

Empêcher la pêche illégale d'être payante

Quelle est l'ampleur du phénomène de la pêche illégale ?

Pourquoi est-ce un problème économique ?

Peut-on combattre la pêche illégale par des moyens économiques ?

Qui surveille la haute mer ?

Comment enrayer la pêche pirate ?

Comment financer la lutte contre la pêche pirate ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

La pêche pirate, ou pêche illégale, épuise les stocks halieutiques mondiaux et sape les efforts déployés pour assurer leur pérennité et leur renouvellement futur. Elle compromet, en outre, le bien être économique et social de ceux qui pêchent en toute légalité et diminue l'incitation à respecter les règles. Or, en dépit des efforts consentis aux niveaux national et international, la pêche pirate continue de prospérer dans l'ensemble du monde.

D'après les informations disponibles, le braconnage en haute mer est très répandu, bien qu'il porte essentiellement sur quelques espèces à grande valeur marchande, comme la légine australe et le thon. Les estimations du volume des captures illégales, non déclarées et non réglementées et de l'ampleur de leurs répercussions sur l'environnement varient énormément, mais l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) indique que, dans certaines zones de pêche importantes, ces prises peuvent représenter jusqu'à 30 % de la totalité des prélèvements et que, pour certaines espèces, elles peuvent même s'élever à trois fois la quantité autorisée.

Quelle que soit l'ampleur des captures, la pêche illégale menace la durabilité des stocks halieutiques mondiaux, et les pirates de la mer bénéficient d'un avantage économique injuste sur les pêcheurs qui opèrent en toute légalité.

Ces dernières années, la pêche pirate est devenue un des dossiers internationaux prioritaires des décideurs responsables de la pêche, et les pouvoirs publics du monde entier ont intensifié leurs efforts pour la combattre. Il n'en reste pas moins que la pêche illégale demeure une entreprise rentable malgré l'introduction, au niveau international, d'un certain nombre de mesures préventives et, tant qu'il en sera ainsi, les braconniers de la mer continueront de sévir.

Bien qu'un grand nombre de méthodes différentes aient été testées, il faut reconnaître que la pêche illégale reste en fait un problème économique. C'est pourquoi, nous examinons dans cette *synthèse* ce qui peut être fait pour rendre la pêche illégale moins rentable et de ce fait moins attrayante pour ceux qui la pratiquent. ■

Quelle est l'ampleur du phénomène de la pêche illégale ?

La pêche illégale est un phénomène difficile à chiffrer car elle est pratiquée pour ainsi dire dans le monde entier, dans les eaux territoriales comme dans les eaux internationales régies par des traités internationaux, par tous les types de navires de pêche quels que soient leur immatriculation, leur taille ou leur état.

Il n'est pas facile d'obtenir des données exactes, mais la FAO estime que, dans certaines zones de pêche importantes, les activités illégales représentent jusqu'à 30 % de la totalité des captures et que, pour certaines espèces, les captures illégales et non déclarées peuvent atteindre trois fois les prélèvements autorisés.

Les eaux de l'océan Pacifique et de l'hémisphère austral sont les plus durement affectées par cette pêche qui porte essentiellement sur les espèces à grande valeur marchande, comme le thon et la légine australe. Dans la zone relevant de la compétence de la Commission pour la conservation du thon rouge du sud (CCSBT) par exemple, on estime qu'au moins 4 000 tonnes, soit un tiers des captures annuelles, ont été pêchées illégalement en 1999. Dans les eaux régies par la Commission des thons de l'océan Indien, on pense que 10 % des thonidés débarqués ont été pêchés par des navires pirates, soit quelque 120 000 à 140 000 tonnes par an.

Selon les estimations, 40 % des captures totales de légine australe dans la zone sous juridiction de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) sont prélevés illégalement (voir graphique 1).

