

Conférence sur la
Gouvernance des pêches en haute mer
et l'Accord des Nations Unies sur les
pêches
Passons à l'action
St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)
du 1^{er} au 5 mai 2005



Conference on the
Governance of High Seas Fisheries
and the UN Fish Agreement
Moving from Words to Action
St. John's, Newfoundland and
Labrador
May 1 to 5, 2005

Moteurs économiques de la pêche illégale, non
déclarée
et non réglementée (INDNR)

par

Carl-Christian Schmidt¹
Directeur de la Direction des pêcheries
Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries
OCDE, Paris

1. Introduction

Les activités de pêche illégales, non déclarées et non réglementées (INDNR) font partie d'une problématique d'envergure mondiale, puisqu'elles touchent à la fois aux activités de pêche INDNR intérieures et à celles en haute mer. Tous les types de navires de pêche, quelque soit la taille ou l'équipement dont ils disposent, peuvent s'adonner à la pêche INDNR. Toutefois, la manière dont les autorités des pêches² gèrent cette problématique varie considérablement selon le type de mesures mises en oeuvre et, bien évidemment, selon le niveau des revenus anticipés de ces activités.

La pêche INDNR est une activité motivée par des facteurs économiques. Lorsque le profit net de la pêche INDNR est intéressant, on peut s'attendre à ce que cette activité se poursuive, d'une manière ou d'une autre, quelque part dans les océans du monde. Les limites géographiques parcourus par les pêcheurs illégaux sont, en effet, déterminées par leurs champs d'intérêts, l'équipement technique et la rentabilité des activités INDNR, les conditions légales et techniques qui touchent aux investissements étrangers directs, ainsi que par les services et l'enregistrement du pavillon des navires. Cela démontre l'importance d'une coopération transfrontalière qui permettrait de s'assurer que les bénéfices potentiels des activités INDNR soient réduits et que les coûts soient augmentés grâce à l'identification des lacunes et à la mise en place de mesures pour les contrer. Il est impératif de mettre en oeuvre des mesures visant à favoriser la collaboration et la coopération de l'ensemble de la communauté internationale afin de résoudre cette problématique de la meilleure façon possible.

L'un des facteurs ayant possiblement entraîné la confusion lors des débats entourant la problématique de la pêche INDNR est cette tendance à fusionner tous les éléments du problème en un seul.

¹ Réfère aux autorités nationales, régionales et internationales, ce qui inclut les organisation de gestion des pêches (ORGP).

D'un point de vue analytique, la meilleure façon de traiter la question serait peut-être de discuter et d'analyser chacun des trois éléments de la pêche INDNR séparément, c'est-à-dire la pêche illégale, la pêche non déclarée et finalement la pêche non réglementée. Cela permettrait d'identifier des outils économiques et des outils de gestion rentables ayant vraisemblablement des effets mesurables sur chacun des éléments.

Le but de ce document est de :

- 1) Exposer de manière générale la problématique de la pêche INDNR;
- 2) Discuter des moteurs économiques, sociaux et institutionnels entourant les activités INDNR;
- 3) Discuter des mesures possibles pour lutter respectivement contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée;
- 4) Exposer de manière générale les mesures entreprises à ce jour pour lutter contre la pêche INDNR;
- 5) Présenter quelques propositions sur les défis à venir dans la lutte contre la pêche INDNR.

Ce document est en partie fondé sur les travaux en cours du Comité des pêches de l'OCDE. L'objectif de ce travail est d'identifier des stratégies alternatives en fonction des motivations économiques de la pêche INDNR. Comme première étape de ce processus, le Comité des pêches de l'OCDE a été l'hôte d'un atelier sur la pêche INDNR en avril 2004.² L'un des résultats immédiats de cet atelier est un document, présentant une série d'observations et de conclusions, rédigé par les présidents de l'atelier. Ces observations et conclusions sont présentées à l'annexe 3 du document. Bien que les actions de l'OCDE sont surtout concentrées sur la problématique de la pêche INDNR en haute mer, de nombreuses observations peuvent tout autant être appliquées aux activités de pêches intérieures illégales, non déclarées et non réglementées.

Le Comité des pêches de l'OCDE finalise actuellement un travail sur la pêche illégale, non réglementée et non déclarée. Ce travail, principalement orienté sur le côté économique de la pêche INDNR, a fourni des renseignements importants et a contribué à l'avancement d'autres efforts internationaux dans la lutte contre la pêche INDNR. Plus particulièrement, le travail du Comité des pêches de l'OCDE est une contribution qui tombe à point nommé pour les efforts du groupe de travail sur la haute mer (High Sea Task Force)³, créé à la suite d'une initiative des ministres des pêches de divers pays, notamment l'Australie, le Canada, le Chili, la République de la Namibie et la Nouvelle-Zélande, sous la direction de l'honorable Simon Upton, président de la table ronde de l'OCDE sur le développement.

² Les résumés de cet atelier, intitulés *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, ont été publiés par l'OCDE en 2004.

³ Le groupe de travail en haute mer, *High Sea Task Force*, a été créé par la table ronde sur le développement durable, laquelle a été formée par l'OCDE. Pour de plus amples renseignements sur ce groupe, consultez : www.high-seas.org

2. Raisons expliquant pourquoi la pêche INDNR est une problématique internationale primordiale pour les autorités des pêches

Les gouvernements du monde entier ont reconnu les effets négatifs de la surpêche sur la durabilité de la ressource.⁵ La surpêche a des impacts directs sur les stocks de poissons qui, dans certains cas, sont dans un état tellement catastrophique que les seuils atteints ne permettent même plus à la ressource de se reconstituer. Citons le cas de la légine australe au cours des années 1990. La pêche INDNR a aussi des impacts directs sur la quantité de poissons pouvant être récoltée par les pêcheurs agissant en toute légalité et dont les revenus dépendent de cette activité. Il existe donc, en dépit des considérations sur la biodiversité et la gestion des stocks, des problèmes de durabilité économique et sociale pour les collectivités qui dépendent ou qui sont liées à ces mêmes ressources halieutiques. Les pêches INDNR minent l'intérêt des pêcheurs et celui des joueurs de l'industrie qui respectent les lois et les règles.

Les impacts directs de la pêche INDNR concernent les stocks de poissons. Quelle soit illégale ou non déclarée, ce type de pêche a des impacts sur l'état des stocks, mais l'ampleur de ces impacts est souvent inconnu en raison du caractère illégal des activités. Cela affecte la fiabilité des évaluations des stocks de poissons, facteur majeur permettant d'assurer la durabilité des pêches. Les activités INDNR ont aussi des effets négatifs sur l'écosystème puisque les prises accessoires ne sont pas prises en compte et par conséquent, les effets sur l'ensemble de l'écosystème ne peuvent être évalués et inclus dans le travail de gestion des pêches.

Les activités INDNR sont souvent associées à de mauvaises conditions sociales et à de mauvaises conditions de travail pour les pêcheurs employés sur les navires INDNR. De nombreux rapports d'organisations telles que Greenpeace, ILO et ITF suggèrent que les conditions de vie et de travail sur les navires INDNR sont dangereuses. Les salaires sont lamentables et de plus, les matelots et les pêcheurs sont principalement embauchés dans des pays en voie de développement, là où les possibilités de travail sont rares et peu nombreuses. La combinaison des mauvaises conditions de travail, des normes inadéquates sur les navires et du fait que le niveau d'instruction des pêcheurs est généralement peu élevé constituent des éléments qui rendent la pêche INDNR dangereuse. La possibilité pour les armateurs ou les exploitants des navires de s'engager dans de telles activités, en dépit des mauvaises conditions, est soutenue par les possibilités offertes par les pavillons de complaisance, utilisés aussi comme abris fiscaux (paradis fiscaux).

Le résultat est que la pêche INDNR pose un sérieux défi aux autorités qui conçoivent les politiques. Par la même occasion, la pêche INDNR mine la crédibilité des activités de gestion des pêches. Pour les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), un autre problème se pose. Les exploitants des navires INDNR, en tant que non membres des ORGP, retirent en effet des bénéfices des efforts faits par les membres des ORGP désirant assurer la durabilité des ressources halieutiques. Cela inclut aussi des bénéfices sur les coûts financiers associés au membership des ORGP. Les membres ont donc tout intérêt à s'assurer que leurs efforts leur rapportent quelque chose et non qu'ils rapportent à des non membres ou à ceux qui pêchent illégalement.

⁴

Lors de la rencontre du G8 à Evian en juin 2003, les chefs d'États ont adopté le plan d'action du G8 qui traite de l'urgence d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan d'action international pour éradiquer le problème de la pêche INDNR. Plus globalement, le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de Johannesbourg en septembre 2002 a aussi abordé la question de la pêche INDNR. De plus, au cours des années 1990, bon nombre de lois, de règles et de mesures contre la pêche INDNR ont été élaborées par les Nations Unies en particulier par la FAO, l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Une liste des actions importantes entreprises et des mesures mises en oeuvre pour combattre la pêche INDNR est d'ailleurs fournie en annexe 2 de ce document.

3. Moteurs économiques, sociaux et institutionnels des activités de pêche INDNR

En dépit des efforts faits pas la communauté internationale pour éradiquer le problème de la pêche INDNR, la plupart des observateurs s'accordent pour dire que rien ne semble affecter les activités de pêche INDNR. Ce qui semble suggérer que les mesures mise en œuvre à ce jour n'ont pas été particulièrement efficaces. Les essais précédents d'imposition de mesures sur les activités de pêche INDNR avaient, la plupart du temps, un caractère légal et juridique. Cette façon de traiter les activités de pêche INDNR semble loin d'avoir atteint les objectifs visés et les bases économiques de ces activités. Par conséquent, un des objectifs importants du travail de l'OCDE est de faire avancer l'analyse vers le principe qu'un modèle économique permet l'utilisation d'un cadre analytique mieux adapté à la réalité, ce qui favoriserait la compréhension et l'évaluation des facteurs motivants les activités de pêche INDNR.

La base du travail de l'OCDE est de mettre en oeuvre des mesures devant modifier l'économie des activités INDNR, soit en forçant la réduction des bénéfices anticipés, soit en augmentant les charges. Les bénéfices nets ainsi obtenus seraient inférieurs et si peu intéressants que les exploitants potentiels de navires INDNR songeraient à déployer leurs efforts vers d'autres activités plus profitables.

