

Règles et conséquences : comment améliorer les pêcheries internationales

Pew se mobilise pour renforcer la gouvernance de la pêche au niveau mondial et améliorer la santé et la résilience des océans

En bref

La surpêche est l'une des plus grandes menaces qui pèsent sur les océans. En effet, selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), un tiers des stocks de poissons est surexploité, et près de 60 % des stocks ne pourraient pas supporter une quelconque augmentation de la pêche. De leur côté, les Nations unies signalent un déclin de la biodiversité, 33 % des mammifères marins, requins et autres espèces apparentées étant menacés d'extinction.

Ce déclin est largement dû à une gestion insuffisante et inefficace de la pêche industrielle. Au moins 130 stocks de poissons, ce qui représente des milliards de dollars chaque année, sont gérés au niveau international, mais peu de règles cohérentes sont mises en place pour assurer leur durabilité. Même lorsque des mesures fondées sur des données scientifiques existent pour favoriser la reconstitution des stocks et réduire les conséquences des pratiques de pêche sur d'autres espèces marines, ceux qui enfreignent les règles sont peu inquiétés. Et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) qui est largement répandue ne fait qu'empirer la situation. Dans certains pays en développement, la pêche INN représente plus de 30 % des poissons capturés dans leurs eaux, ce qui est souvent le signe d'une gouvernance faible qui affecte la sécurité alimentaire et économique des communautés côtières dépendantes de la pêche.

Toutefois, ces dernières années, la gestion des pêches au niveau international a connu des évolutions prometteuses. En effet, des progrès notables peuvent être constatés au niveau des mécanismes utilisés pour améliorer la santé des pêcheries à long terme et de l'écosystème dont elles font partie, de l'évolution des technologies et de la coopération entre les États côtiers, du pavillon, du marché et du port pour traquer et empêcher la pêche illégale, des efforts menés pour améliorer le respect des règles en vigueur, ainsi que des traités internationaux visant à établir un meilleur système de gouvernance. Avec un cadre scientifique adéquat, une meilleure compréhension et une collaboration renforcée des principales parties prenantes, nous pouvons espérer des niveaux de stocks de poissons plus sains et un avenir durable.

Règles pour garantir des captures à la fois durables et légales

De nombreuses espèces de poissons importantes d'un point de vue commercial migrent à travers l'océan pour se nourrir. Leurs parcours traversent plusieurs juridictions nationales et se prolongent jusqu'en haute mer, ce qui a des implications sur la gestion des stocks de poissons et sur les flottes qui les ciblent. Les règles déterminant la quantité de poissons qui peuvent être pêchés ainsi que quand, comment et par qui sont définies par un ensemble de lois et de réglementations nationales et par les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP). Les ORGP sont des organismes internationaux constitués de gouvernements qui partagent un intérêt pratique et/ou financier dans la gestion et la conservation des stocks de poissons dans une région particulière, et qui acceptent de coordonner la gestion de ces stocks.

Les ORGP n'ont malheureusement pas réussi à endiguer la vague de la surpêche, et près de 50 % des stocks gérés par ces organisations sont soit surexploités, soit en situation de surpêche. Les ORGP gérant plus de 95 % des océans, il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de gestion efficaces qui ramènent les populations de poissons à des niveaux viables et les y maintiennent.

