressources, et aussi, dans le cas des chalutiers côtiers, détruisent les engins de pêche des pêcheurs artisans et provoquent des collisions, parfois mortelles.

D'abord les bonnes nouvelles ...

La prohibition des subventions concernant les stocks surexploités (article 4) est une bonne nouvelle pour la pêche artisanale. Par exemple, en Afrique de l'Ouest, les stocks partagés de sardinelles, aliment de base des populations de la région, sont fortement surexploités, notamment pour la [production d'huile et](#)

⁵ Cette session (« Dialogue interactif 4 : Rendre la pêche durable et permettre l'accès des petits pêcheurs artisanaux aux ressources marines et aux marchés - Conférence des Nations unies sur les océans 2022 ») a été enregistrée et est disponible à : <https://media.un.org/en/asset/k18/k185g5nkrq>

⁶ GOREZ, Béatrice, « Négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche : La montagne donnera-t-elle naissance à une souris ou à un lion ? », site web de CAPE-CFFA, 13 septembre 2021. Disponible à : <https://www.capecffa.org/blog-publications/ngociations-de-lomc-sur-les-subventions-la-pche-la-montagne-donnera-t-elle-naissance-une-souris-ou-un-lion->

[de farine de poisson](#)⁷. La rareté des sardinelles dans les eaux ouest africaines et sur les marchés met à mal les emplois de milliers de pêcheurs artisans et de femmes transformatrices. Cette discipline est donc bienvenue pour contribuer à la réalisation des ODD, en particulier la sécurité alimentaire (ODD 2 « un monde sans faim ») et les moyens de survie (ODD 8 « plein emploi et travail décent ») des communautés côtières en développement, et l'« accès aux ressources et aux marchés pour la pêche artisanale » (ODD 14b).

La prohibition de subventions aux flottes d'origine étrangère qui pêchent les sardinelles en Afrique de l'Ouest (Turquie, Chine, Russie et pays membres UE), pourrait aider à diminuer la pression sur la ressource.

La surexploitation des ressources de sardinelles en Afrique de l'Ouest n'est pas nouvelle. Le Comité des Pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE) conseille depuis des années de diminuer l'effort de pêche de 50% ou plus. Cependant, la mise en œuvre de mesures de gestion dépend de l'accord entre plusieurs pays côtiers, - en particulier la Mauritanie, le Sénégal et la Gambie-, qui [partagent les stocks de petits pélagiques](#)⁸, un processus qui stagne depuis longtemps en partie à cause d'un manque de volonté politique. Le développement de l'industrie minotière dans la région n'a fait qu'aggraver le problème, avec des flottes d'origine étrangère, surtout chinoises et turques, [déversant des tonnes de petits pélagiques](#) sans ménagement⁹, y compris des sardinelles surexploitées, dans les usines de farine et d'huile de poisson.

En l'absence de mesures de gestion concertées entre ces pays, la prohibition de subventions aux flottes d'origine étrangère qui pêchent les sardinelles dans la région (Turquie, Chine, Russie et pays membres UE), pourrait aider à diminuer la pression sur la ressource.

... et puis les mauvaises

En Afrique, la pêche industrielle est pratiquée essentiellement par des navires originaires de pays identifiés comme les « principaux fournisseurs de subventions dommageables » : la [Chine](#)¹⁰, le Japon, la Corée, la Russie et des états membres de l'UE. Dans de nombreux cas, ces flottes ciblent des ressources de pêche en compétition directe avec la pêche artisanale. Ces flottes accèdent aux eaux africaines par le biais d'accords de pêche, par des licences privées ou bien par l'affrètement ou le changement de pavillon, souvent dans le cadre d'une [société mixte \(société locale à capital étranger\)](#)¹¹. Lorsque que le bateau prend le pavillon du pays côtier où il opère, il est alors considéré comme national.

Par exemple, en Côte d'Ivoire, en mars 2021, il y avait 55 navires exploités par des [sociétés locales mais dont les gestionnaires étaient chinois](#) – soit des navires affrétés, soit « ivoirisés » (changement de

⁷ DIALLO, Mamadou Aliou, « Usine de farine de poisson : Une menace pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle ? » site web de la Confédération africaine d'organisations professionnelles de pêche artisanale (CAOPA), 21 avril 2021. Disponible à : <https://caopa.org/usine-de-farine-de-poisson-une-menace-pour-la-securite-alimentaire-et-nutritionnelle/21/04/2021/actu/3250/>

⁸ MORIN, Michel, « La gestion de la pêche en Afrique de l'Ouest : l'exemple des sardinelles », site web de CAPE-CFFA, 17 octobre 2022. Disponible à : <https://www.capecffa.org/blog-publications/la-gestion-de-la-pche-en-afrique-de-louest-lexemple-des-sardinelles>

⁹ GOREZ, Béatrice, « Quand les populations ont faim, les images de poisson frais pour la farine choquent », site web de CAPE-CFFA, 23 février 2022. Disponible à : <https://www.capecffa.org/blog-actualites/quand-les-populations-ont-faim-les-images-de-poisson-frais-pour-la-farine-choquent>

¹⁰ PHILIPPE, Joëlle, « Quelle est la taille de la flotte chinoise de pêche lointaine ? », site web de CAPE-CFFA, 18 juin 2020. Disponible à : <https://www.capecffa.org/blog-publications/quelle-est-la-taille-de-la-flotte-chinoise-de-pche-lointaine->

¹¹ GOREZ, Béatrice, « Investissements et transparence dans les relations de pêche UE-Afrique : quid des sociétés mixtes ? » site web de CAPE-CFFA, 28 juillet 2020. Disponible à : <https://www.capecffa.org/blog-publications/investissements-et-transparence-dans-les-relations-de-pche-ue-afrique-quid-des-socits-mixtes->

pavillon)¹². L'« ivoirisation » confère des avantages à l'armateur, et de plus, les conditions pour changer le pavillon des navires sont rarement respectés, ces sociétés bénéficiant de dérogations systématiques.