Le cadre de l'analyse des moteurs de la pêche INDNR est basé sur l'observation suivante :

$$\text{Les profits INDNR anticipés} = \text{Bénéfices INDNR anticipés} - \text{Coûts INDNR anticipés}$$

Le cadre analytique réfère fortement au côté économique du crime et du châtement⁵; le résultat principal de cette analyse se présente ainsi : un individu non à risque de commettre un forfait contreviendra aux règles si, et seulement si, le bénéfice personnel anticipé de tels actes est supérieur à la pénalité prévue pour ce type de forfait. Ainsi, les pêcheurs INDNR sont motivés par les bénéfices économiques nets potentiellement réalisables.⁶

Bon nombre de variables économiques se basent sur l'équation présentée précédemment. Ces variables sont brièvement détaillées dans le tableau 1. En se basant sur le cadre analytique, un certain nombre de moteurs économiques, institutionnels et sociaux importants ont été identifiés par le Comité des pêches de l'OCDE. Ces moteurs influencent l'augmentation des revenus de la pêche INDNR ou la diminution des coûts relatifs des pêcheurs légaux. La pêche INDNR continue donc d'être une activité potentiellement profitable. Les points suivants résument ces divers moteurs économiques.

3.1. Capacité excédentaire

La capacité excédentaire est potentiellement l'un des moteurs économiques les plus puissants de la pêche INDNR. Des préoccupations considérables, en constante augmentation, concernent le problème de la capacité excédentaire des pays développés. Ce problème, qui dans certains cas est exacerbé par l'octroi de subventions, est exporté vers les activités de pêche INDNR. La facilité avec laquelle un navire peut changer de pavillon, les difficultés à retracer la structure des compagnies et à identifier les armateurs qui retirent des avantages de la pêche INDNR sont tous des éléments qui ne font qu'augmenter le problème.

⁵ Le modèle est basé sur les travaux de G.S. Becker : *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, 76(2), p. 169-217, 1968 et de G.J. Stigler *Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics, vol. 2(1), p. 3-21, 1971.

⁶ Pour de plus amples renseignements ou pour consulter les débats officiels sur le modèle économique, visitez le site Internet de l'OCDE à l'adresse suivante : www.OCDE.org/agr/fish ou rendez-vous à la page suivante : http://www.OCDE.org/document/28/0,2340,en_2649_33901_23649436_1_1_1_1,00.html

Il est important de s'assurer que les programmes de réduction de la capacité soient bien conçus et bien appliqués. Ainsi, ils ne serviront pas seulement à transférer le problème de la capacité excédentaire vers d'autres types de pêches. De tels programmes devraient aussi chercher à fournir des solutions de rechange aux pêcheurs en chômage.

3.2. Valeur marchande du poisson provenant de la pêche INDNR

La majorité des espèces de poissons faisant l'objet de pêches illégales, non déclarées et non réglementées possède une caractéristique commune, soit celle d'avoir une grande valeur marchande. C'est le cas entre autres de la légine australe, de l'hoplostète orange et du thon, mais aussi celui d'autres espèces de poissons généralement moins commercialisées, dont la valeur marchande atteint des seuils suffisamment élevés pour susciter l'intérêt des pêcheurs INDNR. Même si pour certaines autres espèces, la valeur marchande n'est pas très élevée, comme c'est le cas pour l'encornet (calmar), le fait qu'elles puissent être échangées au sein des réseaux commerciaux traditionnels en étant mélangées avec les espèces « légales », les rendent très attirantes.

En ce qui concerne les espèces de poissons ayant une valeur marchande élevée, les gains économiques de la pêche INDNR sont significatifs.⁷ Ainsi, selon un rapport sur le braconnage des mers, présenté par l'OCDE en 2004 et intitulé *Fish Piracy*, la CCAMLR a estimé que les prises illégales de la légine australe dans la zone réglementée auraient entraîné des pertes financières cumulatives s'élevant à 518 millions de dollars américain pour la période comprise entre 1996 et 2000. Tandis que pour la même période, le montant estimé du chiffre d'affaires total des pêcheurs légaux serait de 486 millions de dollars américains. Ces espèces de poissons font l'objet d'une forte demande dans les pays développés ou en voie de l'être. En plus de l'augmentation de la demande, qui s'explique notamment par l'accroissement de la population, on constate que d'autres facteurs tels qu'une plus grande sensibilité aux questions liées à la santé et un accroissement des revenus disponibles font en sorte que la demande augmente. Par conséquent les pêcheurs sont de plus en plus motivés à s'engager dans des activités de pêche INDNR. L'une des solutions possibles serait d'avoir recours à des étiquettes indiquant clairement la provenance légale du poisson. De plus, un système documentaire des prises et du commerce, dans les régions où la traçabilité du poisson légale s'effectue de la prise à l'assiette du consommateur, peut être un outil efficace qui permettrait d'identifier le poisson provenant d'activités légales et celui provenant d'activités INDNR.

⁷

Mentionnons que les bénéfices nets individuels des vaisseaux sont différents des pertes financières cumulatives de l'ensemble de la flotte, lesquelles sont liées de plus près au total des pertes économiques encourues par la société conséquemment aux activités de pêche INDNR.

Tableau 1: Variables économiques à la base des activités de pêche INDNR/ PC

Variabes	Explication	Revenus illégaux comparés aux revenus légaux
Quantités de poissons	Aucune limitation internationale applicable aux navires INDNR/PC; Capacités excédentaires ou inactives;	Nombre supérieur de prises et augmentation des revenus pour les navires INDNR comparativement aux navires légaux;
Prix du poisson	Primes insuffisantes pour le poisson certifié ou ayant une étiquette de conformité; Possibilité de cacher certaines prises;	Aucune discrimination de prix entre le poisson légal et le poisson INDNR
Taux de taxation des compagnies	Existence de paradis fiscaux	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR
Frais d'essence	Distorsion du système de taxation; Interdictions limitées d'accès aux ports côtiers;	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR
Autre frais courants	Désir faible d'éviter certains comportements;	
Frais liés à l'équipage	La main-d'œuvre à bon marché et l'acceptation des mauvaises conditions de travail proviennent des conditions économiques ou des perspectives faibles dans les pays en voie de développement; Capacités excédentaires ou inactives; Règles intérieures inapplicables en dehors des zones réglementées	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR
Frais SSC	Aucune limitation internationale applicable aux navires INDNR/PC; (si imposées aux navires pris en défaut)	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR
Frais d'enregistrement et d'utilisation des pavillons	Existence de pays utilisant les PC; Mesures internationales relatives aux changements de pavillon des navires (OMI)	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR
Frais d'assurances	Aucune limitation internationale applicable aux navires INDNR/PC; La main-d'œuvre à bon marché et l'acceptation des mauvaises conditions de travail proviennent des conditions économiques ou des perspectives faibles dans les pays en voie de développement;	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR
Frais d'achat des navires	Subventions à la construction ou à l'exportation de navires; Existence de capacités excédentaires ou inactives; Mesures fiscales et règles de gestion des investissements étrangers insuffisantes;	Frais d'investissement (coût en capital) inférieur pour les navires INDNR
Frais d'entretien et de réparation	Aucune limitation internationale applicable aux navires INDNR/PC; La main-d'œuvre à bon marché et l'acceptation des mauvaises conditions de travail proviennent des conditions économiques ou des perspectives faibles dans les pays en voie de développement;	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR
Frais des équipements de sécurité	Aucune limitation internationale applicable aux navires INDNR/PC; La main-d'œuvre à bon marché et l'acceptation des mauvaises conditions de travail proviennent des conditions économiques ou des perspectives faibles dans les pays en voie de développement;	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR ou réduction des coûts d'investissement
Frais liés à la fraude	Manque de contrôle des activités commerciales entourant le repackaging ou le réétiquetage des produits; Déséquilibres économiques locaux et mondiaux;	Réduction des coûts liés à la fraude et des coûts d'opération du navire INDNR
Frais moraux	Manque de reconnaissance de la gravité du problème Manque de transparence des compagnies propriétaires	Réduction des coûts moraux et des coûts d'opération du navire INDNR
Frais d'évitement	Manque de qualité des systèmes de surveillance et de contrôle (SSC); Manque de listes répertoriant les navires INDNR	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR et diminution du risque d'être appréhendé
Sanction prévues	Navires INDNR/PC ne sont pas limités par des lois nationales, régionales ou internationales	Réduction des coûts d'opération du navire INDNR

PC signifie navires battant un pavillon de complaisance

Source: Secrétariat de l'OCDE

3.3 Niveau de surveillance, de contrôle et des démonstrations

Les démonstrations de lutte contre la pêche INDNR mises en œuvre par les gouvernements et par les ORGP à l'aide d'activités de surveillance et de contrôle (SSC) sont significatives; elles envoient des signaux positifs aux pêcheurs agissant en toute légitimité, et envoient aux pêcheurs INDNR le message que leurs activités ne seront pas tolérées. En terme de variables économiques présentées au tableau 1, le type d'opération SSC agit principalement sur les risques d'être pris et de devoir payer une amende. Une manière particulièrement efficace de s'attaquer à cette problématique serait peut-être de s'assurer que des observateurs soient présents sur tous les navires de pêche et de s'assurer que des systèmes de surveillance des navires (SSC) y soient aussi installés.

Cependant, une telle approche implique des coûts et il peut être nécessaire de procéder à une analyse des coûts et des bénéfices. Cela permettrait d'obtenir plus de détails et une meilleure efficacité liés aux coûts. La question principale est de savoir si les coûts d'opération des SSC excèdent les bénéfices atteints par l'amélioration des stocks et l'amélioration potentielle des revenus des pêcheurs légaux. Cependant lors des débats, il sera probablement nécessaire d'établir : 1) qui aura la responsabilité des coûts de la mise en œuvre de tels systèmes, les gouvernements ou les pêcheurs qui en profitent; 2) de quelles manières seront construits ces systèmes de gestion de la pêche et 3) si des coûts de rétablissement y seront associés.

3.4 Niveau des sanctions envers la pêche INDNR

L'absence de pénalités suffisamment élevées, associées à une capacité d'application limitée, sont des éléments qui augmentent le niveau des récompenses financières de la pêche INDNR. L'une des études de cas, présentée lors de l'atelier de travail sur la pêche INDNR de l'OCDE, propose que la structure des pénalités maximales imposées soit multipliée par 24 (par rapport à la structure actuelle) afin d'éliminer les profits nets anticipés et ainsi avoir un effet économique sur la pêche INDNR. L'examen des taux de pénalité imposées par les pays membre de l'OCDE révèle qu'un large éventail de pénalités et d'amendes a été appliqué, mais en même temps, cet examen permet de constater que l'effet dissuasif des amendes est insuffisant. Puisque les profits nets d'un voyage de pêche excèdent habituellement la valeur du navire, le fait d'être contraint à l'abandon du navire lors d'une arrestation n'est pas un problème important pour la plupart des exploitants. De plus, le recours à des compagnies bidons permet aux navires d'éviter de payer les amendes. L'identité réelle d'un navire est parfois difficile à établir et le nom de la compagnie peut même changer à maintes reprises.

Dans certains cas, la pauvreté extrême est un élément motivateur pour s'engager dans des activités de pêche INDNR, en particulier lorsque l'on pense aux membres d'équipage qui travaillent sur ces navires. Dans de telles circonstances, les amendes et les pénalités (incluant l'emprisonnement) n'arrivent pas à réduire les motivations liées à la pêche INDNR. Les politiques de développement devraient, dans de tels cas, jouer un rôle plus important d'atténuation des pressions sociales et économiques encourageant les activités de pêche INDNR.