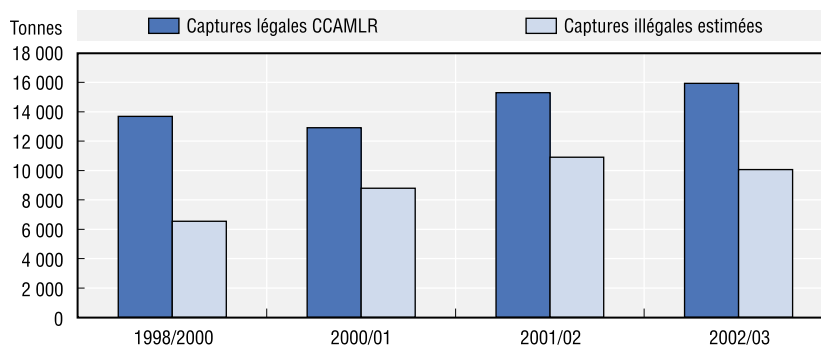
Les dommages causés ne se bornent pas à la surexploitation de stocks réglementés. Les activités des pêcheurs pirates peuvent aussi porter atteinte à la biodiversité étant donné que ceux-ci ne respectent pas les règles de protection des espèces non ciblées ainsi que des oiseaux de mer et des mammifères marins dans les zones où ils opèrent. ■

Pourquoi est-ce un problème économique ?

Les efforts internationaux mis en œuvre pour lutter contre la pêche illégale, non réglementée et non déclarée (INN) ne porteront des fruits que si les décideurs comprennent que les motivations des pirates sont d'ordre économique. En effet, les pêcheurs opérant illégalement gagnent plus d'argent qu'en suivant les règles. Tant qu'il en sera ainsi, et que les profits tirés de la pêche illégale dépasseront les coûts – y compris la sanction à laquelle s'exposent les contrevenants s'ils sont pris – la pêche illégale persistera.

Graphique 1 :

CCAMLR : CAPTURES LÉGALES ET CAPTURES ILLÉGALES ESTIMÉES



Source : CCAMLR.

De toute évidence, les opérateurs illégaux ont des dépenses d'exploitation plus faibles que celles des pêcheurs qui travaillent dans la légalité puisqu'ils peuvent échapper aux coûts de la réglementation, n'ont pas à respecter les normes de sécurité et du travail ou les prescriptions relatives à la surveillance et au contrôle et peuvent réduire au minimum les frais d'immatriculation et d'inscription au registre de leurs navires de pêche. Leur équipage peut également coûter moins cher étant donné qu'il provient souvent de pays en développement où les autres possibilités d'emploi sont rares et les salaires sont relativement bas. En outre, comme l'employeur n'a pas à se plier à des normes du travail et de sécurité, les conditions de travail à bord des navires illégaux sont souvent extrêmement médiocres.

Mais les opérateurs illégaux n'échappent pas seulement aux dépenses auxquelles doivent faire face les pêcheurs travaillant dans le respect des règles, ils augmentent en outre leur avantage concurrentiel en faisant grimper les coûts associés à la pêche pour tous les autres. En effet, lorsque ces braconniers de la mer pêchent, il reste moins de poisson pour les pêcheurs respectueux des règles qui voient de ce fait leurs profits diminuer. Les stocks déjà fragilisés sont décimés, et les efforts déployés pour protéger et gérer les espèces marines sont sapés. Comme la pêche illégale coûte moins cher, ceux qui la pratiquent peuvent engager plus de dépenses pour localiser le poisson, préserver leurs profits et ainsi accélérer le déclin des stocks.

Qu'on ne s'y méprenne pas, les pirates de la mer voient dans leurs pratiques une activité extrêmement rentable et ne cessent de peaufiner leurs stratégies pour maximiser leurs gains et réduire au minimum leurs dépenses. Récemment, les opérateurs illégaux ont commencé à partager les coûts des techniques de communication sophistiquées indispensables pour éviter leur détection. ■

Peut-on combattre la pêche illégale par des moyens économiques ?

Si la pêche illégale est essentiellement motivée par des considérations économiques, il paraît sensé de faire appel à des principes économiques pour rendre cette activité moins attrayante. Il suffit pour cela de rendre plus coûteuses l'organisation et la réalisation des opérations illégales et de réduire le chiffre d'affaires de la pêche pirate.

Il est possible d'augmenter les coûts prévus de la pêche illégale en la rendant plus risquée : il suffit pour cela d'accroître la probabilité d'arrestation des navires pêchant illégalement et d'augmenter les sanctions infligées aux pêcheurs contrevenants. Si les sanctions sont suffisamment élevées et sont uniformes par leur portée et leur applicabilité, elles pourraient se révéler véritablement dissuasives pour les opérateurs illégaux. L'harmonisation et la coordination des méthodes de contrôle au port peuvent également contribuer à gonfler les coûts des opérateurs illégaux en les contraignant à prendre des mesures pour éviter à leurs bateaux d'être détectés et poursuivis, accroissant par là même le temps nécessaire pour parvenir sur les lieux de pêche et en revenir ainsi que les coûts d'avitaillement et de ravitaillement en carburant.