Un autre exemple, aussi, à Madagascar. En novembre 2020, nous avons dénoncé la signature de deux accords de pêche avec des investisseurs chinois¹³. Ils permettaient à plus ou moins 30 navires à passer sous pavillon national et leur concédaient des licences multi-espèces qui les exemptaient de réglementation et de la gestion de certaines espèces à haute valeur commerciale, notamment la crevette – l'or rose de la grande île de l'Océan indien.

Dans la [dernière proposition d'accord sur les subventions](#)¹⁴, un article, qui a disparu depuis, abordait les questions de surcapacité et surpêche par des bateaux re-pavillonnés, en proposant que : « *Aucun membre n'accordera ni ne maintiendra de subventions à un navire ne battant pas le pavillon du membre qui accordera la subvention* ». Ce point a été repris mais en version « décaféinée » dans l'accord de juin : « *un membre fera preuve d'un soin particulier* » et de « *modération lorsqu'il accordera des subventions à des navires ne battant pas son pavillon* ».

Il faut absolument que la suite des négociations traite les subventions à la surpêche et à la surcapacité accordées aux bateaux d'origine étrangère, y compris re-pavillonnés dans un pays en développement ou PMA, en prenant garde aux failles dont pourraient profiter ces navires dans le cadre du traitement spécial et différencié (TSD). Dépendant de comment ce TSD sera abordé, de nombreux navires re-pavillonnés dans le pays côtier où ils opèrent, donc sous régime national, concurrençant la pêche artisanale, pourraient échapper à une grande partie des disciplines sur les subventions. Ceci serait néfaste pour la pêche artisanale africaine.

La pêche artisanale a « mangé du lion » : quel investissement public demande-t-elle pour le développement durable de ses activités ?

En juin dernier aussi, pendant que l'ambassadeur Wills [présentait l'accord obtenu en salle plénière](#) de la Conférence sur l'Océan à Lisbonne, des pêcheurs artisans et femmes transformatrices, venus de cinq continents présentaient des demandes concrètes à leurs gouvernements, y compris en termes d'investissements de fonds publics, pour que l'ODD 14b soit atteint d'ici 2030.

Pour eux, les fonds publics, les subventions, doivent être investis dans les services et infrastructures pour [améliorer les conditions de travail et de vie](#) des communautés côtières¹⁵ – surtout celles des femmes transformatrices de poisson, comme par exemple l'accès à l'eau potable, à l'électricité et des installations d'égouttage sur les sites de transformation.

Dans son Appel à l'action¹⁶, la pêche artisanale demande ainsi aux gouvernements de soutenir des communautés de pêche artisanale résilientes, pour qu'elles puissent « *jouer efficacement leur rôle clé*

¹² GOREZ, Béatrice, « Négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche : La montagne donnera-t-elle naissance à une souris ou à un lion ? », *op.cit.*

¹³ GOREZ, Béatrice, « Petite pêche en péril : Madagascar signe des accords de pêche destructeurs avec des investisseurs chinois », site web de CAPE-CFFA, 17 novembre 2020. Disponible à : <https://www.capecffa.org/blog-publications/petite-pche-en-pril-madagascar-signe-des-accords-de-pche-destructeurs-avec-des-investisseurs-chinois>

¹⁴ Cette proposition de juin 2021, qui n'a pas été retenue, est disponible à : <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?Open=True&filename=r%3A%2FTN%2FRL%2FW276R1.pdf>

¹⁵ GOREZ, Béatrice, « Donner au poisson la valeur de l'or : aider les femmes dans la pêche artisanale africaine pour un meilleur accès aux marchés », site web de CAPE-CFFA, 2 mai 2022. Disponible à : <https://www.capecffa.org/blog-publications/le-poisson-son-poids-dor-aider-les-femmes-dans-la-pche-artisanale-africaine-pour-un-meilleur-accs-aux-marchs>

¹⁶ Cet appel à l'action signé par des organisations de pêche artisanale de 6 continents est disponible, avec la liste de tous les signataires et supporters, sur le site web de CAPE-CFFA :

de gardiens de l'océan et en tant que contributeur à la sécurité alimentaire et la nutrition ». Pour cela, il faut des investissements efficaces dans, par exemple, le développement de plans de cogestion, comme la surveillance participative ; financer adéquatement l'application de la réglementation environnementale en amont de la concession de nouvelles utilisations des océans de la part d'industries de l'économie bleue ; améliorer la collecte et diffusion de données sur le secteur ; ou bien investir dans des initiatives qui rendent les communautés plus résilientes, comme réduire les pertes après capture ou des alternatives d'approvisionnement pour les femmes transformatrices.