3.5. Plan de gestion

La conception des plans de gestion des pêches intérieures est un déterminant important par rapport aux revenus que les pêcheurs individuels peuvent s'attendre de retirer des activités de pêche légales et, toutes proportions gardées, plus les revenus de la pêche intérieures sont élevés, moins la motivation de s'engager dans les activités de pêche INDNR est élevée. Les plans nationaux de gestion des pêches mal définis et mal appliqués peuvent alors être des moteurs importants d'engagement dans des activités de pêche INDNR en raison à la fois du faible niveau de revenus anticipés et de la capacité excédentaire des pêches.

Les pays dont les plans de gestion des pêches sont inefficaces peuvent alors devenir une source de navires candidats à la pêche INDNR. Inversement, les pays qui entreprennent des réformes ou des améliorations dans le secteur des pêches et qui, par ces changements se libèrent des problèmes associés aux capacités excédentaires de poissons, peuvent devenir des exportateurs de capacité au sein du marché mondial des navires. D'où l'importance, quand vient le temps d'envisager la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité des pêches, de supprimer de force la capacité excédentaire des pêches.

3.6. Cadres internationaux fragiles

Un élément important, en ce qui concerne les cadres légaux internationaux, est le fait qu'ils ne s'appliquent qu'aux pays ayant adhéré aux diverses conventions. Il est donc difficile de mettre en application les règles des ORGP et les règles relatives à l'enregistrement et à la sécurité des navires. Des lacunes peuvent alors émerger comme c'est le cas en ce qui a trait aux changements de pavillon des navires, lesquels peuvent être faits sans aucune contrainte. De plus, les pays n'ont peut-être tout simplement pas à leur disposition les moyens de s'assurer que les navires battant le pavillon de leur État se conforment aux règles.⁸ Un autre élément, qui mérite une analyse en profondeur, concerne les règles en vigueur sur les investissements étrangers directs qui peuvent faciliter le changement de pavillon des navires. Quant au cadre légal international, il serait bon aussi de souligner l'existence de « points chauds » en haute mer là où par exemple, deux ZEE limitrophes ne couvrent pas la totalité d'un territoire donné, voir « *Smuthullet* » in the *North Sea* ». L'existence de telles régions peut favoriser la profitabilité des navires de pêche INDNR.

3.7. Mauvaises conditions économiques et sociales

Pour certaines pêches, les pêcheurs qui s'adonnent aux activités de pêche INDNR proviennent de pays en développement où les conditions économiques et sociales sont mauvaises. Les mauvaises conditions de travail et de sécurité sur les navires de pêche INDNR sont la conséquence, entre autres, du manque de conventions internationales communément acceptées sur la sécurité et le personnel des navires de pêche et aussi, du manque d'outils créés par les organisations internationales du travail (OTI) sur les conditions de travail des pêcheurs. Il est important de s'assurer que les politiques de développement traitent de la question de la réduction de la pauvreté en général au sein des communautés de pêcheurs sujettes à la pêche INDNR, et qu'elles traitent de l'offre de solutions alternatives permettant l'obtention de revenus autres que la pêche dans les zones côtières.

⁸

Il est reconnu que l'article 117 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) spécifie que tous les États ont la responsabilité de prendre les mesures nécessaires envers les contrôles nationaux, seul ou en collaboration avec d'autres États, afin de permettre la conservation des ressources halieutiques en haute mer.

4. Mesures de lutte potentielles contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

Il existe un large éventail de mesures ou de politiques permettant de réduire les bénéfices nets anticipés associés aux activités de pêche INDNR. Une partie des travaux effectués par le comité des pêches de l'OCDE sur la question se présente sous la forme d'une liste de mesures potentielles, laquelle est subdivisée en catégories différentes afin de savoir si une mesure permet de réduire les revenus de la pêche INDNR ou si elle permet d'accroître les coûts en capital et les coûts d'opération des activités INDNR. Ces mesures sont présentées au tableau 1. Comme on peut le constater, la liste des mesures ou des politiques pouvant être mises en œuvre est considérable.

Cependant, de nombreux obstacles freinent la mise en œuvre de ces mesures. Citons entre autres les coûts, la volonté politique et la nécessité d'une coordination internationale liée au traitement des questions sensibles. Il est donc essentiel de déterminer la rentabilité des mesures alternatives puisque les gouvernements et les ORGP ont un accès limité aux ressources disponibles pour la lutte contre la pêche INDNR. La section suivante traite de cette question.

Comme il a été mentionné précédemment, l'un des facteurs ayant entraîné la confusion envers la problématique de la pêche INDNR est la tendance à fusionner tous les éléments du problème en un seul. Il est plus utile de traiter chacun des trois éléments de la pêche INDNR séparément, mettant ainsi en évidence les résultats potentiels de l'application des mesures sur ces trois éléments soit la pêche illégale, la pêche non déclarée et la pêche non réglementée.

4.1. Activités de pêche illégales

La pêche illégale est surtout associée aux activités des navires de pays qui font partie des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ou qui appartiennent à des États membres dont les exploitants agissent en violation des règles, ou dont les navires étrangers pêchent dans les eaux d'autres pays sans permission.

Les opérations de pêche illégales ont un effet direct sur les pêcheurs légaux, car le coût unitaire de la pêche augmentera en raison de la diminution des prises. De plus, si les prises illégales sont négociées sur le même marché que celui des prises légales, les prix obtenus par les pêcheurs légaux risquent de subir de pressions à la baisse ce qui réduira ainsi les revenus des pêcheurs légaux. Ajoutons aussi que, si les prises illégales ne sont pas détectées, les évaluations des stocks ne seront plus fiables. Lorsque des mesures préventives sont appliquées à la gestion des pêches dans le but de conserver les stocks de poissons, le résultat pour les pêcheurs légaux peut se traduire par une augmentation des coûts. Certains signes liés à la pratique de la pêche au sein de ORGP indiquent que le nombre de prises permises pour les membres de ces organisations connaît une réduction en fonction du nombre de prises liées aux activités de pêche INDNR et ce, afin de garantir la durabilité des ressources halieutiques et d'éviter l'effondrement des stocks.

Cependant, le fait que ce type d'activité soit illégale signifie qu'un cadre légal est déjà en place, mais qu'il est inefficace en terme de surveillance et d'application et qu'il exerce, par conséquent, un effet dissuasif insuffisant. Les mesures suivantes pourraient être considérées, si la responsabilité de mettre en œuvre de telles mesures (afin d'améliorer la situation) dépendait des États ou des ORGP.

Mesures mises en oeuvre par les États

La pénétration des activités de pêche étrangères illégales peut seulement avoir lieu à l'aide d'activités de surveillance et de contrôle mieux adaptées. Trois options sont alors possibles :

- Accroître le degré de surveillance et le risque d'être appréhendé;
- Accroître le niveau des pénalités afin de réduire les bénéfices des exploitants illégaux;
- Appliquer des mesures commerciales.

Le fait d'accroître le degré de surveillance peut être une option coûteuse. Par contre, dans certaines circonstances, cela pourrait permettre un meilleur contrôle des activités de pêche légales. Un effet d'entraînement positif peut donc survenir. Cela pourrait aussi avoir des effets sur d'autres types de mesures coercitives notamment sur les narcotiques, l'immigration et le terrorisme. De tels liens pourraient être exploités, au sein de la société, afin de réduire les coûts généraux de surveillance et de mise en application. La mise en œuvre de mesures liées à la présence obligatoire d'observateurs sur les navires de pêche est peut être une solution possible, car cela permettrait ainsi d'accroître les chances d'être témoin d'activités illégales. De telles mesures par contre nécessitent des coûts considérables pour les exploitants légaux, sauf si elles sont financées par les autorités publiques. De plus, le réseau SSC récemment développé peut apporter une aide à moindre coût dans la mise en application d'activités de surveillance et de contrôle.⁹

⁹

Pour de plus amples renseignements sur le réseau des système de surveillance et de contrôle (SSC), consultez les pages Internet suivantes : <http://imcsnet.org/> ou , <http://www.publicaffairs.noaa.gov/worldsummit/mcsdocument.html>

Tableau 1: Mesures possibles contre les activités de pêche INDNR

Réduction des revenus

- Amélioration des cadres internationaux actuels et réduction des possibilités d'enregistrement de navires battant un PC;¹⁰
- Offrir, aux non membres des ORGP, de meilleurs incitatifs à joindre les rangs et des compensations financières pour l'enregistrement légal de leurs navires;
- Accroître le taux de conformité aux règles nationales et internationales à l'aide de meilleures activités de surveillance et de contrôle (SSC) incluant une plus grande coopération internationale;
- Application à la pêche INDNR de mesures commerciales actuelles efficaces. Cela peut inclure divers types de restrictions, notamment le commerce des prises, l'accès restreint aux ports côtiers, les restrictions relatives à la commercialisation des produits, l'accès limité aux réseaux de distribution traditionnels pour les prises INDNR, la traçabilité et l'étiquetage;¹¹
- Élaboration d'une liste de navires ou de compagnies illégales incluant leur pays d'origine;
- Accroître l'éducation et promouvoir les activités légales à l'aide de campagnes de promotion.

Accroissement des coûts d'opération

- Élimination des paradis fiscaux;
- Restriction de l'accessibilité aux biens et aux services nécessaires aux exploitants INDNR ; (carburant, accès aux ports, assurances, communications, services de navigation, etc.);
- Ratification et mise en œuvre de conventions liées à l'équipage des navires de pêche;
- Amélioration de la situation économique et sociale des pays ou régions d'où proviennent les équipages;
- Application extra territoriale de sanctions nationales aux exploitants engagés dans des activités INDNR;
- Rendre l'État du pavillon légalement responsable du manque d'assurances appropriées;
- Augmentation des activités SSC;
- Augmentation des pénalités et des sanctions (prison, saisie des navires et des prises);
- Harmonisation du niveau des amendes pour l'État du pavillon;
- Identification de l'exploitant des navires;
- Encouragements aux initiatives privées (incluant des récompenses lors de dénonciation d'activités INDNR);
- Accroître les connaissances relatives aux conséquences économiques, sociales et environnementales de la pêche INDNR à l'aide de programmes de formation;
- Favoriser la coopération dans le domaine des programmes liés à la gouvernance;
- Application de la convention de l'OCDE pour la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers.

Accroissement des coûts en capital

- Élaboration et mise en application de normes minimales sur les navires (contrôle portuaire);
- Réduction de la capacité potentielle utilisable des navires pour la pêche INDNR ;
- Restriction des règles d'investissements étrangers sur le capital des navires INDNR;
- Restriction des lois bancaires collatérales utilisées pour le capital des navires INDNR;
- Rendre l'État du pavillon légalement responsable des dommages associés au manque d'entretien des navires;
- Amélioration des conditions macroéconomiques dans les pays d'où proviennent les équipages.

