

## Résumé

En dépit des efforts déployés à l'échelle nationale et internationale, la pêche pirate reste une activité florissante. La pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN), qui sévit aussi bien dans les eaux territoriales qu'internationales, est pratiquée par toutes sortes de navires de pêche quels que soient leur immatriculation, leur taille ou leur état. Cette activité épuise les stocks halieutiques mondiaux et compromet les mesures de protection et de reconstitution mises en place pour assurer la pérennité de ces stocks. Ce faisant, la pêche INN a des répercussions néfastes sur le bien-être économique et social de ceux qui exploitent la ressource légalement, réduisant ainsi les incitations à respecter les règles.

La pêche pirate est devenue un des dossiers internationaux prioritaires. Ces dernières années, les gouvernements ont pris conscience, dans le monde entier, de la gravité de ce problème et ont intensifié les efforts pour le combattre. Alors que les études précédentes se sont essentiellement intéressées à l'impact direct de la pêche illégale sur les stocks halieutiques et aux mesures juridiques destinées à lutter contre ces activités, cette étude met l'accent sur les aspects économiques et sociaux de cette pêche et met en évidence les déterminants de la pêche illégale en haute mer. En dépit de l'opacité des entreprises impliquées, leurs motivations sont évidentes : les pirates de la mer sont mus par l'appât du gain et continueront de pêcher aussi longtemps que leur chiffre d'affaires dépassera leurs coûts.

### **1. La pêche illégale une activité aux effets économiques, environnementaux et sociaux importants**

Les estimations des captures illégales et de leur impact sur l'environnement varient énormément. D'après les données, la pêche illégale en haute mer cible essentiellement quelques espèces à grande valeur marchande, comme la légine australe et le thon. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture indique que la pêche illégale représente jusqu'à 30 pour cent des captures totales dans certaines pêcheries importantes et que les prélèvements de certaines espèces pourraient s'élever à trois fois le volume autorisé. Néanmoins, il va de soi que toute capture non réglementée, quelle qu'en soit l'ampleur, menace la viabilité des stocks halieutiques mondiaux et sape les tentatives de gestion de la ressource. L'écosystème marin en subit aussi les effets potentiellement dommageables, à travers la mortalité des oiseaux de mer, des mammifères marins et des tortues marines qu'elle entraîne.

Les incidences économiques et sociales de la pêche illégale en haute mer revêtent une importance tout aussi grande, souvent, même, nettement supérieure aux quantités mesurées. En raison de leur plus faible coût d'exploitation, les pêcheurs pratiquant une pêche INN ont sur les pêcheurs opérant en toute légalité un avantage économique injuste. En effet, ces derniers gagnent leur vie en exploitant les mêmes stocks que les opérateurs INN. A court terme cette concurrence peut se traduire par une baisse de leurs captures,

une diminution de leur chiffre d'affaires et une réduction de l'emploi dans les collectivités tributaires de la pêche légale. Les répercussions risquent d'être encore plus graves à long terme, lorsque les stocks halieutiques deviendront surexploités ou quasiment épuisés. Les pêcheurs opérant légalement seront de ce fait contraints de réduire leur activité voire même de l'interrompre. Ces conséquences peuvent revêtir une gravité particulière dans les parties du monde où il existe peu d'activités de substitution pour gagner sa vie. Dans le même temps, les opérateurs pêchant illégalement en haute mer exploitent souvent les marins pêcheurs des pays en développement puisqu'une grande partie des hommes d'équipages sur leur navire sont recrutés dans ces régions du monde. Les marins pêcheurs de ces pays qui ont peu d'autres emplois vers lesquels se tourner, travaillent sur les navires INN pour de médiocres salaires en acceptant des conditions de vie et de travail extrêmement précaires, jugées proches de celles de l'esclavage.

## 2. La pêche INN perdue car elle est rentable

Le modèle économique élaboré dans ce rapport est basé sur un postulat relativement simple : les pêcheurs se lancent dans cette forme de pêche car ils en retirent des bénéfices plus importants en échappant à toute réglementation nationale et internationale. Si l'on approfondit l'analyse, on constate que le modèle économique met en évidence deux grands déterminants de la pêche INN.

Premièrement, il existe un déséquilibre mondial entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche. Cette surcapacité est le résultat, pour une large part, de la mauvaise gestion des pêcheries nationales notamment de l'absence d'incitations à mettre à la casse les navires ou de l'attribution inadéquate des droits de pêche. En outre, ce problème s'auto-entretient. A mesure que les stocks halieutiques se raréfient, en partie du fait de la pêche INN, les quotas dont disposent les navires respectant les règles rétrécissent. Les opérateurs légaux peuvent alors être tentés de se tourner vers la pêche INN. De surcroît, les opérateurs INN, qui bénéficient de coûts d'exploitation moindres, peuvent se permettre d'accroître leurs efforts pour maintenir leurs captures.