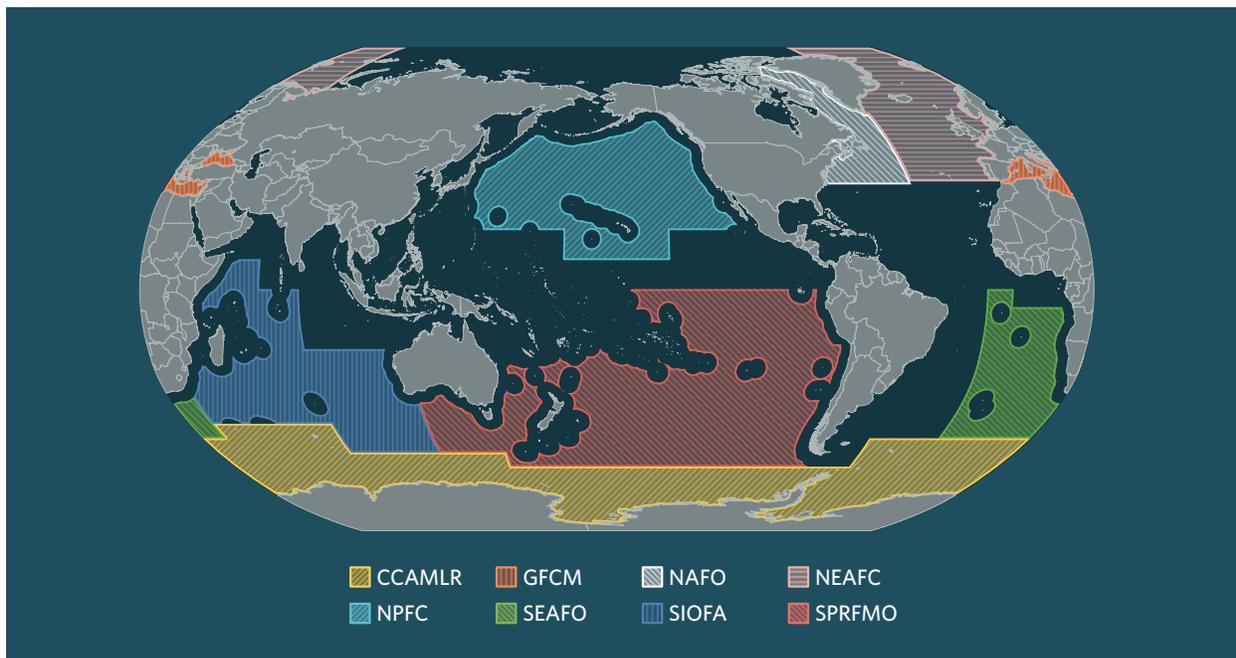
Des stratégies de pêche pour moderniser la gestion

La gestion classique des pêches commence généralement par des évaluations régulières du stock faisant l'objet d'une pêche commerciale. Les conclusions de ces évaluations sont ensuite analysées par les scientifiques qui formulent alors des recommandations. Enfin, elle se termine par la négociation par les gestionnaires des mesures à adopter. Cependant, ces évaluations de stock sont parfois imprécises car les données sur la pêche peuvent être incomplètes. De plus, il est compliqué de déterminer le niveau d'une population de poissons d'après des modèles statistiques. Ainsi, les recommandations des scientifiques sont parfois ambiguës ou laissent place à un large éventail d'options de gestion. Même lorsque les gestionnaires se sont engagés à suivre les recommandations scientifiques et un principe de précaution pour réduire les risques dans la prise de décision, l'absence d'un cadre clair pour prendre des décisions de gestion est souvent à l'origine de négociations conflictuelles, longues et coûteuses.

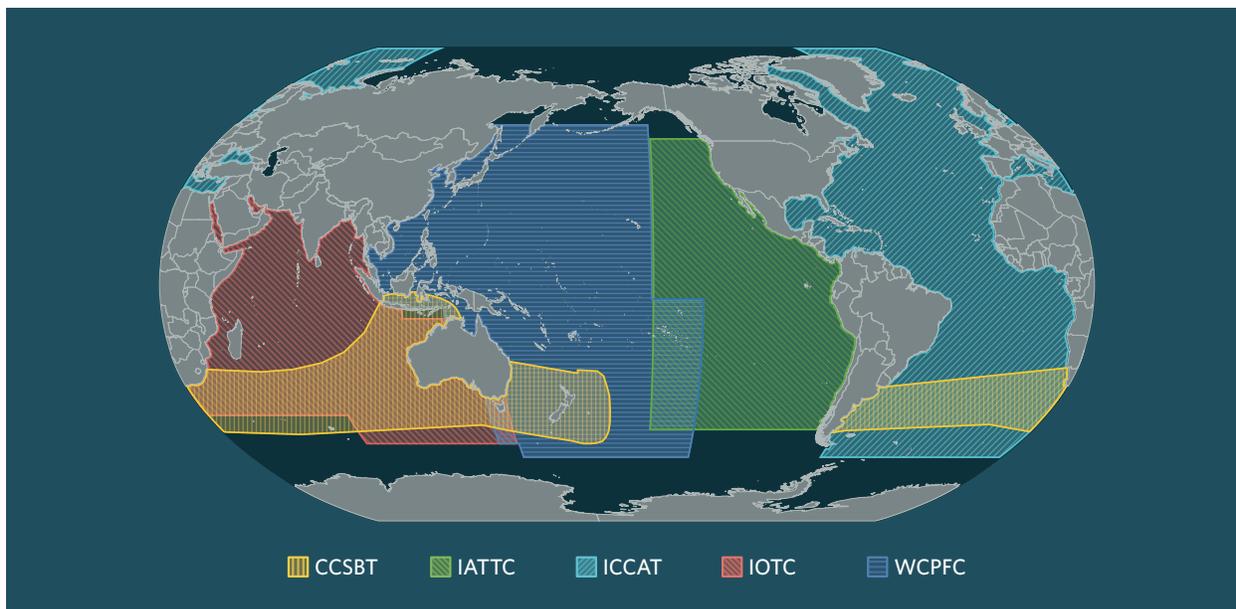
En tant qu'alternative plus efficace et efficiente aux négociations annuelles de quotas, certaines ORGP commencent à adopter une nouvelle approche : les stratégies de pêche, également appelées procédures de