¹⁰ L'abréviation PC signifie pavillon de complaisance.

¹¹ Il s'agit d'une mesure prometteuse devant faire l'objet d'études plus détaillées. Jusqu'à maintenant, il a été possible jusqu'à un certain point de l'appliquer au thon et à la légine australe. Du travail reste à faire dans la compréhension et les moyens d'appliquer la traçabilité et la responsabilité des produits au sein de la chaîne de la chaîne de possession, c'est-à-dire de la prise à l'assiette du consommateur. Il reste aussi du travail en ce qui concerne la compréhension des liens entre l'utilisation de mesures commerciales et les règles internationales régissant les systèmes commerciaux. Voir, Bertrand Le Gallic, *Using Trade Measures in the Fight against Pêche INDNR: Some Preliminary Findings*, document présenté lors de la XVI^e conférence annuelle de EAFE à Rome en avril 2004. Remerciements à ce dernier.

Il a été mentionné que la meilleure manière de s'occuper des activités illégales est d'augmenter considérablement le niveau des pénalités afin qu'elles puissent avoir un effet dissuasif. Dans le même ordre d'idée, la communauté internationale doit s'assurer que les niveaux des pénalités soient similaires d'un pays à l'autre, autrement, les pêcheurs illégaux se déplaceront de régions en régions. En conséquence, la coopération et la coordination des activités de mise en application des règles et de la surveillance des pêches doivent être améliorées. De plus, si l'objectif est d'augmenter l'effet dissuasif des mesures, il faudra s'attarder à trouver la bonne combinaison entre le niveau, le type d'amendes et de pénalités et les activités de surveillance sur le terrain, lesquelles augmenteraient les risques d'être appréhendé.

La commercialisation des prises illégales, en compétition avec les prises légales, entraîne des problèmes particuliers. Les renseignements présentés lors de l'atelier sur les activités de pêche INDNR de l'OCDE ont attiré l'attention sur le fait que les initiatives privées sont particulièrement fertiles dans de telles situations.¹² Cela s'explique en grande partie par la structure des motivations en place. Le recours à des mesures commerciales est l'une des options offertes aux autorités publiques pour empêcher les prises illégales d'être introduites sur leur marché. D'ailleurs, il existe un bon nombre de cas qui démontrent l'efficacité de telles mesures. Citons entre autres les embargos sur le thon, lesquelles sont liés aux récoltes provenant des pays non membres de la CICTA et de l'IOTC, et les embargos sur la légine australe régis par la CAMLR.

Mesures mises en oeuvre par les ORGP

Les exploitants illégaux des zones réglementées par une ORGP peuvent être constitués de navires battant le pavillon d'un État signataire des accords d'une ORGP ou de navires battant le pavillon d'un État qui coopère aux activités d'une ORGP.¹³ L'impact des activités de pêches illégales, bien qu'il soit lié à la situation des stocks, est perçu par les pêcheurs de tous les pays membres, comme une augmentation des coûts de la pêche. Puisque les stocks de poissons diminuent, les revenus des pêcheurs légaux diminuent aussi. Par la même occasion, les ORGP voient leur capacité de procéder à des évaluations des stocks fiables affaiblie en raison des activités de pêche illégales non contrôlées.

Puisque la plupart des ORGP ne possèdent pas leurs propres systèmes de surveillance ou le pouvoir d'imposer des amendes ou des pénalités, elles sont entièrement dépendantes des actions entreprises par ses membres. Dans l'intervalle, les ORGP pourraient considérer la possibilité de réduire les allocations, appliquant ainsi une forme de pénalité à l'ensemble de ses membres, ou d'exclure le pays d'où origine le navire impliqué dans les activités de pêche illégales. La possibilité de mettre en œuvre un programme d'observateurs à bord des navires est une avenue intéressante quoique des coûts supplémentaires pour l'application d'une telle mesure sont à prévoir pour les pêcheurs légaux.

Les activités illégales peuvent être détectés à l'aide de systèmes documentaires des prises et du commerce. De tels systèmes ont fait leurs preuves ayant réussi à freiner les activités de pêche illégales, en particulier lorsque l'application de ces systèmes étaient suivi par la mise en œuvre de mesures commerciales. Les systèmes documentaires des prises et du commerce permettent de retracer les activités de pêches illégales dans la zone contrôlée par une ORGP.

¹² Tel que présenté par les expériences de l'OPRT et de la COLTO.

¹³ À noter que les navires provenant de pays non signataires ne sont pas tenus de respecter les règles des ORGP, leurs activités ne sont donc pas illicites, mais plutôt non réglementées. Cependant, ces États sont tenus, en vertu des lois sur le droit de la mer des Nations Unies et l'accord des Nations Unies sur la pêche), de coopérer avec les ORGP. En fait, en haute mer, seul l'État du pavillon peut intervenir envers un navire battant son pavillon.

4.2. Activités halieutiques non déclarées

La pêche non déclarée se définit comme étant l'ensemble des prises non déclarées ou déclarées de manière erronée auprès des autorités nationales ou des ORGP. La pêche non déclarée est effectuée dans les ZEE nationales par des pêcheurs de navires étrangers et aussi, dans les zones réglementées par les ORGP par des pêcheurs de navires battant le pavillon d'un État signataire des conventions ou prenant part aux activités de coopération.

Le coût principal associé à la pêche non déclarée est lié à l'incertitude des évaluations des stocks et le fait que cela complique l'établissement de quota de pêche. Si la seule méthode possible d'évaluation des stocks consiste à imposer la vérification directe des prises, c'est-à-dire l'inspection des chaluts, les États et les ORGP devront s'attendre à déboursier davantage, car les méthodes d'évaluation directes sont plus coûteuses que les méthodes estimatives visuelles. Cependant, la méthode directe a l'avantage d'être plus précise, en particulier si le niveau des prises INDNR a une importance relative.

La pêche non déclarée, effectuée à l'intérieur des ZEE nationales ou au sein des ORGP, peut avoir un impact sur les quantités de prises permises aux pêcheurs légaux puisque les autorités planifient en fonction de facteurs inconnus lors de l'établissement des quotas de prises. Ainsi, les revenus des exploitants légaux peuvent être inférieurs à ceux qu'ils auraient été si les activités de pêche non déclarées n'étaient pas entrées en ligne de compte dans l'analyse.

Mesures mises en oeuvre par les États

Les préoccupations en matière de traçabilité signifie que dans la plupart des marchés de pays développés, les poissons peuvent être retracés au sein de la chaîne de possession, c'est-à-dire de la prise à l'assiette du consommateur, et les principaux pays consommateurs de poissons, membres de l'OCDE, ont introduit un système d'étiquetage obligatoire des produits identifiant l'origine des poissons, soit le lieu de la prise. Il semble donc qu'un cadre est déjà en place afin de permettre la traçabilité des prises non déclarées. Une coopération étroite entre les divers intermédiaires de la chaîne de possession, c'est-à-dire les usines de transformation, les grossistes et les supermarchés, peut offrir des gains additionnels.

De plus, l'augmentation du nombre d'observateurs à bord des navires peut être une façon d'améliorer la déclaration des récoltes de poissons. De telles mesures ne sont cependant pas sans coût pour les exploitants qui se conforment aux règles. Ces coûts doivent être relativisés en fonction des bénéfices anticipés, c'est-à-dire en fonction de l'amélioration de la gestion et de l'évaluation des stocks, en fonction des conséquences directes de l'augmentation de la surveillance et finalement en fonction de l'augmentation potentielle de l'effet dissuasif sur les pêcheurs.

Mesures mises en oeuvre par les ORGP

Comme c'est le cas des mesures prises par certains pays, les ORGP pourraient mettre en application des mesures de surveillance. Bien que la présence d'observateurs sur tous les navires risque d'améliorer la situation, l'impact économique sur l'ensemble des pêcheurs se traduirait par une augmentation des coûts. Ces mesures peuvent cependant offrir des bénéfices liés à l'amélioration de l'évaluation et de la gestion des stocks ainsi qu'à l'augmentation de l'effet dissuasif sur les pêcheurs potentiellement à risque de ne pas déclarer leurs prises.

4.3. Activités halieutiques non réglementées

Les activités de pêche non réglementées concernent les navires sans nationalité ou qui battent le pavillon d'un État non signataire des accords relevant des ORGP et qui, par conséquent, considèrent qu'ils ne sont nullement tenus de respecter ces règles. La pêche non réglementée inclut aussi les activités de pêche en haute mer à l'extérieur des zones réglementées par les ORGP, activités effectuées de manière compatible ou non avec les lois internationales comme celles du droit de la mer des Nations Unis (UNCLOS).

Le coût de ces activités de pêche, pour les membres des ORGP, se traduit par une augmentation des frais liés à la récolte de poissons puisque les activités de pêche non réglementées réduisent la quantité de poissons disponibles pour les pêcheurs légaux. Ce type d'activité est facilité par un certain nombre de dispositions comme celles permettant l'utilisation de pavillon de complaisance ou celles donnant facilement accès à des membres d'équipage prêts à s'engager dans de telles activités.

Le problème essentiel des activités de pêche non réglementées dans les zone sous contrôle des ORGP est que ces activités de sont pas illégales. Mis à part les dispositions de l'article 117 de l'UNCLOS, il n'existe aucune raison valable permettant d'imposer l'arrêt de telles activités. Les mesures entreprises par les ORGP et leurs membres doivent inclure des démarches diplomatiques, la cooptation des pays non membres ou l'obtention, tout au moins, de l'assurance que les navires battant le pavillon de leur État respecteront les règles. À cet égard, le maintien d'une liste de noms de navires ne coopérant pas, incluant le nom du pays d'origine de ces navires, pourrait permettre d'accroître la pression et aussi servir de base à l'imposition de mesures commerciales. Cependant, le maintien de telles listes nécessite une amélioration des activités de contrôle et de surveillance des navires, ce qui peut entraîner des coûts substantiels pour les membres des ORGP.

Il semble qu'un effort diplomatique international soit nécessaire pour inciter tous les pays concernés à prendre part aux efforts de conservation des ressources mis en œuvre par les organisations régionales des pêches. En haute mer, là où la ressource est abondante, mais où il n'existe aucun système de gestion de cette ressource, de tels efforts diplomatiques pourraient permettre la création d'organes de gestion des pêches aptes à prendre les mesures nécessaires pour la conservation de la ressource. La problématique de la pêche non réglementée est évidemment un problème de gouvernance internationale qui nécessite un traitement urgent.