Pour augmenter la probabilité d'arraisonnement des navires contrevenants, il faut multiplier les mesures de surveillance, de contrôle et de suivi en mer et au port.

À bord des navires, il suffit d'avoir plus largement recours aux systèmes de surveillance des navires (VMS) : un dispositif électronique automatique de localisation et de communication installé à bord des navires de pêche, qui signale

la position du navire en transmettant les informations par satellite en temps réel au centre de contrôle à terre. L'obligation d'équiper les navires de VMS, qui ne va pas sans poser quelques problèmes techniques, peut exercer une pression importante sur les opérateurs illégaux.

Le renforcement des mesures de contrôle, de surveillance et de suivi dans les ports comprend les inspections au port et le recours à des systèmes de documentation des captures. Des inspections régulières au port permettent de vérifier que le poisson a bien été pêché dans le respect des mesures de conservation et de gestion applicables, de s'assurer de l'authenticité des documents fournis et d'exiger la notification préalable à l'entrée dans le port, ce qui permet aux autorités de vérifier la licence et l'historique du navire avant son arrivée et de lui refuser l'accès en cas de doute. L'harmonisation d'une série minimale de normes relatives aux contrôles effectués par l'État au port complique l'accès des pêcheurs contrevenants aux biens et services et permet aux pouvoirs publics d'intervenir avec fermeté et efficacité. Pour ce faire, il faut qu'une législation nationale appropriée existe ainsi que des mécanismes de coopération permettant au pays concerné de coordonner son action avec les autres pays exploitant des ports, immatriculant des navires sous leur pavillon et achetant ou vendant du poisson.

Le renforcement des mesures de surveillance, de contrôle et de suivi permettra également de réduire le chiffre d'affaires des pêcheurs pratiquant une pêche illégale. En exigeant que toutes les importations de poisson soient accompagnées de certificats délivrés dans le cadre d'un système de documentation des captures, qui confirment que les poissons en question ont été pêchés dans le respect des réglementations ainsi que de données VMS validées augmente la probabilité de détection des poissons pêchés illégalement dès leur entrée dans une chaîne d'approvisionnement.

Les pays de l'OCDE ont déjà mis en place des systèmes permettant de détecter des captures non déclarées ou ayant fait l'objet de déclarations erronées ou frauduleuses sachant qu'une meilleure utilisation des systèmes existants, associée à une présence renforcée d'observateurs à bord des navires de pêche ainsi qu'à des perquisitions aléatoires plus fréquentes, pourraient contribuer à améliorer les déclarations.

Le secteur privé peut également jouer un rôle important car une coopération plus étroite entre les opérateurs privés, comme les usines de transformation, les mareyeurs et les supermarchés, peut contribuer à faciliter la mise en place d'une chaîne d'informations exactes et vérifiables. Les marchés disponibles pour écouler les poissons pêchés illégalement deviendraient ainsi moins nombreux, ce qui ferait chuter les ventes et réduirait le chiffre d'affaires des opérateurs illégaux. L'industrie de la pêche légale peut également apporter son aide en coopérant et renforçant les systèmes de surveillance et de police des pêches. Toutefois, le secteur acceptera plus volontiers de coopérer si les opérateurs légaux sont consultés sur la conception et l'application des dispositifs envisagés pour faire respecter la réglementation.

Les pouvoirs publics peuvent également rendre la pêche illégale financièrement moins attrayante en réduisant les subventions à la pêche et en supprimant la capacité de pêche excédentaire, car les subventions sont responsables de la surcapacité des flottes, ce qui signifie qu'il existe toute une réserve de navires

inactifs. Ces navires sont mobiles et constituent tout un gisement dans lequel les opérateurs illégaux peuvent venir piocher et acheter des navires pour un prix relativement faible. L'acquisition peu onéreuse de navires associée à des frais de réparation, d'entretien moins élevés et à des équipements de sécurité moins coûteux, contribue à réduire de manière notable les dépenses d'exploitation des navires opérant illégalement. Les politiques de déchirage des navires, si elles sont correctement mises en œuvre par les pouvoirs publics, permettront d'abaisser la surcapacité de la flotte. ■

Qui surveille la haute mer ?