Gestion des activités de pêche à l'échelle mondiale

ORGP non-thonières



ORGP thonières



Remarque : la Commission pour la conservation du thon rouge du sud (CCSBT) ne fixe aucune limite géographique de compétence. Elle s'étend sur toutes les eaux nationales et la haute mer où se trouve le thon rouge du sud.

Sources : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, GeoNetwork, <http://www.fao.org/geonetwork/srv/en/main.home?uuid=cc7dbf20-1b8b-11dd-8bbb-0017f293bd28> ; Natural Earth

© 2020 The Pew Charitable Trusts

gestion. Cette approche exige que les gouvernements s'accordent sur des objectifs de gestion à long terme pour chaque pêcherie et sur un système qui fixera automatiquement les niveaux de capture en fonction des analyses scientifiques afin de garantir la réalisation de ces objectifs. En définissant les mesures de gestion qui seront prises selon les différents niveaux du stock, les stratégies de pêche rendent la prise de décisions beaucoup plus transparente et prévisible, et renforcent la stabilité du marché. Les différentes approches de gestion étant modélisées, puis sélectionnées en fonction de leurs résultats à long terme, les stratégies de pêche augmentent également la probabilité d'avoir des stocks de poissons et des pêcheries en bonne santé.

Protection des espèces marines vulnérables

Il est essentiel de s'attaquer aux effets néfastes de la pêche sur le reste de l'écosystème marin pour garantir une pêche saine et résiliente. Des espèces telles que les requins, les tortues marines et les baleines jouent un rôle majeur dans l'océan, et sont particulièrement vulnérables aux impacts de la pêche internationale, même lorsqu'elles ne sont pas la cible directe des navires de pêche. Les captures accessoires, espèces non ciblées pêchées accidentellement, peuvent entraîner une surpêche des requins et le déclin d'autres espèces rares ou sensibles. La réduction de l'impact de la pêche sur les populations et les espèces vulnérables, telles que le thon et les requins, est un objectif clé, qui devrait s'accompagner d'améliorations mesurables au niveau de la gestion écosystémique des pêches à l'échelle internationale. Ces améliorations réduiraient les captures accessoires et préserveraient les habitats en protégeant les zones de reproduction et les nourriceries.

Renforcement du contrôle des activités de pêche à la palangre et de transbordement

Les palangriers sont principalement utilisés pour capturer des thons de grande valeur, tels que le thon rouge, le thon obèse, le thon albacore et le thon germon. Ces navires déroulent des lignes équipées de milliers d'hameçons pouvant mesurer jusqu'à 130 km de long et capturent régulièrement des requins, des tortues, des oiseaux marins et d'autres espèces marines de manière accidentelle. Les navires confient souvent leurs captures en pleine mer à de grands navires-transporteurs, qui amènent le poisson au port. Cette pratique connue sous le nom de transbordement, bien que légale, favorise souvent la pêche INN et d'autres activités illicites. La pêche à la palangre et le transbordement font partie des activités les moins réglementées, avec notamment un contrôle minimal des captures au niveau des navires de pêche ou des navires-transporteurs. L'absence de contrôle efficace permet à des opérateurs peu scrupuleux de sous-déclarer leurs données de pêche pour des raisons financières ou d'éviter tout simplement de déclarer leurs activités. Rien que dans l'océan Pacifique occidental et central, on estime que 142 millions de dollars de produits de la pêche sont transbordés illégalement chaque année¹.