5. Mesures mises en oeuvre à ce jour

Lorsque la pêche INDNR a été reconnu comme étant un problème, de nombreuses mesures nationales et internationales ont vu le jour. Ce qui est important, c'est que certaines des ces mesures ont été mises en oeuvre par les autorités publiques (nationales ou internationales) tandis que d'autres sont le fruit d'initiatives privées de groupes de partenaires intimement liés aux activités ou aux problèmes de la pêche.

Il est maintenant clair, à la suite de l'analyse de la problématique de la pêche INDNR que tous les partenaires, en particulier les partenaires privés retirant un bénéfice économique de la pêche, devront fournir un effort gigantesque pour limiter les activités de pêche INDNR. Cela fait suite au rôle pouvant être tenu par chaque groupe de partenaires, au type de renseignements qu'ils sont capables de recueillir et aux intérêts économiques, sociaux ou environnementaux qu'ils ont envers l'arrêt de ces activités.

Fondée sur une étude de l'OCDE¹⁴, les éléments suivants résument les principaux outils à la dispositions des ORGP, des groupes privés, nationaux, ou internationaux et aussi des mesures mises en œuvre pour lutter contre la pêche INDNR.

5.1. Outils internationaux¹⁵

Bien que la pêche en haute mer soit ouverte à tous les États, qu'ils s'agisse d'États côtiers ou autres, la liberté de la pêche en haute mer et la gouvernance de celle-ci doit respecter les conditions fondamentales inscrites dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Convention LOS) de 1982. Les pêches hauturières concernent les stocks en haute mer, les stocks grands migrateurs et les stocks chevauchants. De telles ressources sont habituellement gérées par des organisations régionales des pêches. En plus de la convention des Nations Unis sur le droit de la mer, il existe actuellement d'autres outils internationaux liés à la pêche :

- L'accord de conformité de la FAO de 1993, *Compliance Agreement*;
- L'accord des Nations Unies sur la pêche de 1995, *Fish Stock Agreement*;
- Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO de 1995, *the Code*;
- Le plan d'action internationale de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR) de la FAO de 2001, *IPOA-IUU*.

L'accord de conformité et l'accord des Nations Unies sur la pêche encadrent légalement les outils internationaux et ils contiennent un éventail d'exigences relatives aux responsabilités de l'État du pavillon, ainsi qu'au respect et à la mise en application de ces outils. Quant au Code et au PAI-INDNR, il s'agit d'outils de gestion volontaires. Ils ont été élaborés pour être interprétés et mis en application conformément aux règles du droit international. Bien que la portée et les orientations de chacun de ces outils soient différentes, ils partagent tous le même objectif, c'est-à-dire assurer la durabilité à long terme de la ressource halieutique. Ces outils sont complémentaires. Le statut des pays membres de l'OCDE, en fonction des ces différents accords internationaux, est présenté à l'annexe 1.

Certains observateurs ont mentionné que la mesure la plus efficace pour freiner la pêche INDNR en haute mer serait de procéder à l'adoption, à la ratification ou à la signature, le plus rapidement possible, des outils internationaux de pêche concernés, incluant l'accord des Nations Unies sur la pêche, l'accord de conformité et la mise en œuvre complète du Code, par tous les États ou entités du secteur des pêches. À cet égard, il est important de souligner que bien que les outils soient actuellement en application, une question demeure : Comment surmonter la lacune selon laquelle un pays qui n'adhère pas au traité n'est pas limité par ces dispositions.

Une note particulière doit être présentée concernant le plan d'action internationale de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée de la FAO de 2001. Le but de l' IPOA-INDNR est de prévenir, de décourager et d'éliminer la pêche INDNR en permettant aux pays d'avoir accès à un ensemble détaillé de mesures efficaces et transparentes sur les fondements qui peuvent permettre une action directe ou concertée avec les ORGP concernées. L'IPOA-INDNR traite la question de la pêche INDNR d'une manière globale et elle fournit une liste de contrôle détaillée des outils pour que les États puissent choisir les mesures qui concernent le plus leur situation particulière.

¹⁴ La publication sera disponible à l'été 2005. Une version préliminaire des travaux est disponible à l'adresse suivante : www.OCDE.org/agr/fish

¹⁵ Voir aussi l'annexe 2, laquelle fournit un bref historique des actions et des initiatives internationales de lutte contre la pêche INDNR.

La mise en oeuvre de l'IPOA-INDNR est axée sur l'élaboration de plans d'actions nationaux constitués de sept types de mesures : les mesures concernant les États côtiers, les États portuaires et les mesures relatives aux marchés. En vertu de l'IPOA, les pays sont censés développer, sur une base volontaire, un plan d'action national pour le mois de juin 2004. Cependant, la FAO estime qu'environ 41 pays auront bientôt un plan d'action en application.¹⁶ Parmi ces pays, seulement 18 pays membres ont annoncé à la FAO qu'ils seraient en mesure de présenter leur plan d'action avant la date de remise prévue pour l'année 2004 (FAO C 2003/21). En date du mois de mars 2004, seulement quatre pays ont présenté leur plan d'action national à la FAO, ce sont l'Union européenne, l'Espagne, les États-unis et le Japon.

Bien que L'IPOA soit un outil volontaire, il fournit du soutien international pour différents types d'action à mettre en oeuvre pour lutter contre l'utilisation de pavillon de complaisance. Selon le plan, en plus des exigences détaillées sur l'État du pavillon, il existe des dispositions spécifiques aux États portuaires, lesquels doivent recueillir des renseignements et possiblement refuser le débarquement ou le transbordement des prises INDNR. Les États peuvent imposer des mesures commerciales telles que des restrictions à l'importation ou des embargos et même adopter des législations rendant le commerce de poissons pris lors d'activités INDNR illégal.¹⁷ L'IPOA presse aussi les pays d'adopter des directives quant à la documentation multilatérales de prises et aux exigences de certification comme moyen d'éliminer le commerce de poissons en provenance d'activités de pêche INDNR. Dans le même ordre d'idée, les États côtiers doivent mettre en oeuvre des systèmes de contrôle et de surveillance efficaces dans les eaux sous leur contrôle. La mise en oeuvre complète et efficace de contrôles de l'État du pavillon permettra le développement de contrôles portuaires complémentaires qui permettront probablement de réduire les activités de pêche INDNR en haute mer. De cette manière, si la mise en oeuvre des mesures est intégrée à la législation nationale, l'IPOA-INDNR aura le potentiel de jouer un rôle important dans le traitement des activités de pêche INDNR.

5.2. Mesures mises en oeuvre par les organisations régionales de gestion des pêches

Les organisations régionales de gestion des pêches jouent un rôle crucial dans le combat contre la pêche INDNR en haute mer. Les ORGP sont, en quelque sorte, au centre du combat puisqu'elles sont, et leurs membres, les premiers à ressentir le poids direct des activités INDNR lors des moins bonnes récoltes.

Les ORGP prennent, de plus en plus souvent, les moyens de combattre la pêche INDNR et ce, de multiples façons. Le plus important d'entre eux a été l'établissement de systèmes documentaires des prises et du commerce qui est au centre des accords et des conventions de la CCAMLR, la CICTA et de la CCSBT.

Même si ces systèmes documentaires portent différents noms et sont composés de modalités variées, il est clair que l'objectif recherché est le même, soit de retracer les prises légales. Sur les marchés commerciaux, les renseignements quant à l'origine du poisson sont de plus en plus requis par l'industrie et les commerçants. La mise en oeuvre de tels systèmes offre des avantages supplémentaires en ce sens que les renseignements peuvent être recueillis par les ORGP. De tels renseignements peuvent être particulièrement utiles lorsque vient le temps d'identifier les flux du marché et du commerce

¹⁶ Rapport de la FAO sur la progression de la mise en oeuvre du PAI-INDNR, novembre 2003 (C2003/21)

¹⁷ Consultez le travail de l'organisation mondiale du commerce (OMC) sur les matrices des mesures commerciales prises au titre de divers accords environnementaux multilatéraux (AEM) à l'adresse suivante: http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/nea_database_f.htm

Bien que les systèmes documentaires des prises et du commerce permettent de retracer les prises légales, certains marchés et ports du monde peuvent encore être ouverts aux poissons en provenance d'activités INDNR. En réponse à cette problématique, quelques ORGP ont approfondi la possibilité d'introduire des embargos commerciaux sur le poissons en provenance de certains pays. Par exemple, sous les auspices de la CICTA, les pays membres ont accepté d'imposer des embargos sur le thon en provenance de certaines régions puisqu'ils craignaient que le thon ainsi vendu était directement liés à des activités de pêche INDNR.

Un bon nombre d'ORGP ont récemment développé une liste de noms de navires autorisés à pêcher dans leurs zones réglementées et une liste de noms de navires n'étant pas en possession d'un permis de pêche. Il ne reste qu'à constater quelle ampleur auront ces mesures de lutte contre les activités INDNR. En attendant, si la collecte des renseignements se faisait à large échelle, ils pourraient être à la base du développement d'un registre international de navires et inclure des renseignements relatifs à la propriété et aux contrôles des navires.

Comme il a été mentionné précédemment, le rôle de l'ORGP est crucial dans la lutte contre les activités de pêche INDNR. Afin de rendre ce combat encore plus efficace qu'actuellement, il est nécessaire de mieux harmoniser les législations, de créer des mesures régionales spécifiques comme des bases de données sur les navires ou de définir, par des accords, les exigences et les conditions minimales d'accès aux navires. Dans le cas contraire, les navires risquent de se promener d'une zone à l'autre pour poursuivre leurs activités, là où les contrôles sont moins efficaces.

5.3. Mesures nationales

En regard de la diversité, au sein des pays membres, liée à la manière de traiter la pêche INDNR, le Comité des pêches de l'OCDE a élaboré l'inventaire des mesures nationales suivantes :

1. Mesures et règles légales touchant à :
 - La pêche INDNR selon la nationalité des pêcheurs et des navires;
 - La pêche INDNR effectuée par les navires ou pêcheurs étrangers au sein d'une ZEE;
 - L'enregistrement des navires de pêche;
2. Mesures économiques, c'est-à-dire :
 - Les règles d'investissement;
 - Les règles commerciales;
 - Les règles relatives au débarquement, au transbordement et au commerce des prises;
 - Les pénalités, les amendes et les restrictions au commerce de poissons;
3. Autres mesures :
 - Mesures morales;
 - Mesures éthiques;
 - Autres mesures;

La plupart des pays membres de l'OCDE¹⁸ contrôle et surveille les activités des navires de pêche identifiés par un pavillon à l'aide d'outils comme l'enregistrement du navire, les permis, les quotas de pêche, les obligations de présenter des rapports, la technologie de pointe SSC et le travail des observateurs. De plus en plus, les renseignements qui proviennent des SSC et les rapports de prises sont utilisés comme éléments rétroactifs et ils permettent une gestion des pêches en temps réel. Néanmoins, le besoin de trouver de meilleurs mécanismes demeure une préoccupation importante, car il est difficile de retracer les navires qui changent de pavillon, information qui est seulement colligée par un nombre restreint de pays,.