Si la pêche non réglementée et non déclarée est devenue un problème majeur, cela vient de la gouvernance lacunaire de la haute mer du fait d'une mauvaise gestion des pêcheries, de l'inefficacité des mécanismes d'attribution des droits de pêche et de l'absence d'un intérêt politique concerté. Le dispositif international de réglementation de la haute mer doit être intégralement mis en œuvre et doit être complété afin qu'il existe une structure de gouvernance détaillée et appropriée permettant de lutter efficacement contre la pêche pirate.

Dans le cadre actuel de gouvernance de la haute mer, des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) régissent certaines zones situées en dehors des eaux sous juridiction nationale. Néanmoins, on pourrait nettement renforcer le rôle qu'elles jouent dans la lutte contre la pêche illégale. Les pays qui n'adhèrent pas actuellement à des ORGP devraient être encouragés à devenir membres afin de garantir l'adoption de bonnes pratiques de pêche dans ces zones ou du moins le respect par les navires des règles définies par l'ORGP. La publication de listes de navires ne respectant pas les règles édictées par les ORGP (listes noires) ou de listes de navires autorisés à pêcher dans une zone (listes blanches) peut se révéler une mesure particulièrement utile pour inciter des pays à réglementer plus sévèrement la pêche.

Les ORGP, quant à elles, requièrent peut être aussi un renforcement législatif en réponse aux préoccupations actuelles ; un grave problème provient du fait que les dispositifs juridiques internationaux s'applique seulement aux États qui ont adhéré à diverses conventions, ce qui complique l'exécution des règles des ORGP qui doit être assurée par les autorités nationales. Dans certains cas, l'absence de capacités de police des pêches a amoindri l'impact éventuel des règles des ORGP. De plus, il convient de combler les lacunes réglementaires constituées par des zones échappant à toute réglementation situées à la limite de zones économiques exclusives ou de zones sous juridiction d'ORGP, qui sont voisines sans être contiguës.

Des mesures prises par les gouvernements – élimination des paradis fiscaux, identification plus efficace des véritables propriétaires des navires et législations destinées à combattre la corruption par exemple – permettraient d'accroître les dépenses encourues par les opérateurs illégaux. Ces actions pourraient être complétées par d'autres initiatives plus aisées, comme la sensibilisation aux effets néfastes de la pêche illégale ainsi que des initiatives de gouvernance d'entreprise. ■

Comment enrayer la pêche pirate ?

Des efforts sont requis d'une manière générale pour élaborer une structure incitative plus claire pour l'industrie de la pêche, appliquer pleinement les accords existants, élargir la coopération entre les pays, mettre à profit les efforts des acteurs qui ont un intérêt économique à voir disparaître les activités illégales, en particulier les opérateurs légaux et enfin combler les lacunes réglementaires.

Tout dispositif doit comporter des actions à court, moyen et long termes, de préférence soutenues par les opérateurs de pêche légaux. Il doit comprendre, entre autres, des mesures précises de lutte contre la pêche illégale, la pêche non déclarée et la pêche non réglementée ainsi que des actions plus générales destinées à rendre plus compliquées ces activités : par exemple, amélioration de la transparence des procédures d'immatriculation et normes minimales pour les contrôles au port (voir encadré 1). Ces mesures, mises en œuvre dans leur ensemble, devraient normalement porter leurs fruits puisqu'elles s'adressent à la fois aux dimensions juridiques, institutionnelles, économiques et sociales et qu'elles impliquent la participation des autorités nationales, régionales et internationales. ■

Encadré 1.
**PRINCIPALES MESURES DE
LUTTE CONTRE LA PÊCHE
ILLÉGALE**

Parmi les mesures de lutte contre la pêche pirate, citons :

Pêche illégale :

- Renforcer la surveillance afin d'augmenter le risque d'être pris.
- Alourdir les sanctions pour réduire les gains attendus par les opérateurs illégaux.
- Appliquer des mesures commerciales aux pays dont les navires pêchent illégalement.
- Priver les membres des ORGP dont les navires ont participé à des opérations de pêche illégale de leurs avantages.
- Utiliser les systèmes de documentation des captures et des transactions commerciales associés à des programmes de suivi du produit tout au long de la filière.

Pêche non déclarée

- Remonter jusqu'aux origines des captures.
- Renforcer la coopération entre opérateurs privés.
- Multiplier les observateurs à bord.