Deuxièmement, le dispositif international de réglementation de la haute mer est incomplet et insuffisamment exécuté. Il en résulte que certaines activités halieutiques échappent à toute réglementation nationale et internationale.

Contrairement aux pêcheurs qui opèrent en toute légalité, les pêcheurs INN doivent engager des dépenses supplémentaires pour éviter d'être pris et corrompre des fonctionnaires et pour compenser leurs pertes de réputation. Toutefois, les poissons que ciblent en haute mer ces pêcheurs ont généralement une très grande valeur marchande. Ce facteur, ajouté à leurs plus faibles dépenses d'exploitation, contrebalance très largement les dépenses relativement faibles qu'ils doivent engager pour échapper aux poursuites et pour frauder. Des opérations de pêche illégale organisées commencent à se développer. Ce nouveaux types de fraudeurs bénéficient de moindres coûts d'exploitation, d'un meilleur accès à des techniques de communication sophistiquées leur permettant de ne pas être détectés et de l'accès à des installations transformant en vrac. Le risque est grand de voir cette pêche INN rapidement gagner du terrain. L'encadré 1 contient une liste des principaux facteurs institutionnels, économiques et sociaux incitant les pêcheurs à opérer illégalement.

### **Encadré 1. Principaux facteurs institutionnels, économiques et sociaux incitant à pratiquer une pêche INN**

- Capacité de pêche excédentaire ou non utilisée qui incite les opérateurs à entreprendre cette activité afin d'augmenter leur chiffre d'affaires et de réduire le coût des navires et le coût de l'équipage.
- Lacune des dispositifs juridiques internationaux qui permettent aux opérateurs pêchant illégalement de bénéficier de coûts du risque et d'exploitation plus faibles.
- Mise en application insuffisante ou inefficace des règlements nationaux et internationaux (et notamment moyens de suivi, contrôle et surveillance réduits et faible niveau de sanction) qui abaisse le coût du risque pour les opérateurs.
- Existence de paradis fiscaux et de pratiques non coopératives qui permettent aux opérateurs pêchant illégalement de bénéficier d'une fiscalité réduite et de moindre coût du risque.
- Médiocrité des conditions économiques et sociales dans certains pays qui permet d'abaisser le coût de la fraude, le coût de l'équipage, les dépenses engagées pour respecter les normes de sécurité et des conditions de travail appropriées.
- Subventions qui diminuent les coûts de la capacité de pêche INN.
- Règles fiscales et règles d'investissements étrangers qui diminuent le coût de la capacité de pêche INN.
- Sous-estimation et non internalisation des coûts sociaux engendrés par les activités de pêche INN, qui réduisent le coût moral auquel s'exposent les opérateurs de pêche illégale.

### **3. Mesures envisageables pour lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée**

Il existe déjà de nombreuses législations et réglementations nationales et internationales pour combattre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Toutefois leur mise en application fait encore défaut et, lorsque elles sont appliquées, leurs effets sont encore largement inconnus. Même quand la volonté politique existe, il reste beaucoup de chemin à parcourir pour la traduire en actions concrètes.

L'éventail des mesures disponibles pour lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée couvre les dimensions juridiques, institutionnelles, économiques et sociales et exige la mobilisation des autorités nationales, régionales et internationales responsables de la pêche. L'encadré 2 présente toute une série des mesures applicables, regroupées selon leur incidence sur l'exploitation économique de la pêche illégale. Il s'agit notamment de mesures destinées à réduire le chiffre d'affaires de ces opérateurs et d'accroître leurs dépenses d'exploitation et le coût du capital. Compte tenu du peu de ressources budgétaires disponibles, il importe de déterminer le rapport coût-efficacité des différentes démarches afin de trouver les solutions qui seront les plus rentables. Dans le même temps il est essentiel de ne pas perdre de vue le fait que les mesures de prévention ont un impact sur les dépenses et le chiffre d'affaires des pêcheurs opérant légalement et sur la société dans son ensemble qu'il faudra évaluer et prendre en compte.

### **4. Dans quelle direction convient-il de s'orienter ?**

Pour déterminer les mesures les plus efficaces que peuvent prendre les autorités nationales et internationales pour lutter contre la pêche illégale par rapport aux dépenses

qu'elles nécessitent, il est bon d'analyser les trois composantes du concept INN séparément, à savoir examiner les mesures destinées à combattre la pêche illégale, la pêche non déclarée et la pêche non réglementée une par une. Cette manière d'aborder le problème permet de faire ressortir la nature variée de la pêche INN ainsi que la nécessité de mettre à profit toute une série de solutions réglementaires à tous les niveaux de l'action publique.