¹⁸ Une étude des positions nationales sera publiée au cours de l'été 2005.

En général, les pays membres de l'OCDE imposent des exigences très strictes aux étrangers lors du processus d'enregistrement des navires. Cependant, l'histoire des navires INDNR cherchant à obtenir un permis n'est pas tenu en compte dans la plupart des pays, sauf en Norvège, en Nouvelle-Zélande et en Australie. Les processus d'enregistrement n'ont donc pas un très grand rôle de filtrage et de prévention envers les navires en constante recherche d'un pavillon pour leurs activités de pêche INDNR.

Le fait de s'assurer que les navires nationaux respectent les règles est une avenue intéressante dans la lutte contre la pêche INDNR. Parmi les pays membres de l'OCDE, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande et la Norvège appliquent des sanctions nationales aux navires de leur État respectif, ou battant le pavillon de leur État, s'étant engagés dans des activités de pêche INDNR. Un des outils très puissant est celui mis en application par les États-Unis, *the United States Lacey Act*, par lequel : toute personne assujettie aux lois des États-Unis commet une infraction si elle "importe, exporte, transporte, vend, reçoit, acquière, possède ou achète un poisson pris, possédé ou vendu en violation de quelque loi, règle ou traité étranger."¹⁹ Si de telles législations étaient mises en application à grande échelle, nous aurions alors entre les mains un outil important de lutte contre les activités de pêche INDNR

La plupart des pays membres de l'OCDE appliquent des pénalités pour des infractions commises par les navires étrangers dans les eaux nationales. Cependant, l'enquête des pays membres de l'OCDE révèle que les pénalités (plus particulièrement les amendes) imposées par les pays membres ont un effet dissuasif peu important. Lorsque l'on compare la valeur élevée de prises associées à la pêche INDNR, les amendes sont bien peu élevées. Il s'agit d'une préoccupation sérieuse qui doit faire l'objet de débats afin de s'assurer que les exploitants INDNR ne recherchent pas les zones de pêche où les amendes sont les moins élevées et où les contrôles et la surveillance des activités de pêche sont plus faibles qu'ailleurs.

La plupart des pays n'exerce aucune autre mesure, à certaines exceptions près, comme celles qui encouragerait les changements dans le secteur privé en établissant des mécanisme sociaux et non économiques pour décourager les navires nationaux ou battant le pavillon de leur État de s'engager dans les activités de pêche INDNR

5.4. Initiatives du secteur privé

Un certain nombre d'organisations non gouvernementales sont actives dans la lutte contre la pêche INDNR notamment TRAFFIC, Greenpeace et le WWF. Ces organisations ont procédé à certaines études sur la problématique de la pêche INDNR qui sont considérées comme des sources précieuses de renseignements. Certaines de ces études ont aussi été utilisées pour accroître la connaissance des mesures alternatives pouvant être mises en oeuvre pour contrer les effets de la pêche INDNR. Entre temps, deux initiatives privées ont été particulièrement efficaces dans la lutte contre la pêche INDNR en fonction de leurs champs respectifs d'opération. Il s'agit de la coalition des exploitants légaux de la légine australe (COLTO) et de l'organisation pour la promotion de la pêche responsable des thonidés (OPTR).

La COLTO, en tant que regroupement de pêcheurs légaux luttant contre la pêche illégale de la légine australe, s'engage à travailler avec les gouvernements, les groupes de conservation et le public en général pour souligner l'urgence de prendre des mesures pour combattre la pêche illégale et non réglementée effectuée par les braconniers de la légine australe.

¹⁹ Le *Lacey Act* stipule que : Il est contre la loi pour toute personne—

(1) d'importer, d'exporter, de transporter, de vendre, de recevoir, d'acquérir ou d'acheter tout poisson, animal sauvage ou plante pris, possédé, transporté ou vendu en violation de toute loi, traité ou règle des États-Unis ou en violation de toute loi tribale amériidienne;

(2) d'importer, d'exporter, de transporter, de vendre, de recevoir, d'acquérir ou d'acheter dans les marchés commerciaux étrangers—

(A) tout poisson, animal sauvage ou plante pris, possédé, transporté ou vendu en violation de toute loi, traité ou règle des États-Unis ou en violation de toute loi étrangère

La COLTO, située en Australie, a lancé un système de récompenses en 2003, offrant un montant pouvant aller jusqu'à 100 000 \$ américains contre tout renseignement pouvant mener à l'arrestation de compagnies de pêche ou de pêcheurs illégaux. De plus, à l'aide de campagnes promotionnelles et à l'aide de son site Internet officiel disponible à l'adresse : www.colto.org, la COLTO informe le public sur la problématique de la pêche INDNR liée à la légine australe. La COLTO permet d'augmenter l'effet dissuasif puisque des renseignements sur les marchés peuvent être colligés à la source et par des intérêts commerciaux.

Établis au Japon, les membres de l'OPTR travaillent à la promotion de la pêche responsable des thonidés. L'OPTR peut compter sur le travail d'organisations oeuvrant dans le secteur de la pêche au thon provenant de la Chine, de Taipei, de l'Indonésie, de la Corée, de l'Équateur et des Philippines en plus des exploitants japonais de la pêche au thon. Au total, 1460 navires de pêche à la palangre ont été enregistrés par l'OPTR en date du mois de mars 2004. La principale fonction de l'OPTR est de procéder à des campagnes promotionnelles et de transmettre des renseignements sur la pêche aux thonidés INDNR. À cet égard, il est important de noter que le marché japonais joue un rôle majeur dans ce domaine puisqu'il est considéré comme le plus grand marché de thon au monde. Dans le cas du thon, il est clair que la lutte contre la pêche INDNR est facilitée par les caractéristiques du marché.

Ces deux initiatives privées sont des preuves significatives de la très haute valeur que les exploitants légaux accordent aux activités des exploitants illégaux sur les marchés. Cela met en évidence le fait que lorsque la structure des incitatifs est bonne, il est possible d'intégrer les exploitants dans la lutte contre les activités de pêche illégales ce qui, jusqu'ici, a largement été traité à l'aide de mesures gouvernementales. C'est l'une des leçons importantes que l'on retire du travail de l'OCDE. La participation des exploitants privés pourrait être plus importante et plus approfondie à l'avenir dans la lutte contre la pêche INDNR.

6. Un plan de travail pour l'avenir

En dépit des nombreux efforts et des nombreuses mesures mises en oeuvre, qu'elles soient nationales ou internationales, il semble que la pêche INDNR demeure un problème persistant. Comme il a été démontré dans ce document, la raison principale de cet état de fait est liée directement à la nature économique de la pêche INDNR. Lorsque les pêcheurs INDNR sont au prise avec des nouvelles limitations ou des règles qui touchent à leurs activités, ils trouveront des moyens alternatifs de continuer leurs activités aussi longtemps que les bénéfices anticipés de la pêche INDNR excéderont les coûts anticipés. En réalité, il ne sera pas possible d'éradiquer complètement la problématique de la pêche INDNR, mais il existe clairement des possibilités pour réduire et restreindre la portée et les effets de ces activités.

Il semble aussi que les mesures mises en oeuvre à ce jour par la communauté internationale sont largement fondées sur un modèle législatif composé de variantes liées à l'étendue géographique et juridique de telles mesures. Compte tenu du fait qu'un grand nombre d'États souscrit aux mesures, les lacunes du système actuel permettent aux activités INDNR de se produire en différents lieux et cela mine l'efficacité des mesures entreprises.

Un item important à mettre au calendrier des activités futures est de s'assurer que les organes régionaux des pêches aient les pleins pouvoirs de coopérer entre eux, et ce sur tous les océans, afin de lutter contre les activités de pêche INDNR. Ce qui actuellement n'est pas le cas et cet état de fait est exploité par les flottes de pêche INDNR. Une meilleure coopération entre les organisations des pêches et un échange de données sur les navires et les pêcheurs (capitaines et patron d'embarcation) qui prennent part aux activités INDNR est crucial. Finalement, de tels renseignements permettraient la création de bases de données internationales « de noms et de dénonciations » qui seraient à la fois la base d'actions plus efficaces ou des mesures appliquées dans des conditions normales afin de gérer les activités illégales des exploitants nationaux. En attendant, il est important de considérer des stratégies alternatives axées sur l'économie de l'activité.

En imaginant de nouvelles stratégies et de nouvelles mesures pour la lutte contre la pêche INDNR, il est essentiel d'identifier des outils qui permettront la réduction des revenus ou l'accroissement des coûts liés à de telles activités. De telles mesures feront en sorte que les activités INDNR seront moins profitables. Pour changer les revenus anticipés des activités INDNR, on doit permettre la mise en oeuvre d'activités de surveillance et de contrôle de la pêche INDNR. L'utilisation de systèmes sophistiqués comme les SSC permettront d'atteindre ces objectifs. Cependant, ces activités SSC ne seront efficaces que dans la mesure où elles seront combinées à l'application de mesures restrictives et de taux de pénalités suffisamment élevés d'un point de vue économique. En considérant les investissements dans le domaine des SSC, l'efficacité des coûts est d'une importance majeure à la fois pour les États et pour les pêcheurs qui devront peut être les assumer.

À long terme, il est aussi important de considérer des moyens de s'assurer que la capacité de pêche ne soit pas exportée vers d'autres régions. Cela peut être atteint à l'aide de modèles de réduction des capacités où les navires sont détruits et où les réformes des politiques de gestion des pêches permettront aux pêcheurs d'avoir accès à des revenus décentes. Simultanément, l'emphase devrait être mis sur un développement plus général de l'économie et une amélioration des activités d'éducation qui fourniraient aux pêcheurs des solutions alternatives liées à l'emploi.

