

– Appel à contribution –

Mobilisation des ressources internes sur les ressources halieutiques

Contexte

Dans le cadre de la nouvelle stratégie interministérielle entre le Ministère de l'Économie et le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) publiée en juin 2020, l'aide publique au développement française doit s'impliquer davantage sur la mobilisation des ressources intérieures publiques (MRIP). Désignant la capacité des États à percevoir des recettes, en particulier via la fiscalité, et à les utiliser pour financer leur croissance, les ressources intérieures représentent la première source (plus de 50%) de financement du développement en Afrique, loin devant l'aide publique au développement (15% environ).

L'opérationnalisation de cette stratégie passe par la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement stratégique pour le développement (PISD 2020-2023). Ce plan, composé d'un volet bilatéral et multilatéral, prévoit 60,3 millions d'euros pour le financement d'initiatives favorisant la mobilisation des ressources intérieures, en Afrique subsaharienne (ASS) prioritairement.

Aussi, afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la nouvelle stratégie française et du PISD, le Ministère de l'Économie et des Finances, et le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ont créé une plateforme d'échange et de coordination, réunissant les acteurs français publics et privés impliqués dans l'appui à la MRI des PED. Cette plateforme permettra ainsi de disposer d'un réseau d'acteurs aux fonctions et aux responsabilités clairement identifiées, offrant alors la possibilité d'agir de concert et d'avoir une meilleure lisibilité des interventions françaises.

Elle aura pour mission de :

1. Assurer la coordination des actions des différents intervenants
2. Développer le lien entre administrations et recherche afin de consolider l'offre française d'expertise sur la scène internationale
3. Suivre les indicateurs du Plan stratégique d'investissement au développement 2020-2023 et en tirer une réflexion sur l'intervention française
4. Former les opérateurs français par des séminaires interministériels
5. Associer la société civile dans la réflexion sur les appuis à la MRIP
6. Valoriser l'expertise française au cours de séminaires/conférences pour promouvoir les priorités de la stratégie.

Dans le cadre de l'objectif 2 de la plateforme, le MEAE a décidé d'octroyer une subvention pour la production d'un papier de recherche, visant à générer de la connaissance qui pourra ensuite être valorisée sur la scène internationale et dans les dispositifs de coopération français et internationaux. Il soutiendra les meilleurs experts sur le thème choisi pour produire une étude de qualité dont les résultats pourront être repris par les membres de la plateforme.

Le thème retenu par la plateforme pour le premier appel à contribution est celui de la mobilisation des ressources internes sur ressources halieutiques, comme un angle d'approche allant dans le sens de la biodiversité et de la préservation des ressources naturelles.

Justification

La mobilisation des ressources internes sur ressources halieutiques est un thème au carrefour de l'écologie et des politiques fiscales et douanières. C'est la raison pour laquelle la plateforme souhaite bénéficier de l'expertise du monde de la recherche, afin de mettre en évidence les marges de manœuvre existantes en termes de politiques publiques.

« Les ressources halieutiques provoquent des situations conflictuelles à différents niveaux de l'activité, tant dans leur exploitation que dans leur gestion. Si ces tensions ne sont pas nouvelles, il s'avère que dans un contexte spatial de plus en plus globalisé et marqué par une raréfaction accrue de la ressource halieutique, ces rivalités tendent à s'exacerber (« Mondialisation et conflits autour des ressources halieutiques », Sylvain Le Roux et Julien Noël, dans *Écologie & politique* 2007/1 (N°34), pages 69 à 82). En plus des problèmes liés aux externalités et au libre accès à la ressource, des difficultés en termes de gouvernance et de juridiction peuvent s'ajouter. En effet, les bancs de poissons se trouvent parfois à cheval sur différentes frontières étatiques et certaines espèces migrent au cours de l'année dans différentes zones géographiques. Une gestion plus globalisée semble alors nécessaire (Pintassilgo, P., Kronbak, L. G., & Lindroos, M. (2015). International fisheries agreements: A game theoretical approach. *Environmental and Resource Economics*, 62(4), 689-709.). Progressivement, des accords bilatéraux (Accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable...) et multilatéraux (Accord sur l'océan Arctique central...) sur les ressources halieutiques voient le jour ainsi que des organisations internationales de pêches (Commission des thons de l'océan Indien, Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest...). Malgré leur grand nombre, l'efficacité de ces accords et organismes reste très débattue (Kaczynski, V. M., & Fluharty, D. L. (2002). European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? *Marine Policy*, 26(2), 75-93.).

