

Effets des aides financières sur les activités de pêches artisanales

JEAN-PIERRE BOUDE

EFFECTS OF SUBSIDIES ON SMALL-SCALE FISHERIES ACTIVITIES

ABSTRACT

Because of the special properties of renewable resources, a match between individual and social optima is exceptional. This results in difficulties in applying a global and uniform approach to subsidies offered to small-scale fisheries. A classification has been drawn up, based on the analysis of subsidies to small-scale fisheries in seventeen developed countries, depending on the objectives of the subsidies. The effects of subsidies on the main relevant variables in the fisheries sector are evaluated. Stock levels, values of landings, debt repayment, individual profits, costs of production, productivity surplus and its distribution and the development of international trade are taken into account.

Depuis une vingtaine d'années d'importantes mutations technologiques se produisent dans le secteur des pêches. Dans la majorité des cas, elles ont pour résultat d'augmenter le niveau de l'effort de pêche effectif, alors que pour des stocks de plus en plus nombreux on atteint une situation de pleine exploitation biologique.

En matière de pêche artisanale, cela se traduit par une augmentation constante du degré d'intensité capitaliste, essentiellement par le biais d'une intensification du capital. L'augmentation de la taille des bateaux, leur suréquipement en engins d'aide à la capture, la croissance de la puissance de pêche en général et en particulier de la puissance motrice utilisée par les pêches artisanales, participent à cette évolution.

Les phénomènes de sur-investissement que l'on peut observer sont très largement expliqués par les spécificités du secteur halieutique. L'existence permanente d'externalités de stocks et d'externalités d'encombrement font que la

In : La Recherche Face à la Pêche Artisanale, Symp. Int. ORSTOM-IFREMER, Montpellier France, 3-7 juillet 1989, J.-R. Durand, J. Lemoalle et J. Weber (eds.). Paris, ORSTOM, 1991, t. II : 833-838.

recherche de l'espérance de la réalisation d'un profit individuel maximum passe par la mise en œuvre de la plus grande puissance de pêche possible. Dans le même temps, l'agrégation de l'ensemble des comportements individuels conduit inévitablement à l'épuisement de la rente totale dégagée par la pêcherie. Il est donc difficile de faire en sorte qu'il existe une adéquation entre l'optimum individuel et l'optimum social.

Cela a été largement favorisé par les politiques d'encadrement des activités de pêches décidées par les différents Etats. En particulier l'évolution des conditions de financement des pêches artisanales a certainement joué un rôle non négligeable. La masse des aides financières attribuée à ce secteur n'a cessé de croître et ce phénomène est constaté dans l'ensemble des pays développés.

Une analyse fine des différents types d'aides financières allouées montre qu'on ne peut pas raisonner de façon globale et uniforme si on veut résoudre le problème de l'effet des politiques de financement sur le comportement économique des pêches artisanales.

1. LES AIDES FINANCIÈRES AUX PÊCHES ARTISANALES

L'importance des besoins de financement pour les pêches artisanales explique le développement rapide des aides financières qui lui sont attribuées. Pour faire face à la demande d'investissement et à cause des risques liés à la mise en œuvre d'un capital en vue de l'exploitation d'une ressource naturelle renouvelable et aléatoire, les Etats ou les collectivités ont du intervenir souvent très massivement. L'évolution en croissance des prix d'achats des nouvelles unités, l'augmentation des coûts d'exploitation... combinés à l'insuffisance des potentialités de crédits à long, moyen ou court terme ainsi que la faiblesse des possibilités d'autofinancement expliquent cela.

Un dépouillement systématique des données disponibles fait apparaître plus de quarante types de modalités d'intervention. l'examen des aides financières accordées aux pêches artisanales dans dix sept pays développés permet de présenter une typologie de ces aides en fonction des objectifs recherchés.