Les nouvelles technologies et le partage des informations permettent heureusement de surmonter ces défis. Le reporting et le suivi électroniques des palangriers permettent une meilleure observation des activités de pêche et davantage de transparence. Ces systèmes ont amélioré l'exactitude du reporting sur les navires et renforcé la responsabilité des pêcheurs quant à leurs captures². La surveillance des transbordements peut également être améliorée par un renforcement du reporting, du suivi et du partage des données. Le Comité des pêches de la FAO a commencé à élaborer des directives internationales sur le transbordement pour aider les gouvernements et les ORGP à créer un système plus transparent, sûr et légal.

Responsabilités des États

Malgré l'existence d'importantes lacunes dans la gouvernance et la surveillance des pêches, de nombreux éléments de base sont déjà en place pour que les gouvernements — qu'ils agissent en tant qu'État du pavillon, côtier, du port ou de marché — puissent renforcer les contrôles et les normes mondiales régissant les opérations de pêche. Les accords et les traités internationaux, associés aux actions individuelles des États du pavillon, peuvent avoir un impact majeur sur la santé des océans et des pêcheries.

Responsabilités de l'État du pavillon

L'État du pavillon, pays dans lequel un navire est immatriculé, exerce une autorité législative et de contrôle exclusive sur ses navires en haute mer. L'État du pavillon a également le contrôle exclusif des navires dans toutes les eaux, que ce soit pour l'immatriculation des navires, la définition des normes de travail ou le respect des exigences de sécurité. Les obligations de l'État du pavillon sont établies par une série de traités, de lois et de protocoles internationaux. Mais de nouveaux points de référence doivent être définis afin de pouvoir évaluer la façon dont les États respectent les exigences internationales en matière de pêche illégale et s'assurer que les pays connus pour leur mauvaise application des lois internationales et leurs réglementations laxistes commencent à combler leurs lacunes.

Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port

L'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port (PSMA) de 2009, visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, est entré en vigueur en 2016. Ce traité, premier du genre, codifie et uniformise les règles internationales relatives à la manière dont un État du port doit vérifier les captures débarquées dans ses ports par des navires battant pavillon d'un autre État. Le traité supprime également l'incitation à la pêche illégale, en rendant presque impossible le débarquement des prises illégales. Actuellement soutenu par plus de 60 parties (y compris l'Union européenne), l'accord ne vaut que par sa mise en œuvre, qui repose sur la coopération des pays et le partage rapide des informations, notamment avant qu'un navire n'entre au port. Certaines mesures peuvent être prises à présent pour réduire le risque de débarquement de prises illégales. Les États peuvent notamment travailler ensemble et partager des informations, identifier publiquement les ports de débarquement désignés par les parties au PSMA pour le renforcement des réglementations, et veiller à ce que les agents des pêches soient correctement formés et disposent de moyens suffisants pour appliquer les dispositions du PSMA.