### ***Activités de pêche illégale***

#### *Actions des États*

Les autorités nationales ont le choix entre plusieurs solutions pour lutter contre les activités de pêche illégale de navires étrangers :

- renforcer la surveillance pour augmenter le risque d'être pris ;
- augmenter le niveau des sanctions pour réduire les bénéfices attendus par les opérateurs INN et
- appliquer des mesures commerciales.

#### *Actions des ORGP*

Parallèlement aux efforts accrus de surveillance et de police des pêches consentis par les membres des ORGP, les parties contractantes doivent également prendre des mesures puisque les ORGP n'ont pas de pouvoir de sanctions (par exemple amendes de pêche, confiscation). Il incombe en effet aux États de prendre ce type de mesures. Les ORGP peuvent envisager de réduire les allocations de pêche (sanctions collectives) ou de priver l'État du pavillon où est immatriculé le navire qui s'est rendu coupable de pêche illégale de certains des avantages dont jouissent ses membres. La détection des activités illégales pose un problème important qui ne peut être résolu qu'en intensifiant la surveillance. A cet égard, la présence d'observateurs à bord des navires de pêche peut contribuer à améliorer la surveillance directe.

Les programmes de documentation des captures et des transactions commerciales peuvent se révéler une solution intéressante pour lutter contre la vente de poissons prélevés illégalement dans les zones sous juridiction d'ORGP. Toutefois il importe de veiller à ce que tous les acteurs de la filière fassent le nécessaire pour ne pas laisser passer les produits issus d'activités illégales.

### ***Activités de pêche non déclarées***

#### *Actions des États*

Un dispositif existe déjà qui devrait a priori permettre de solutionner les problèmes de l'absence de déclaration et des fausses déclarations, mais il convient de renforcer le respect des règles et des dispositifs en place. Parallèlement il faut aussi donner aux autorités chargées de la gestion des pêches les moyens de mieux exploiter les informations recueillies pour l'évaluation des stocks. A cet égard, une coopération plus étroite entre les opérateurs privés de la filière (usines de transformation, grossistes et grandes surfaces) pourrait se révéler payante. Enfin, il semble qu'une augmentation du nombre des observateurs à bord des navires contribuerait à améliorer la déclaration des captures.

**Encadré 2. L'étude propose des mesures pouvant être utilisées pour combattre la pêche INN dont:**

**Réduction du chiffre d'affaires**

- Comblent les lacunes des dispositifs juridiques existants et diminuer les possibilités d'immatriculation sous pavillon de complaisance.
- Inciter les États non parties à rejoindre les organisations régionales de gestion des pêches et les dédommager de la perte financière qu'entraînerait la radiation de leurs registres de navires battant leur pavillon.
- Assurer un meilleur respect des obligations nationales et internationales en vigueur grâce à l'amélioration des moyens de suivi, de contrôle et de surveillance, et renforcer notamment la coopération entre les pays.
- Interdire les importations.
- Dresser des listes de navires/entreprises ayant fait l'objet d'une interdiction avec mention de leur pays d'origine.
- Mettre en place des systèmes de documentation des captures et des transactions commerciales ainsi que d'étiquetage.
- Encourager l'organisation de campagnes d'éducation et d'information.

**Augmentation des charges d'exploitation des navires de pêche INN**

- Faire disparaître les paradis fiscaux.
- Limiter l'accès des opérateurs de pêche INN aux biens et services (carburant, débarquement, assurance, communications et navigation etc.).
- Ratifier et appliquer les conventions relatives aux équipages et aux navires de pêche.
- Améliorer les conditions économiques et sociales dans les régions/pays fournisseurs de main-d'œuvre bon marché.
- Imposer des sanctions nationales extraterritoriales aux citoyens convaincus de pêche illégale.
- Rendre les États du pavillon juridiquement responsables de l'absence d'assurance appropriée.
- Renforcer les moyens de suivi, de contrôle et de surveillance.
- Appliquer des peines et des sanctions plus sévères (prison, confiscation des navires et des captures).
- Harmoniser les amendes appliquées par les États du pavillon.
- Identifier les véritables propriétaires des navires.
- Encourager les initiatives (dont les programmes de primes offertes pour le signalement de bateaux fraudeurs).
- Sensibiliser aux conséquences sociales, économiques et environnementales de la pêche INN par l'intermédiaire de programmes de formation.
- Faire appel à des projets de gouvernance des entreprises et à des programmes d'orientation.
- Appliquer la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers.