La pêche est une source de revenu importante pour les populations locales. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO 2012, *Strategy for Fisheries, Aquaculture and Climate Change*) en 2012 plus de 500 millions de personnes dans les pays en développement dépendent, directement ou indirectement, de la pêche et de l'aquaculture pour leurs moyens de subsistance. Pour autant, la surexploitation des ressources halieutiques génère une tension croissante sur ces ressources et nécessite une gestion des stocks plus suivie, voire plus contrainte. A ces difficultés s'ajoutent les externalités négatives

des activités de pêches telles que la dégradation de l'habitat maritime et la prise d'espèces accessoires non ciblées (Abbott, J. and D.S. Holland, 2013. "Protecting Marine Ecosystems in Fishery Regulation". J.F. Shogren (Ed.), *Encyclopedia of Energy, Natural Resource, and Environmental Economics*, Elsevier, London, 206-214.). Dans ce cadre, la fiscalité dite « comportementale » peut jouer un rôle en orientant les comportements de pêche vers des gestions raisonnées de la ressource, tout en générant des revenus supplémentaires pour l'Etat et en garantissant un revenu aux populations. Dans divers pays, la législation relative à la pêche est ancienne et ne tient pas systématiquement compte des tensions sociales qu'elle peut générer en cas d'inégalité de traitement entre exploitants locaux et étrangers par exemple (Thèse de doctorat en Droit public, « Le Congo et le droit de la mer : l'exploitation des ressources pétrolières et halieutiques » par Justin-Macaire Dandila, Rapport Angaman Konan « Co-management in Aby Lagoon – Côte d'Ivoire »). Le rapport de l'OCDE "Evading the net: tax crime in the fisheries sector" (OECD. 2013) met en lumière les nombreux délits fiscaux auxquels est soumis le secteur de la pêche tels que les déclarations incorrectes quant à l'origine, au volume ou à la catégorisation d'une capture ainsi que l'utilisation à des fins frauduleuses de sociétés offshores et des pavillons de complaisance. Ces crimes sont liés aux fortes vulnérabilités du secteur avec principalement le manque de transparence et représente un grand manque à gagner pour les pays.

Si une littérature existe sur la gestion des ressources halieutiques du point de vue de l'écologie, peu est produit sur les politiques économiques et en particulier fiscales et douanières qui peuvent jouer un double rôle de mobilisation de ressources publiques et d'incitation à une gestion plus durable de ces ressources. Pourtant, de nombreux instruments visant ces objectifs existent et tous n'ont pas les mêmes effets. Il est possible de classer ces instruments en deux catégories. La première concerne les instruments contrôlant les intrants avec parmi ceux-ci principalement des taxes sur l'effort de pêche (par exemple sur le nombre, la taille ou encore la puissance des bateaux) et des réglementations telles que des limites d'entrée dans les zones de pêches (par exemple des licences, des restrictions sur « les jours en mer », des zones ou des saisons de fermeture) ou encore des réglementations sur les engins de pêche utilisés. Une deuxième catégorie d'instruments se concentre sur les produits de la pêche avec notamment des taxes sur les récoltes (taxes à la capture ou au débarquement) ainsi que des quotas. De nombreux auteurs ont reconnu la supériorité de la taxation comme outil de gestion de la ressource et de capture de la rente par rapports aux autres méthodes (Strand et Norton, 2002 ; Jensen, 2002 ; Androkovich et Stollery, 1991). Cependant, la mise en place de ces taxes pose certains problèmes notamment sur la fixation du taux de taxation face à des espèces et des rentabilités d'entreprises très différentes ainsi que le manque d'information et de mesure fiable (Stefan et al. 2013). Ainsi, le quota est un instrument communément utilisé dans le secteur de la pêche. Néanmoins, son effet varie selon le type d'allocation défini. En effet, alors que le quota avec un total admissible de captures global conduit à une ruée sur la ressource loin d'être optimale, Androkovich et Stollery (1991) ainsi que Arnason (1994) ont souligné les qualités des quotas individuels transférables comme outil de deuxième rang après la taxation. Il est donc important d'évaluer les impacts de chaque instrument en s'interrogeant notamment sur les conditions propices à leur efficacité afin de proposer dans le futur le design le plus adapté dans un contexte donné.