Pêche non réglementée

- Entreprendre des démarches diplomatiques.
- Élargir la portée des ORGP et le nombre de leurs participants.
- Renforcer la coopération entre ORGP.
- Lancer des campagnes de dénonciation et de mise en accusation des contrevenants.
- Mettre en place un régime international de la haute mer.

Mesures générales

- Rompre le lien entre les paradis fiscaux et les pavillons de complaisance.
- Améliorer la transparence des procédures de changement de pavillon et de dépavillonnement.
- Appliquer des sanctions extraterritoriales.
- Définir des directives minimales pour les contrôles au port.
- Harmoniser les contrôles du type avis préalable et obligation d'inspection.
- Augmenter les ressources techniques et financières destinées à accroître la capacité des ORGP et des pays en développement.
- Améliorer la surveillance des investissements directs étrangers et à l'étranger.
- S'efforcer d'assurer la transparence des opérations des entreprises.
- Recourir à des initiatives du type formation et la participation à la gouvernance.

Comment financer la lutte contre la pêche pirate ?

La mise en œuvre de ces diverses solutions soulève de gros problèmes car nombre d'entre elles nécessitent une coopération internationale pour combler les lacunes réglementaires et appliquer les réformes. Compte tenu des ressources budgétaires limitées dont disposent la plupart des gouvernements pour lutter contre la pêche illégale, il importe de rechercher la rentabilité des différentes démarches envisagées afin de faire les choix les plus viables. Toutefois les décideurs politiques doivent garder à l'esprit le fait que toute mesure qu'ils décideront de prendre se répercutera sur les opérateurs légaux et la société dans son ensemble et non pas seulement sur les braconniers de la mer, rendant par là même la décision encore plus difficile. Ainsi, les programmes de documentation des captures destinés à mettre en échec la pêche illégale font également peser une charge plus importante sur les pêcheurs opérant en toute légalité, qui doivent assumer les coûts supplémentaires qu'entraîne pour eux le respect de ces programmes.

L'importance croissante accordée à la pêche illégale dans les médias ainsi que l'arrivée de ce problème au premier rang des préoccupations des responsables de la pêche se sont révélées extrêmement utiles. Les gouvernements et le public se rendent à présent compte de l'ampleur du problème et ont intensifié leurs efforts pour diminuer les incitations à pêcher illégalement. La coopération entre les gouvernements contribuera assurément à améliorer le suivi transfrontière des investissements directs étrangers dans le secteur de la pêche, facilitant ainsi la détection des éventuelles opérations de pêche illégale. Il serait, par ailleurs, avantageux de lever le voile sur le secret qui entoure les entreprises compromises dans des activités de pêche illégale et fournissant les services indispensables à cette pêche. Enfin, le renforcement des communications et l'échange d'informations sur les navires opérant illégalement ainsi que les sanctions peuvent assurer la cohérence de l'action d'une juridiction à l'autre, réduisant par là même la possibilité pour les pêcheurs contrevenants de mettre à profit les lacunes réglementaires et de brouiller les pistes en changeant constamment de pavillon.

Il est peu vraisemblable d'espérer éradiquer la pêche illégale qui perdurera dans une certaine mesure même en présence des politiques les mieux conçues. En revanche, il est possible de la réduire. Ce faisant les pays en développement risquent d'être désavantagés, et il faudra leur fournir une aide permettant de mettre en place la capacité voulue en particulier pour améliorer la surveillance, le contrôle et le suivi. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations sur les travaux de l'OCDE sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, contacter Carl Christian Schmidt, E-mail : carl-christian.schmidt@oecd.org.

Références

OCDE (2005), **Pourquoi la pêche pirate perdure : Les ressorts économiques de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée**, ISBN 92-64-01087-4 ; 318 pages, 38 €.

OCDE (2004), **Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing**, ISBN 92-64-01679-1 ; 404 pages, 56 €.

OCDE (2003), **La libéralisation du secteur de la pêche : Sa portée et ses effets**, ISBN 92-64-19986-1 ; 418 pages, 72 €.

OCDE (2003), **Coûts de gestion des pêcheries**, ISBN 92-64-09975-1 ; 184 pages, 40 €.

OCDE (2000), **Pour des pêcheries responsables : Implications économiques et politiques**, ISBN 92-64-17160-6 ; 300 pages, 38 €.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oedlibrairie.org

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.