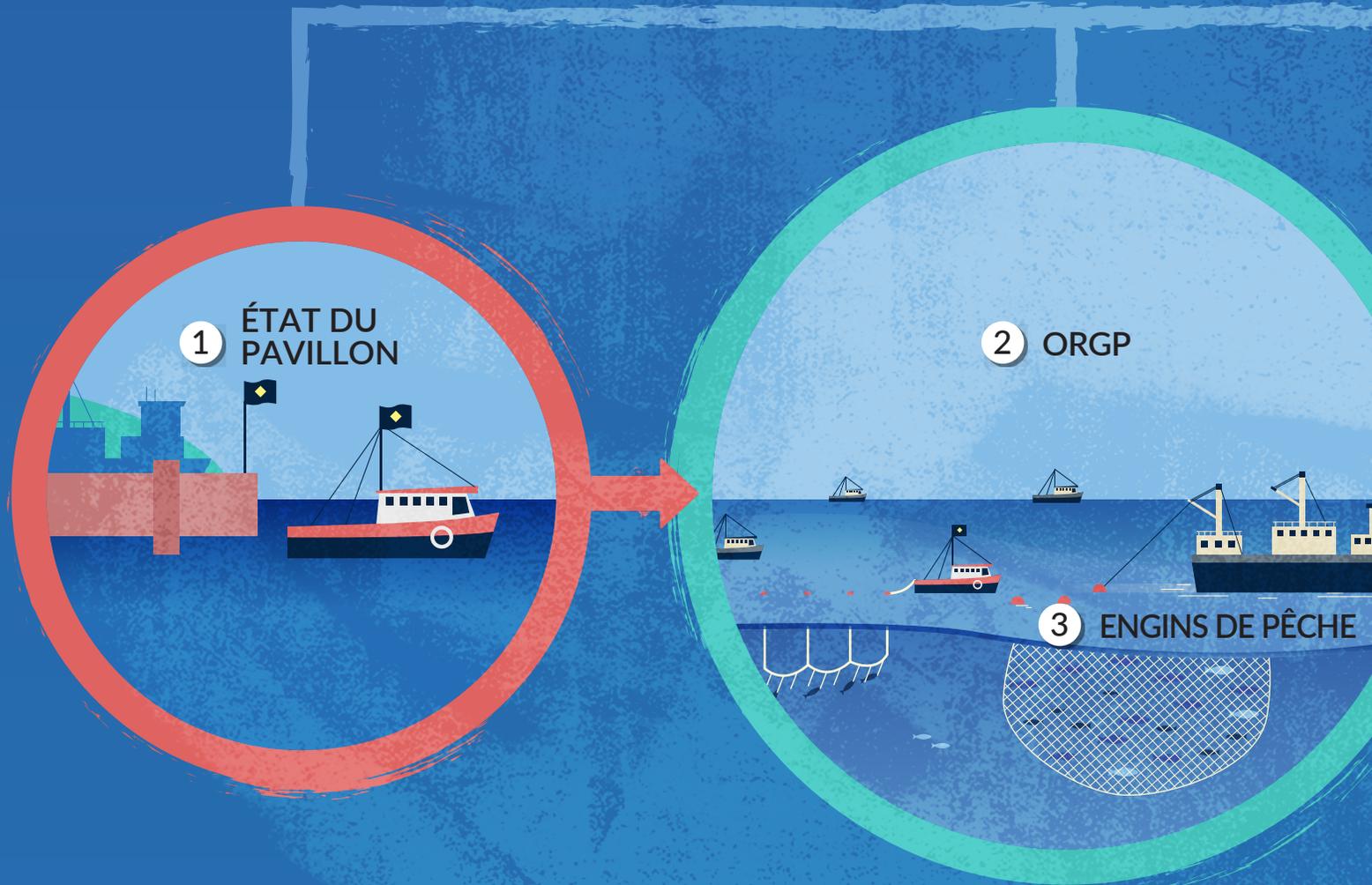
L'Accord du Cap

La pêche est une activité dangereuse. Pourtant, les navires, leurs équipages et les observateurs à bord sont exclus de la quasi-totalité des réglementations maritimes internationales³. L'Accord du Cap, adopté par l'Organisation maritime internationale (OMI) des Nations unies en 2012, mais pas encore ratifié, peut changer la donne. Il définit les normes de conception, de construction et d'équipement applicables aux navires de pêche commerciaux de 24 m de long et plus. Il appelle aussi à une coordination des efforts en vue d'harmoniser les protocoles d'inspection de la pêche, les conditions de travail et la sécurité. Enfin, il encourage les pays à donner aux fonctionnaires des États côtiers et des États du pavillon le pouvoir d'inspecter les navires de pêche nationaux et étrangers, en couvrant tous les aspects de leurs activités, de la sécurité des équipages jusqu'aux pratiques de pêche. 22 États disposant d'un total de 3 600 navires admissibles sont nécessaires pour ratifier cet accord. Une fois en vigueur, l'Accord du Cap renforcera les normes de sécurité internationales de l'une des professions les plus dangereuses au monde, mais fournira également aux États un outil puissant permettant de s'assurer que les navires de pêche battant leur pavillon ou navigant dans leurs eaux seront tenus responsables de la sécurité de leurs équipages et du débarquement des captures dans un cadre sécurisé et légal.