1.1. Les aides financières à caractère social

Ces aides ont pour objet de faire face à des problèmes qui surgissent de façon irrégulière. Elles se traduisent donc par la mise en place de dispositifs généraux de protection, de compensation ou d'assurance. Cela recouvre :

- les programmes d'urgence visant à verser des primes pour compenser des pertes liées à toutes sortes de risques ;
- les programmes de protection sociale qui sont parfois spécifiques en matière de pêche, en particulier pour pallier les effets des intempéries ;
- les incitations fiscales destinées à limiter les fluctuations des revenus des pêcheurs par le biais de mécanismes de report des bénéfices imposables sur des années ultérieures ;
- les programmes de développement régionaux lorsqu'ils visent à protéger des activités de pêches artisanales mises en danger du fait de la mise en œuvre de politiques plus générales. Ce type d'intervention est de plus en plus le fait des collectivités locales ou régionales.

1.2. L'assistance économique directe

Il s'agit de moyens d'intervention qui peuvent être limités dans le temps une fois leur objectif atteint. Ce type d'assistance découle de la volonté des Etats de faciliter l'ajustement des structures de pêches artisanales aux réalités

économiques, en particulier en recherchant la meilleure adéquation possible entre le coût de la mise en œuvre d'un effort de pêche et les résultats économiques qui en ressortent de façon à assurer sur le long terme des moyens d'existence suffisant aux pêcheurs.

Les subventions d'exploitation ont pour objet soit de compenser un surcoût d'exploitation, soit de compenser des fluctuations à la baisse des prix des produits débarqués. Il existe un grand nombre de variétés de subventions de ce type et la frontière entre ce qui est subvention et ce qui contribue aux régimes d'assurances est parfois difficile à établir, surtout lorsqu'il s'agit de faciliter l'accès au crédit.

Les aides à la modernisation ont pour objet de rendre plus efficaces les moyens de pêche par la mise en œuvre de techniques nouvelles ou différentes.

Les aides au développement sont principalement destinées à l'amélioration de la productivité de la flotte, par abaissement des coûts d'exploitation et par l'amélioration de la qualité des poissons débarqués.

La distinction entre ces deux types d'aides (modernisation et développement) est parfois difficile à effectuer dans la mesure où les programmes qu'elles financent se chevauchent la plupart du temps (c'est le cas du financement des équipements destinés à fournir des économies de carburant). Les moyens mis en œuvre sont variés et vont de la subvention en capital à la mise en place d'intérêts bonifiés en passant par l'octroi de primes ou de facilités de crédits.

Les aides à la restructuration de la flotte impliquent en général une rationalisation des flottilles en vue de les adapter aux nouvelles conditions d'accès aux ressources et à l'évolution des stocks. Il s'agit essentiellement d'intervention pour réduire les capacités excédentaires de moyens de captures.

1.3. Les aides financières à la transformation, distribution, commercialisation

De plus en plus ce type d'intervention concerne les pêches artisanales par l'intermédiaire des modifications sur des prix ou des quantités absorbées par le marché en aval du secteur des captures.

Les aides aux investissements dont bénéficie le secteur de la transformation ont pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'industrie de la transformation des produits de la mer.

Les mesures d'ajustement structurels permettent de réduire l'intervalle de temps nécessaire à l'industrie pour lui permettre d'adapter ses capacités aux ressources disponibles et pour accélérer le retour à la rentabilité de l'industrie de la pêche dans son ensemble.

La relation de ces deux types d'intervention avec les activités de pêche artisanale dépend étroitement des structures de production et des structures de marchés de chaque pays : pêche industrielle, pêche artisanale et rôle respectifs dans l'approvisionnement des unités de transformation et du marché en frais.

Les mesures d'organisation des marchés nationaux ainsi que celles visant à soutenir la recherche halieutique sont présentes dans presque tous les pays examinés et concernent directement la pêche artisanale.

Il en est de même pour les aides consistant en des mesures d'assistance à la commercialisation des produits de la mer et à leur exportation.

Il existe donc une grande variété d'aides financières aux activités de pêches artisanales. Si on veut analyser les effets économiques de ces modalités d'aides, il est impératif de considérer chaque mesure en elle-même. De plus, il est nécessaire de tenir compte de l'environnement dans lequel elle se situe si on désire mesurer les distorsions du marché qui en découlent.