Enfin, il convient de considérer dans l'analyse la pratique de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Cette dernière encore très répandue appauvrit les stocks de poissons, détruit les habitats marins, fausse la concurrence et affaiblit les communautés côtières, notamment dans les pays en développement. L'union Européenne estime que la pêche INN représente 19% des captures à travers le monde (en valeur) pour un montant total estimé à 10 milliards € chaque année¹.

Livrables attendus

Quatre livrables sont attendus pour la présente étude :

- **Une revue de la littérature critique** sur la mobilisation des ressources internes fiscales et parafiscales notamment tirées par les ressources des droits de pêche sur les ressources halieutiques, incluant les études de cas pertinentes, tant dans les économies avancées que dans les économies en développement (maximum 20 pages hors annexes). Cette revue devra être remise le 26 avril 2021.
- **Une note de cadrage** pour l'étude visant à examiner l'intersection entre la mobilisation des recettes intérieures et la gestion des ressources naturelles de la pêche, en mettant l'accent sur une taxation efficace, la prévention de la fraude, le potentiel de recettes et la gestion durable des ressources. Cette note présentera au minimum, l'objectif et la méthodologie détaillée proposée, le chronogramme, les sources documentaires et de données, ainsi que les limites de l'analyse. Cette note de cadrage devra être présentée pour validation le 3 mai 2021 ;
- **Un rapport provisoire** devra être présenté au plus tard le 5 juillet 2021. Ce rapport devra contenir les éléments ci-dessous :
 - La revue de la littérature critique sur la mobilisation des ressources internes sur les ressources halieutiques ;
 - Le résultat de l'étude découlant de la note de cadrage validé à la suite de la présentation de la note de cadrage ;
 - Une revue des pratiques existantes en matière de MRI sur les ressources halieutiques ;
 - Une cartographie des régions à fort enjeux, tant en Afrique Subsaharienne que dans l'océan indien, pacifique ou dans les Caraïbes ;
 - Des pistes d'orientation pour une politique plus pertinente dans les zones d'intérêt, s'appuyant sur les résultats de l'étude ;
 - Une brève note résumant les principales conclusions de l'étude (maximum 6 pages).
- **Un rapport final**, tenant compte des remarques qui auront été formulées, devra être produit au plus tard le 26 juillet 2021.
- **Une réunion de restitution des résultats**, visant principalement à mettre en exergue les implications opérationnelles de l'étude, sera organisée en septembre 2021. Le format précis de cet événement (webinaire, retour d'expérience, ou autre) sera déterminé à un stade ultérieur de l'étude.

¹ https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_fr

Validation des livrables :

Les différents livrables seront transmis au comité qui fournira des commentaires et avis motivés que le prestataire devra prendre en compte.

Expertise recherchée

L'équipe doit comprendre au moins un économiste senior (minimum 5 ans). Une bonne connaissance de terrain dans les pays en développement sera appréciée.

Elle devra répondre aux qualifications et critères ci-après :

- Avoir publié dans des revues à comité de lecture des articles de recherche portant sur la fiscalité.
- Avoir publié ou *a minima* avoir une bonne connaissance des problèmes spécifiques liés aux ressources naturelles.
- Une connaissance des pays en développement sera appréciée.

Modalités de réponse, budget et calendrier

Les contributeurs sont invités à transmettre

- Une proposition technique comprenant notamment :
 - La compréhension du présent appel à contribution ainsi que d'éventuelles remarques sur ce dernier.
 - Une présentation du candidat comprenant un maximum de 10 références pertinentes pour cette étude (prestations similaires réalisées par le candidat au cours des 10 dernières années). La pertinence sera analysée en fonction de la nature des références présentées (étude, revue de la littérature, méta-analyse, cartographie / typologie de mesures, analyse de politiques publiques, etc.) ainsi que de la thématique traitée (fiscalité, gestion des ressources naturelles, politiques de pêche, etc.). La présentation des références renseignera au moins les rubriques suivantes : Intitulé de la prestation, client / bénéficiaire de la prestation, montant (en €) de la prestation, description de l'objectif de la prestation, description des services fournis. Un justificatif pour chaque référence devra être fourni (attestation de bonnes exécutions ou extrait de contrat).
 - La démarche méthodologique envisagée, un chronogramme et le(s) CV de(s) expert.es.
- Une proposition financière présentant l'ensemble des coûts détaillés.

Le budget maximum disponible pour cette étude est de 35.000 € TTC.

Ces propositions sont à envoyer avant le 15 janvier 2021 par courriel à delphine.barret@ferdi.fr

Le contributeur dont la proposition aura été retenue sera contacté début février 2021 pour un démarrage fin février 2021.