Figure 1

Un système complémentaire de règles et de sanctions pourrait transformer la gestion internationale des pêches

Une gouvernance forte et des exigences claires, du départ en mer jusqu'au débarquement des captures au port, sont essentielles pour changer le commerce mondial des produits de la pêche



- ① **État du pavillon** : un navire de pêche doit être enregistré auprès d'un État et battre son pavillon lorsqu'il prend la mer. Le navire peut opérer loin des côtes et de ses frontières nationales, mais l'État du pavillon a une juridiction exclusive sur les opérations administratives du navire et doit s'assurer que le navire respecte toutes les mesures et lois applicables, où qu'il aille.
- ② **ORGP** : en haute mer, les navires opèrent souvent dans des eaux régies par des organisations régionales de gestion des pêches. Les ORGP déterminent les règles relatives à la quantité de poisson pouvant être capturée et à l'utilisation des engins de pêche.
- ③ **Engins de pêche** : les navires utilisent de nombreux types d'engins de pêche en fonction du poisson ciblé, y compris ceux qui traînent des palangres et d'autres qui utilisent des filets géants appelés sennes coulissantes. Ces types d'engins attrapent fréquemment de nombreuses espèces non ciblées, telles que les tortues, les raies et les oiseaux de mer, qui constituent des captures accessoires.

6 COOPÉRATION EN MATIÈRE D'APPLICATION DE LA LOI ET DE SÉCURITÉ MARITIME

4 TRANSBORDEMENT



5 ÉTATS DU PORT



- ④ **Transbordement** : les captures sont souvent transférées d'un plus petit navire de pêche vers un grand navire-transporteur qui rapporte ensuite le poisson au port. Ces agissements se déroulent souvent hors de la vue et de la portée des autorités.
- ⑤ **États du port** : les captures sont apportées au port pour y être traitées. Avant que les États du port n'autorisent le déchargement des captures, ils doivent vérifier que le navire a respecté ses obligations internationales et régionales en matière de pêche. Ce n'est qu'ensuite que la commercialisation du poisson est autorisée sur le marché.
- ⑥ **Coopération en matière d'application de la loi et de sécurité maritime** : une gestion des pêches réussie exige que tous les niveaux de gouvernement — étatique, régional et international — et les autorités d'exécution travaillent ensemble pour maintenir la sécurité maritime et s'assurer que le poisson qui arrive sur le marché est légal et vérifiable.

Conséquences du non-respect des règles de pêche

Une gouvernance mondiale efficace passe par l'application de sanctions pertinentes lorsque les règles sont ignorées ou enfreintes. Pourtant, même lorsque les pays sont soumis à des quotas pour les stocks de poissons ou ont signé des accords pour lutter contre les pratiques de pêche illégales, il est rare que des mesures sévères soient prises à l'encontre des gouvernements ou des opérateurs qui enfreignent les règles.

Respect des règles au niveau des ORGP

Les limites de capture, les stratégies de pêche et les efforts pour combattre la pêche illégale au niveau des ORGP doivent faire l'objet d'un suivi efficace afin de garantir le respect des règles et l'application de sanctions appropriées en cas d'infractions. Certaines ORGP disposent de processus de conformité, tandis que d'autres en sont insuffisamment pourvues, voire totalement dépourvues.

Au minimum, les ORGP devraient évaluer les activités de pêche des États membres, dans les ports et en mer, pour vérifier la conformité aux mesures de gestion existantes, obliger les parties à prendre des mesures contre les flottes battant leur pavillon qui ne respectent pas les règles, instituer des sanctions en cas de non-conformité importante ou persistante et permettre l'examen de ces évaluations par les parties prenantes, y compris les organisations non gouvernementales, afin de garantir une réelle transparence et la responsabilisation des principaux acteurs.

Coopération régionale et action à plusieurs États

Si le renforcement des traités et l'appel lancé aux gouvernements afin qu'ils respectent les règles en vigueur pour la pêche sont des premières étapes essentielles, l'application des règles est tout aussi cruciale. Il est absolument nécessaire d'améliorer l'application des réglementations, en particulier dans les pays côtiers en développement confrontés à la pêche illégale et à d'autres activités maritimes illicites. Les autorités de ces pays manquent souvent de moyens adéquats pour collecter des informations sur les pratiques illégales, et n'ont pas non plus la capacité à prendre des mesures lorsque de telles pratiques sont détectées. Pour résoudre ce problème, Pew travaille en collaboration avec les autorités maritimes du monde entier afin d'intégrer l'application des lois sur les pêches dans leurs programmes militaires et leurs exercices d'entraînement. Étant donné que la pêche illégale est souvent associée à d'autres crimes et a des implications plus larges sur la sécurité nationale, il est impératif que les autorités cessent de considérer qu'elle représente uniquement un problème environnemental ou de gestion.