**Annexe 1. Statut des pays membre de l'OCDE en date du mois de mars 2004
en fonction des trois accords internationaux**

Pays ou entité membre de l'OCDE	Convention sur le droit de la mer	Accord de conformité	Accord des Nations Unies sur les pêches (ANUP)	
	16 novembre 1994	24 avril 2003	11 décembre 2001	
Entrée en fonction	Ratification	Adoption	Signature	Ratification
Allemagne	14/10/94	Oui	28/08/96	19/12/03
Australie	5/10/94	—	4/12/95	23.12.99
Autriche	14/07/95	Oui	27/06/96	19/12/03
Belgique	13/11/98	Oui	3/10/96	19/12/03
Canada	11/07/03	Oui	4/12/95	3/08/99
Communauté européenne	01/04/98	Oui	27/06/96	19/12/03
Corée	29/01/96	Oui	26/11/96	—
Danemark	—	Oui	27/06/96	19/12/03
Espagne	15/01/97	Oui	3/12/96	19/12/03
États-Unis	—	Oui	4/12/95	21/08/96
Finlande	21/06/96	Oui	27/06/96	19/12/03
France	11/04/96	Oui	4/12/96	19/12/03
Grèce	21/07/95	Oui	27/06/96	19/12/03
Hongrie	05/02/02	—	—	—
Irlande	21/06/96	Oui	27/06/96	19/12/03
Islande	21/06/85	—	4/12/95	14/02/97
Italie	13/01/95	Oui	27/06/96	19/12/03
Japon	20/06/96	Oui	19/11/96	—
Luxembourg	05/10/00	Oui	27/06/96	19/12/03
Mexique	18/03/83	Oui	—	—
Nouvelle Zélande	19/07/96	—	4/12/95	18/04/01
Norvège	24/06/96	Oui	4/12/95	30/12/96
Pays Bas	28/06/96	Oui	28/06/96	19/12/03
Pologne	13/11/98	—	—	—
Portugal	03/11/97	Oui	27/06/96	19/12/03
République Tchèque	21/06/96	—	—	—
Royaume-Uni	25/07/97	Oui	27/06/96	10/12/01
Suède	25/06/96	Oui	27/06/96	19/12/03
Suisse	—	—	—	—
Turquie	—	—	—	—

Annexe 2: Histoire des mesures internationales et des initiatives de lutte contre les activités halieutiques INDNR/PNC

Depuis 1992, la communauté internationale a pris des initiatives et a mis en oeuvre des actions majeures pour une gestion durable des ressources halieutiques.

En 1992, la Conférence internationale sur la pêche responsable de Cancun au Mexique a adopté la *Déclaration de Cancun*, demandant à la FAO de développer un Code international de conduite pour une pêche responsable. À la suite de la Conférence de Cancun, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio au Brésil a adopté l'*Agenda 21* et un programme d'actions en faveur du développement durable. Le chapitre 17 de l'*Agenda 21* soulignait les problèmes liés à la pêche non réglementée, aux changements de pavillon des navires pour échapper aux contrôles et au manque de coopération entre États dans la gestion des pêches en haute mer.

La conférence des Nations Unies de septembre 1992 sur les stocks de poissons a intégré les travaux réalisés par la Consultation technique de la FAO sur la pêche en haute mer basée sur la déclaration de Cancun et l'*Agenda 21*. C'est ainsi que l'Accord de conformité a été adopté lors de la 24^e séance de la Conférence de la FAO en novembre 1993. La négociation de cet accord a été directement motivée par les problèmes liés à la pêche INDNR. Cet accord cherche à assurer que les États de pavillon contrôlent mieux les navires qui font de la pêche en haute mer en veillant à ce qu'ils aient les autorisations nécessaires pour exercer cette pêche. De cette manière, l'accord devrait dissuader les navires non autorisés à pêcher en haute mer de bafouer les mesures de conservation et de gestion émises par les autorités compétentes.

L'assemblée générale des Nations Unies a examiné, pour la première fois en 1994, la question des navires non autorisés à pêcher dans les zones de juridiction nationale et des répercussions sur les ressources marines vivantes des océans et des mers. Ce faisant, l'assemblée a adopté l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons en 1995. C'est aussi en 1995 que le Code de conduite de la FAO a été adopté. Le code comprend tous les types de pêche alors que l'Accord de conformité et celui des Nations Unies sur les stocks de poissons sont restreints, respectivement en terme d'espace (région où a lieu la pêche) et en terme de stocks, c'est-à-dire les stocks de poissons chevauchants ou transfrontaliers et les stocks de poissons grands migrants.

En ce qui a trait à l'évolution de la terminologie, le terme de pêche INDNR a été mentionné officiellement pour la première fois lors de la réunion de la Convention sur la conservation des ressources vivantes marines et antarctiques CCFMA en 1997. Lors de cette réunion, la communauté internationale a montré son intérêt non seulement pour la pêche illégale, mais aussi pour la pêche non réglementée et non déclarée. Depuis 1997, le terme pêche INDNR a régulièrement été utilisé lors des réunions de la CCFMA puis lors d'autres discussions internationales sur les pêches, notamment auprès de la FAO, de l'OMI, de la UNCED et des organes régionaux des pêches, tels que la CCTRS, la CTOI, la CICTA, l'OPANO et NEAFC.

La question de la pêche INDNR a longuement été examinée dans le rapport de 1999 du Secrétaire général à l'assemblée générale des Nations Unies sur les océans et le droit de la mer. En novembre 1999 l'assemblée générale a adopté la résolution 54/32 qui comprend des références à la lutte contre la pêche INDNR. Ces rapports et références à la pêche INDNR ont clairement mis cette question à l'ordre du jour international sur les pêcheries et les océans. Parallèlement, la 7^e séance de la Commission sur le développement durable des Nations Unies en avril 1999 a souligné l'importance de la question relative aux États de pavillon et aux États de port dans la lutte contre la pêche INDNR et a invité l'Organisation maritime internationale (IMO) à développer des mesures adéquates.

Le plan d'action international pour la pêche INDNR a été développé comme un outil volontaire intégré au Code de conduite pour une pêche responsable et en réponse à la demande du Comité des pêches de la FAO (COFI) lors de sa 23^e séance. La consultation experte sur la pêche INDNR de Sydney en Australie au mois de mai 2000, suivi des consultations techniques de la FAO en octobre 2000 et en février 2001 ont permis l'élaboration d'un texte complet pour l'ébauche du PAN-INDNR. Le PAN-INDNR a été adopté par consensus lors de la 24^e séance du Comité des pêches de la FAO en mars 2001 pour ensuite être approuvé lors de la 120^e séance du Conseil de la FAO le 23 juin 2001.

Le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) de Johannesburg en Afrique du Sud au mois de septembre 2002 a reconnu que la protection et la gestion des ressources naturelles pour un développement économique et social sont des éléments essentiels pour un développement durable. À partir du plan d'exécution de Johannesburg, le Sommet a mis en oeuvre des objectifs et des calendriers pour la gestion des ressources halieutiques et des pêches comprenant la « mise en oeuvre du plan d'action international de la FAO afin d'empêcher, de décourager et d'éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée d'ici 2004 »²⁰. En septembre 2002, le SMDD a réaffirmé le désir de rendre effectif le PAN-INDNR à la date convenue, soit juin 2004, et de supprimer les subventions qui contribuent aux activités de pêche INDNR afin d'encourager la gestion durable des ressources halieutiques.

En novembre 2002, la Conférence internationale de Saint-Jacques de Compostelle s'est tenu pour donner un élan politique et faire suite au plan international d'action de lutte contre la pêche INDNR. La conférence a formulé des initiatives et des points de vue sur la meilleure manière d'éradiquer les activités de pêche INDNR à l'échelon régional, national et international.

20. La déclaration fait aussi référence au « maintien ou à la restauration des niveaux de stocks de poissons ayant été ainsi réduits afin de permettre des niveaux qui permettent une récolte maximale durable d'ici 2015 » et afin « d'éliminer les subventions qui contribuent aux activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée et sur la surpêche »

Perspectives de développement international entourant la problématique de la pêche INDNR

Année	Événement	Résultat
Mai 1992	Conférence international sur la pêche responsable de Cancun au Mexique	Déclaration de Cancun
Juin 1992	Conférence des Nations Unies sur le développement durable	Agenda 21
Novembre 1993	24 ^e séance de la conférence de la FAO	Accord de conformité
Novembre 1994	La mise en application de l'UNCLOS	
Août 1995	La conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs	Accord des Nations Unies sur les pêches
Octobre 1995	28 ^e séance de la conférence de la FAO	Code de conduite pour une pêche responsable
Octobre 1997	Réunion de la CCFMA	Première apparition de la terminologie INDNR
Mars 1999	Réunion ministérielle sur les pêches de la FAO	Déclaration de Rome sur la pêche responsable
Novembre 1999	L'assemblée générale des Nations Unies	Résolution 54/32 comprend des références à la lutte contre la pêche INDNR
Mai 2000	La consultation experte sur la pêche INDNR de Sydney en Australie	Ébauche du document pour le PAN-INDNR
Octobre 2000 Février 2001	La consultation technique de la FAO sur la pêche INDNR à Rome en Italie	Ébauche du document pour le PAN-INDNR
Avril 2001	24 ^e séance du Comité des pêches de la FAO (COFI)	Adoption du PAN-INDNR
Juin 2001	120 ^e séance du Conseil de la FAO	Approbation du PAN-INDNR
Septembre 2002	Le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) de Johannesburg en Afrique du Sud	Plan d'exécution
Novembre 2002	Conférence international de Saint-Jacques de Compostelle pour la lutte contre la pêche INDNR à Santiago en Espagne	Conclusion de la conférence

Annexe 3: Observations et conclusions principales des présidents de l'atelier de l'OCDE sur les pêches INDNR²¹

L'atelier a été organisé en quatre séances traitant des sujets suivants : le point sur l'état actuel de la pêche INDNR; la collecte de données et de renseignements; les moteurs économiques et sociaux et les mesures potentielles pour l'avenir. Les présidents de l'atelier ont colligé la présente liste d'observations et de conclusions laquelle offre une brève vue d'ensemble des résultats principaux de l'atelier.

Le point sur l'état actuel de la pêche INDNR

- La pêche INDNR est une problématique d'envergure mondiale qui concerne les activités dans les eaux intérieures et en haute mer ainsi que tous les types de navires quelque soit leur taille ou l'équipement dont ils disposent.
- La pêche INDNR nuit aux stocks de poissons et mine l'efficacité des mesures nationales et internationales mises en oeuvre afin de garantir l'avenir des stocks de poissons.
- La pêche INDNR a aussi des effets négatifs sur l'écosystème marin, notamment sur les populations d'oiseaux de mer, de mammifères marins, de tortues de mer et sur l'ensemble de la biodiversité marine (déchets, etc.).
- La pêche INDNR fausse les règles de la compétition et mets en péril la survie économique des pêcheurs dont les activités sont en accord avec les lois et les mesures applicables à la conservation et à la gestion des stocks.
- Les coûts sociaux associés à la pêche INDNR sont importants notamment parce que ce type de pêche touche aux sources de revenus des communautés qui dépendent de la pêche, particulièrement dans les pays en développement, et parce qu'un bon nombre des employés travaillant sur les navires de pêche INDNR proviennent de régions pauvres et sous développées où les conditions sociales et de sécurité sont mauvaises.
- L'impact de la pêche INDNR sur certaines espèces (essentiellement le thon et les espèces du même type) est planétaire alors que pour d'autres espèces, comme la légine australe et l'hoplostète orange, cet impact est spécifiquement associé aux régions où elles se trouvent. Cela signifie que des solutions régionales, internationales et adaptées à des espèces particulières sont nécessaires.
- Une des préoccupations concerne la possibilité que les capacités excédentaires de poissons pêchées au sein des pays membres de l'OCDE puissent entraîner des retombées négatives sur les pêches INDNR.