2. LES EFFETS DES PROGRAMMES D'AIDES FINANCIÈRES AUX PÊCHES ARTISANALES

Les analyses des effets des programmes d'aides financières aux pêches artisanales devraient permettre de se faire une idée plus précise des distorsions de concurrence existantes. Deux possibilités d'approches sont envisageables :

- une approche en termes comptables impliquant une mesure des distorsions de marché au moyen d'une seule variable simple à l'image de ce qui existe en matière d'agriculture avec l'élaboration d'un indice synthétique tel que le P.S.E. (Protection Subsidy Equivalent) ; mais cela nécessite l'utilisation d'une base de données complètes qui n'existe pas en matière d'halieutique. De plus, le caractère aléatoire des captures donc des résultats économiques ainsi que les nombreuses inégalités d'accès à l'exploitation d'une même ressource rendent cette approche difficile à élaborer au plan théorique.

- une approche en terme analytique permet de considérer différentes mesures et d'examiner leur impact sur toute une série de variables : état des stocks, débarquements, emplois, profits individuels et de la pêcherie, prix... en vue d'évaluer les effets de distorsion. Elle a l'avantage de ne pas exiger l'existence préalable d'une base de donnée complète. Le principe est d'approcher les distorsions du marché, dans un secteur très réglementé comme celui des pêches, en prenant comme référence l'évolution des marchés réglementés et de laisser la libre concurrence déterminer son propre niveau d'équilibre.

2.1. La matrice d'évaluation de l'effort des programmes d'assistance économique

Le principe de l'approche analytique est de construire une matrice permettant l'évaluation de l'effet des programmes d'assistance économique sur les principales variables déterminantes pour le secteur des pêches. Cette méthode permet de tenir compte des spécificités du secteur et de ce fait elle peut être conduite avec beaucoup de sûreté même en l'absence de données chiffrées.

La matrice se présente sous la forme d'un tableau à double entrée dont les lignes sont construites en fonction des mesures d'aides financières considérées et les colonnes déterminées en fonction des différentes variables retenues. L'intersection des lignes et des colonnes permet de décrire les effets de chacune des mesures en fonction de chacune des variables.

L'importance de la matrice est fonction du degré de décontraction désiré pour l'analyse tant pour les outils que pour les variables. Une première approche est possible en ne retenant que dix types d'aides financières correspondant à la typologie précédemment présentés et regroupant en plus les aides à caractère social en seulement deux classes : aides individuelles et aides en vue du développement régional.

Pour ce qui concerne les variables, on peut en retenir neuf à examiner qui concernent l'état des stocks, la valeur des débarquements, l'effort de pêche, le niveau de rente totale, le niveau des profits individuels pour ce qui concerne les pêcheurs-artisans ; les coûts de production, le niveau de surplus de productivité, le partage du surplus entre les différents partenaires, l'évolution du commerce international pour ce qui concerne l'aval.

La matrice à remplir contient alors quatre vingt dix cases. Si l'on suppose que les relations entre le secteur des captures et celui de la transformation, distribution, commercialisation se font par l'intermédiaire d'effets quantités et d'effets prix, on peut réduire de moitié le champ d'investigation puisque l'étude des effets des modalités d'aides aux captures sur les variables secteurs des captures et des modalités d'aides à l'aval sur l'aval feront apparaître dans les deux cas ces types d'effets.

Si l'on retient un certain nombre d'hypothèses supplémentaires habituellement utilisées pour la construction

de modèles simples à savoir que les captures sont proportionnelles à l'état des stocks, que les prix sont constants, que les unités d'effort sont initialement strictement identiques, que chaque capitaine a le même comportement économique que ses concurrents, que le niveau d'emploi est strictement proportionnel au niveau de l'effort de pêche, que les prix de débarquement sont directement proportionnels à ceux de l'approvisionnement interne du secteur de transformation et qu'il en est de même des volumes débarqués, enfin que l'emploi industriel y est strictement proportionnel à l'évolution de la valeur ajoutée, il est possible d'étendre les résultats aux différentes variables écartées dans la matrice utilisée, à savoir : volume des débarquements, emplois dans le secteur des captures, prix et volume de l'approvisionnement de l'industrie, valeur ajoutée de l'industrie, emplois individuels...