Au niveau international, il existe un précédent bien établi de partage d'informations entre les forces navales sur la localisation et les mouvements des navires sur de grandes étendues de l'océan. En intégrant la surveillance des navires de pêche et les inspections visant à lutter contre la pêche INN à leurs fonctions, les forces navales et les garde-côtes peuvent adopter une approche plus complète de la sécurité maritime et aider les pays, y compris ceux dont les capacités de surveillance sont moindres, à établir une gouvernance de leurs eaux.

Par exemple, le groupe de travail FISH-i Africa, alliance entre huit pays côtiers d'Afrique de l'Est, a permis d'engager des actions et des poursuites contre plus de 40 opérateurs suspectés d'activités illégales. Aussi fructueuse que soit cette expérience africaine, une plus grande collaboration est nécessaire dans le monde entier, de l'Amérique centrale et du Sud jusqu'au Pacifique, afin que les parties prenantes des gouvernements, de l'industrie et de la société civile mettent au point ensemble une solution efficace.

Mobilisation du marché

Les consommateurs veulent de plus en plus avoir l'assurance que les produits de la mer proviennent de sources durables et légales et que personne n'a été lésé ou traité injustement à un moment quelconque du processus de capture ou de transformation de ces produits. Le secteur des produits de la mer peut jouer un rôle déterminant dans la réalisation de cet objectif, en garantissant que le poisson vendu provient uniquement de navires et de pays qui respectent les exigences des États du pavillon et du port des différents gouvernements et ORGP. Les parties prenantes de l'ensemble du secteur des produits de la mer peuvent plaider en faveur de lois efficaces sur la pêche qui établiraient clairement les conséquences pour ceux qui ne respectent pas les règles : du poisson invendable et des profits perdus.

Conclusion

La durabilité de l'océan et de la vie marine qu'il abrite est de plus en plus menacée et l'absence de règles cohérentes ne nuit pas seulement aux poissons. Les pêcheurs, le secteur des produits de la mer et les pays du monde entier dépendent de la santé des stocks de poissons pour leur stabilité économique à long terme. En renforçant les efforts de conservation et en s'assurant que le poisson est pêché en toute légalité et de façon durable, la sécurité alimentaire sera renforcée et les communautés pourront prospérer.

Nous disposons déjà des outils, et de nouveaux seront bientôt disponibles, pour améliorer la gestion des pêches. Une gouvernance mondiale et solide de la pêche est possible si les gouvernements, les ORGP, les organismes internationaux et l'industrie s'unissent afin d'éliminer l'une des plus grandes menaces qui pèsent sur l'océan aujourd'hui : la surpêche. Nous devons saisir l'occasion qui nous est offerte, car c'est maintenant qu'il faut agir.

Notes

- 1 D. Souter et coll., « Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region » (MRAG Asia Pacific, 2016), <http://www.ffa.int/files/FFA%20Quantifying%20IUU%20Report%20-%20Final.pdf>.
- 2 T. Emery et coll., « Changes in Logbook Reporting by Commercial Fishers Following the Implementation of Electronic Monitoring in Australian Commonwealth Fisheries », *Marine Policy* 104 (2019) : 135-45, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18307218>.
- 3 G. Petursdottir, O. Hannibalsson et J. Turner, « Safety at Sea as an Integral Part of Fisheries Management » (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO], 2001), <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XF2001400245>.

Le projet pour les pêcheries internationales de The Pew Charitable Trusts œuvre pour que ces nouvelles approches soient adoptées et appliquées par les organismes régionaux de gestion des pêches à l'échelle mondiale. En travaillant à l'élaboration de règles et de sanctions efficaces, Pew cherche à accroître la coopération et à améliorer la gouvernance et la gestion des pêcheries internationales.

Pour plus d'informations, rendez-vous sur :
pewtrusts.org/internationalfisheries

Contact : Leah Weiser, responsable adjointe
E-mail : lweiser@pewtrusts.org
Site Web du projet : pewtrusts.org/internationalfisheries

The Pew Charitable Trusts s'appuie sur le pouvoir de la connaissance pour résoudre les problèmes les plus complexes de notre époque. Pew applique une approche analytique rigoureuse pour améliorer les politiques publiques, informer le public et stimuler la vie civique.