²¹

Les présidents de l'atelier étaient MM. Ignacio Jean-François Pulvenis de Seligny, Nobuyuki Yagi et Mmes Jane Willing et Lori Ridgeway.

- La pêche INDNR est une problématique dynamique et complexe ce qui implique que la mise en œuvre d'une stratégie unique ne puisse à elle seule éliminer ou réduire la problématique de la pêche INDNR. Ainsi, une approche nationale, régionale et internationale, concertée et agissant sur plusieurs fronts et selon le type de pêche, est nécessaire. L'ensemble des joueurs de l'industrie doit donc être mis à contribution pour mettre en œuvre des solutions à la problématique de la pêche INDNR.
- De nombreux pays développés ou en voie de développement n'ont pas entièrement agi de manière responsable afin de se conformer aux règles liées à leurs responsabilités en tant qu'États de pavillon, États portuaires, États côtiers, États propriétaires de navires et en tant que nations commerciales.
- Le plan d'action international de lutte contre la pêche INDNR de la FAO contient des outils qui permettent de s'attaquer à la question de la pêche INDNR. Il s'agit donc de réfléchir à la meilleure manière de mettre en œuvre ces outils.

Collecte de données et de renseignements

- En dépit des récentes améliorations dans le domaine de la collecte de renseignements, on constate encore des lacunes associées au manque de données systématiques et détaillées sur l'ampleur des activités de pêche INDNR et de leurs impacts. La situation est aggravée par les divers degrés de qualité, d'accessibilité, de fiabilité et d'utilité des renseignements à la disposition de tous.
- Il existe un bon nombre d'outils internationaux permettant la collecte de données et de statistiques sur les pêches. Cependant, ces outils doivent être intégrés et faire l'objet d'améliorations relativement aux statistiques nationales sur le commerce et les produits de la pêche INDNR.
- Différents acteurs participent à la collecte, au traitement ou à la transmission des renseignements relatifs aux activités de pêche INDNR, notamment les gouvernements, les organisations intergouvernementales, les ORGP, les organes régionaux des pêches (ORP), les organisations non gouvernementales (ONG) et l'industrie.
- La traçabilité des activités commerciales et le cumul des renseignements sur les différents marchés du monde sont des tâches énormes, mais très importantes pour la création de mesures efficaces de lutte contre la pêche INDNR.
- Il serait bon d'étendre la portée des renseignements obtenus de manière à ce qu'ils puissent couvrir à la fois les activités en amont et en aval et celles des solutions en amont et en aval des opérations liées à la pêche INDNR. Cela permettrait de mieux comprendre la nature et l'ampleur de la pêche INDNR et améliorerait la connaissance des facteurs économiques et sociaux qui motivent la pêche INDNR ce qui finalement permettrait d'identifier d'éventuelles mesures à mettre en œuvre.

Moteurs économiques et sociaux

- Dans certains cas, les activités de pêche INDNR peuvent être extrêmement profitables en raison, notamment, des coûts de structure inférieurs par rapport à ceux que nécessiteraient les activités de pêchelégales. Les stratégies de lutte contre la pêche INDNR doivent inclure des mesures visant à augmenter les coûts et à réduire les bénéfices relatifs aux activités de pêche INDNR.

- Les démonstrations liées aux efforts gouvernementaux et à ceux des ORGP dans la lutte contre la pêche INDNR sont significatives. Elles envoient des signaux positifs aux pêcheurs agissant en toute légalité et envoient aux pêcheurs INDNR le message que leurs produits seront exclus des marchés internationaux et que leurs activités ne seront pas tolérées.
- Une gestion inefficace des pêches intérieures peut être un élément de stimulation pouvant conduire aux activités de pêche INDNR; plus la gestion économique est efficace, plus les revenus des pêcheurs seront élevés faisant ainsi diminuer l'attrait de s'engager dans des activités de pêche INDNR.
- Le montant de la pénalité et les risques d'être appréhendés ne sont généralement pas des mesures incitatives suffisantes pour empêcher la pêche INDNR. La situation se complique davantage en raison de la facilité avec laquelle un navire peut changer de pavillon et aussi par les difficultés rencontrées lorsque l'on tente d'identifier la structure des compagnies pour identifier les bénéficiaires. Le manque d'harmonisation entre les diverses pénalités imposées au sein des différents États est aussi un problème.
- La pêche INDNR inflige des dommages à la loi soutenant l'industrie de la pêche qui tente d'assurer la durabilité de la ressource.
- La pêche INDNR rend la tâche difficile aux pays aux prises avec les questions de la sécurité alimentaire et celle de la protection de l'écosystème marin.

Mesures potentielles pour l'avenir

- Il existe un large éventail de mesures potentielles qui pourraient être entreprises pour traiter le problème de la pêche INDNR. Ces dernières devront couvrir à la fois les côtés légal, institutionnel économique et social et devront faire appel à une multitude de joueurs du secteur des pêches répartis sur divers paliers nationaux, régionaux et internationaux;
- Il est important de déterminer l'efficacité des différentes approches pour traiter le problème de la pêche INDNR afin d'identifier et d'établir des priorités concernant les options envisagées de manière à ce que les résultats obtenus, en fonction des ressources limitées des gouvernements nationaux et des organisations internationales, soient les meilleurs possibles

Mesures nationales entourant les pavillons de complaisance

- Des liens entre les pavillons de complaisance et les paradis fiscaux doivent être établis et une approche concertée envers ces deux problèmes doit être mise en œuvre.
- Les procédures de changement de pavillon et d'enregistrement de pavillons légaux (retour dans la bonne voie) doivent être plus transparentes qu'actuellement.
- Un plus grand nombre de pays devrait s'attarder à la possibilité d'appliquer des lois extra territoriales pour leurs ressortissants.
- Les pénalités associées à la pêche INDNR devraient être harmonisées au sein des diverses juridictions et elles devraient être significativement plus importantes.

Mesures portuaires

- L'élaboration de lignes directrices minimales concernant les mesures de contrôle portuaire envers les pêcheurs INDNR, en particulier en ce qui a trait aux exigences de préavis d'arrivée des marchandises et aux inspections (incluant les contrôle sanitaire et sécuritaire), devraient être encouragées. L'harmonisation de ces contrôles et de ces mesures devrait être une priorité.
- Il est important de mettre en œuvre des mesures de contrôles portuaires à large échelle, incluant les inspections, afin d'empêcher l'accès aux services et aux biens nécessaires aux navires INDNR.
- Il est nécessaire d'élaborer un accord qui rendrait illégal le transbordement, le débarquement et le commerce du poisson INDNR.
- Il serait bon d'améliorer les activités de surveillance et de contrôle des stocks en mer dans les lieux de transbordement de poissons ou de produits marins.

Mesures des États côtiers et réponse du commerce international

- Il est nécessaire d'accroître la capacité des activités de surveillance et de contrôle ainsi que la gestion des pêches sur la planète, mais plus particulièrement dans les pays en voie de développement.
- L'amélioration et la mise en œuvre plus efficace des systèmes documentaires des prises et du commerce devraient permettre l'accès à des renseignements additionnels concernant les activités de pêche INDNR.
- Des contre-mesures justes, transparentes et non discriminatoires devraient être adoptées, compatibles avec les lois internationales, envers les pays qui ne se conforment pas aux mesures de conservation et de gestion adoptées par les ORGP, ou envers les pays qui ne réussissent pas à mieux contrôler les navires qui battent le pavillon de leur État et ce, afin de s'assurer que les navires en question respectent les mesures de conservation et de gestion adoptées par les ORGP.
- Les pays devraient identifier les zones de prise, les noms de navires et l'historique du navire et du pavillon afin de permettre une meilleure collecte de données et de renseignements nécessaire à une meilleure gestion des pêches visant l'élimination des activités de pêche INDNR.

Mesures des ORGP

- L'une des exigences primordiales concerne le durcissement des mandats et des rôles des ORGP et des CRP, particulièrement en ce qui concerne les possibilités liées à la traçabilité des pêches.
- L'amélioration du partage des renseignements et de la coopération au sein des ORGP est aussi très importante, particulièrement en terme des liens et d'intégration de données sur les activités de pêche INDNR.
- Un plus grand nombre d'ORGP devrait considérer la possibilité de publier des listes de compagnies et de navires impliqués des les activités de pêche INDNR en haute mer et des listes de navires autorisés à pêcher. L'utilisation de listes de navires acceptés ou interdits est fortement recommandé dans ce domaine.

- La création d'un registre mondial de navires, autorisés à pêcher et capables techniquement de s'engager en haute mer, devrait aussi être considéré.

Coordination internationale

- Considérations matérielles : des ressources financières et techniques supplémentaires sont nécessaires pour permettre la création d'outils, en particulier dans les États en développement, pouvant être utilisés pour le contrôle et la surveillance afin de lutter contre toutes les activités de pêche INDNR.
- La communauté internationale devrait travailler à faire ratifier les traités internationaux sur le travail et les conditions de travail à bord des navires afin de permettre un durcissement des lois international qui protègent les équipages en général.
- Un meilleur contrôle des investissements étrangers (entrants et sortants) du secteur de la pêche permettrait de retracer les éventuelles activités de pêche INDNR.
- Un travail d'envergure nationale et multilatérale pour lever le voile sur le secret corporatif entourant les activités de pêche INDNR et des services associés devrait être entrepris.
- Les partenariats entre les autorités publiques et le monde des affaires offrent d'importantes possibilités dans la lutte contre la pêche INDNR. Dans ce domaine, les lignes directrices de l'OCDE touchant les multinationales offre des perspectives potentielles qui pourraient être mises en œuvre par les autorités nationales.
- Un effort important est nécessaire, en particulier en ce qui concerne les organisations régionales de gestion des pêches et les marchés nationaux, dans le domaine de la collecte de données et la transmission de ces derniers.
- Les efforts mis en œuvre pour l'implantation, à tous les niveaux, de systèmes permettant un meilleure collecte de données et de renseignements ainsi qu'un meilleur partage de ces renseignements devraient être soutenus et renforcés.

Mesures des ONG et du secteur privé

- Lorsque cela est possible, les gouvernements devraient considérer d'entreprendre des consultations bilatérales avec les dirigeants des compagnies impliquées dans les activités de pêche INDNR afin de trouver des moyens alternatifs entourant la diminution du nombre de navires de pêche INDNR.
- Les efforts de communication sur la problématique de la pêche INDNR devraient être continus à l'aide par exemple, de campagnes promotionnelles ou éducatives dirigées vers les marchés incluant à la fois les acheteurs intermédiaires (grossistes) les transformateurs, les distributeurs et les consommateurs. De telles activités permettraient d'accroître la sensibilité envers la problématique et elles permettraient d'améliorer les connaissances des conséquences économiques, sociales et environnementales des activités de la pêche INDNR.
- L'industrie et les ONG devraient être encouragées à continuer leurs efforts en réponse à la problématique de la pêche INDNR et en matière de collecte de données et de renseignements.