**Augmentation des coûts du capital des navires INN**

- Fixer et faire respecter des normes minimales relatives aux navires (contrôle de l'État du port).
- Réduire la capacité des navires pouvant éventuellement être utilisés pour les opérations de pêche INN (mise à la casse des navires et instauration de régimes de gestion appropriés).
- Renforcer les règles d'investissement à l'étranger dans le capital de pêche INN.
- Limiter dans la législation bancaire les possibilités d'utiliser le capital de pêche INN comme sûreté.
- Prendre des mesures pour que les États du pavillon soient tenus responsables des dommages résultant de l'absence d'un entretien approprié.
- Améliorer les conditions macroéconomiques dans les pays où sont recrutés des hommes d'équipage pour un faible salaire.

*Actions des ORGP*

Les différences de niveaux de responsabilité entre l'ORGP et ses pays membres mais aussi le fait que les coûts soient supportés par l'ensemble des parties contractantes peuvent rendre difficile la détection des captures non déclarées. Les ORGP pourraient généraliser la présence d'observateurs. Cette décision pourrait avoir pour avantage d'améliorer l'évaluation et la gestion des stocks et d'avoir en outre un effet dissuasif sur ceux qui seraient tentés de ne pas déclarer leurs captures.

*Pêche non réglementée*

Il ressort de l'analyse que les embargos et autres mesures commerciales peuvent être efficaces et pousser les pêcheurs à respecter les règles. Les ORGP et leurs membres doivent, entre autres, entreprendre des démarches diplomatiques et inviter les pays non membres à adhérer ou du moins à veiller à ce que les navires battant leurs pavillons respectent les règles. A cet égard, l'établissement de listes de navires ne coopérant pas et de leurs pays d'origine (listes noires) peut constituer une pression et aussi servir de fondement à la mise en œuvre de mesures commerciales. Toutefois, l'établissement de ces listes impose d'améliorer le suivi et la surveillance des navires, ce qui peut avoir un coût élevé pour les membres des ORGP.

Pour combler les lacunes de gouvernance en haute mer où aucun accord de gestion des pêches n'existe, les États doivent coopérer notamment en créant de nouvelles ORGP ou en élargissant la couverture des ORGP existantes.

\*

\* \*

En conclusion, l'OCDE estime qu'une série de mesures pourraient être adoptées pour combattre plus efficacement le problème de la pêche pirate. Il s'agit notamment des mesures énumérées ci-dessous :

- Il semble que l'alourdissement des sanctions, le renforcement du suivi, du contrôle et de la surveillance et le développement des systèmes de documentation des captures et des transactions commerciales sont les voies les plus prometteuses pour combattre les activités de pêche illégale. Les mesures contribuant à augmenter le niveau des sanctions et les coûts supportés par les opérateurs de

pêche INN pourraient se révéler les plus payantes. Néanmoins les résultats obtenus ne seront durables que si les pays coopèrent entre eux.

- L'amélioration des systèmes de traçabilité existants et la généralisation de la présence d'observateurs à bord des navires pourraient se révéler utiles pour lutter contre la non-déclaration des captures.
- Les opérateurs privés, qui ont toutes les raisons de s'efforcer de protéger leur marché contre l'invasion de poisson d'origine illégale, devraient être plus étroitement associés à la lutte contre les activités INN. On pourrait s'efforcer de les convaincre de prendre une part plus active à la dénonciation et à la condamnation des activités INN qui nuisent à leurs propres opérations dans le but de soumettre les pêcheurs illégaux à une pression morale et de modifier la culture dans le secteur.
- Les pays doivent coopérer pour associer toutes les parties intéressées aux travaux des ORGP et mettre en place des accords de gestion dans les zones de haute mer qui échappent pour l'instant à la réglementation.
- Même si le renforcement de la réglementation, y compris la surveillance, le contrôle et le suivi, devrait jouer un rôle central dans la lutte générale contre les activités de pêche INN, il ne faut pas oublier que ces mesures sont coûteuses. Les autorités publiques doivent mettre en balance les coûts ainsi supportés et les avantages que l'on peut en tirer.

Toutefois, il ressort clairement des travaux réalisés par le Comité des pêcheries de l'OCDE que tant que les opérations de pêche illégales, non déclarées et non réglementées resteront rentables, il sera extrêmement difficile de les supprimer. Entre-temps, cette étude a mis en évidence quelques-uns des moyens qui pourraient se révéler utiles pour combattre ces activités s'ils étaient appliqués par les pays membres et les organismes internationaux de gestion des pêches. De futurs travaux du Comité des pêcheries de l'OCDE seront consacrés à d'autres aspects du problème de la pêche INN dont l'étude pourra être mise à profit pour combattre ce phénomène.