2.2. L'identification des effets

L'évolution des ressources disponibles en raison des fluctuations naturelles ou à cause de l'intensité de l'effort de pêche, l'augmentation régulière et globale de l'effort de pêche, le contrôle par chaque Etat ou groupement d'Etats de sa zone économique exclusive (ZEE)... ont favorisé de plus en plus fréquemment la mise en place d'une gestion publique des ressources. La liberté totale de captures des quantités non limitées de produits de la mer ainsi que la liberté de travailler dans la pêcherie sans barrière à l'entrée est un cas de figure de plus en plus inhabituel.

Il existe une grande variété de modes de gestion. Il est possible, malgré tout, de les regrouper en un nombre restreint de grandes catégories. Deux principaux cas de figures de présentent : la gestion des stocks et la gestion de l'effort de pêche. La gestion des stocks par l'intermédiaire d'une limitation des captures oscille schématiquement entre la mise en place de TAC collectifs et l'institution de quotas individuels des captures (transférables ou non). La gestion de l'effort s'effectue par la mise en œuvre de droits d'accès le plus généralement sous la forme de licences, ce qui peut permettre de mettre en place une dynamique des flottilles.

Comme les effets des mesures dépendent du mode de gestion adopté, ces différents cas de figures (TAC collectifs, quotas individuels de captures, gestion de l'effort) doivent faire chacun l'objet de l'établissement d'une matrice. A cet égard, il faut noter que les possibilités d'aller d'une pêcherie à l'autre, ces dernières pouvant éventuellement être gérées différemment, compliquent l'analyse.

La gestion du secteur des pêches dans de nombreux Etats doit dépasser cette vision de gestion du secteur des captures pour intégrer celle du secteur transformation, ce dernier secteur déterminant de plus en plus les orientations à donner au secteur des captures. Cette partie de la matrice fait donc l'objet d'une analyse qui est conduite indépendamment des modes de gestion de l'autre secteur. La raison en est que ces modes de gestion du secteur prises vont se traduire dans tous les cas de figures par des prix ou des effets quantités qui ont les mêmes conséquences sur ce secteur aval. Et réciproquement, les interventions sur le secteur prises auront des effets sur les modes de gestion du secteur transformation par les variations de prix ou de demande qu'elles induisent.

Toute analyse des effets suppose une situation de référence. Celle qui est utilisée est constituée par la situation de concurrence pure et parfaite de la pêcherie. La référence absolue devient alors celle de l'équilibre de la pêcherie qui s'établit dans ce cadre lorsque toute la rente a été épuisée, ce qui se produit quand le dernier bateau rentrant dans la pêcherie équilibre ses coûts et son chiffre d'affaires, sans possibilité de dégager un profit individuel mais aussi sans risque de réaliser des pertes.

Entre temps, puisque la concavité de la courbe des captures en fonction de l'effort de pêche peut inverser les effets de mesures d'assistance suivant que la pêcherie se trouve dans une situation qui est placée avant, au voisinage, après ou exactement au niveau du MSY, il est nécessaire d'envisager plusieurs situations possibles par rapport au MSY. La même réflexion doit être effectuée par rapport au maximum économique renouvelable (MEY).

Il est ainsi possible d'obtenir une analyse détaillée des effets de chacune des mesures envisagées en fonction du mode de gestion des pêcheries.

L'analyse des effets des différents programmes d'aide peut être conduite avec beaucoup de sûreté en s'appuyant sur l'utilisation de modèles économiques simples. Une première tentative a déjà été réalisée dans le cadre des travaux du comité des pêcheries de l'OCDE en se fondant sur ces principes. Cette première tentative doit permettre d'initier des études plus précises qui permettent de mettre à la disposition des gouvernements une grille de lecture complète leur permettant d'apprécier les effets de leurs politiques. C'est seulement à l'aide de cette approche analytique détaillée que peut être atteinte la transparence nécessaire à la mise en œuvre des politiques d'aide. Elle est la condition préalable à toutes tentatives de quantification généralisée.