



COMITÉ DES PÊCHES

SOUS-COMITÉ DU COMMERCE DU POISSON

Dix-neuvième session

11-15 septembre 2023

PÊCHE ILLICITE, NON DÉCLARÉE ET NON RÉGLEMENTÉE (INDNR), ACCORD RELATIF AUX MESURES DU RESSORT DE L'ÉTAT DU PORT ET QUESTIONS LIÉES AU COMMERCE

Résumé

Le présent document souligne qu'il est important de recourir à l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après «l'Accord») pour empêcher l'entrée sur les marchés, aux points de débarquement, des produits issus de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INDNR) et préserver la valeur économique des stocks de poissons et des chaînes de valeur connexes. Il met également l'accent sur l'importance de mettre en œuvre en parallèle d'autres instruments qui permettent de repérer les produits de la pêche INDNR aux différents maillons de la chaîne d'approvisionnement et d'y faire obstacle, afin d'instaurer un système qui se renforcera au fil du temps et contribuera à mettre fin au commerce de ces produits.

Suite que le Sous-Comité est invité à donner

- Prendre acte du rôle essentiel de l'Accord s'agissant d'empêcher l'entrée sur les marchés des produits issus de la pêche INDNR;
- Souligner que les possibilités d'application de l'Accord aux navires nationaux représentent un moyen complémentaire efficace d'empêcher les produits de la pêche INDNR d'entrer sur les marchés;

- Reconnaître qu'il importe de mettre en œuvre, parallèlement à l'Accord, d'autres instruments de la FAO afin d'éliminer les autres circuits par lesquels les produits issus de la pêche INDNR pourraient pénétrer et compromettre les marchés.

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Matthew Camilleri, Fonctionnaire principal des pêches
Courriel: matthew.camilleri@fao.org

INTRODUCTION

1. La pêche INDNR peut englober les activités de pêche qui enfreignent les lois et obligations en vigueur ainsi que les activités menées sans aucun cadre de gouvernance. Elle se présente sous différentes formes¹ et nuit, dans tous les cas, à la pêche durable et responsable, en sapant les efforts déployés en faveur de la conservation et de la gestion des pêches.

2. Le préjudice le plus évident causé par la pêche INDNR est la pression néfaste qu'elle exerce sur les ressources naturelles. Étant donné que toutes les formes de pêche INDNR se pratiquent en dehors d'un cadre légal de gestion des pêches, il est probable qu'elles mettent en péril le capital naturel que représente les stocks de poissons. La pêche INDNR fait accroître le risque de dégradation de l'écosystème sur lequel reposent les stocks, dans la mesure où elle contourne les réglementations qui sont appliquées dans un souci écologique aux pêches licites.

3. La pêche INDNR étant exercée à l'abri des regards, il est difficile d'en évaluer la gravité et l'ampleur. La plupart des études se limitent à quantifier les prises illicites et non déclarées, ce qui peut laisser penser que le volume total des pertes occasionnées est sous-estimé du fait de l'absence de prise en compte des pêches non réglementées. Selon l'une des premières estimations, les prises issues de la pêche illicite et non déclarée dans le monde ont atteint un volume annuel compris entre 11 et 26 millions de tonnes entre 2000 et 2003, soit l'équivalent d'une perte de l'ordre de 10 à 23,5 milliards d'USD par an². On a procédé récemment à l'actualisation de cette même méthode en vue d'estimer pour la période 2005-2014 les pertes liées au déficit de prises découlant de la pêche illicite et non déclarée et les pertes potentielles pour les activités économiques licites qui y sont associées, y compris pour le commerce. Il ressort de cet exercice que les prises illicites et non déclarées représentaient pour le marché officiel une perte comprise entre 9 et 17 milliards d'USD, montant auquel s'ajoutaient 34 à 67 milliards de pertes imputables aux effets secondaires sur l'économie, les revenus et les recettes fiscales³.

4. Les estimations relatives à la pêche INDNR sont par nature imprécises puisqu'elles sont fondées sur des hypothèses et des approximations. Pour renforcer la fiabilité de ces estimations, la FAO entreprend, dans le cadre de sa collection Directives techniques pour une pêche responsable, la publication d'orientations sur la portée et l'exécution des études estimatives, le perfectionnement des méthodes d'estimation et l'élaboration d'indicateurs sur la pêche INDNR, avec notamment un volume consacré aux répercussions économiques⁴.

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PÊCHE INDNR

5. Les préjudices causés par la pêche INDNR sont multiples et peuvent être graves. La production halieutique licite a un effet multiplicateur et génère des revenus dans la chaîne de valeur qui sont supérieurs à la valeur des poissons capturés et auxquels viennent s'ajouter d'autres avantages sociétaux et économiques, tels que:

- des avantages économiques pour les parties prenantes directes (emplois, revenus tirés de la transformation, du stockage et du transport, ventes à valeur ajoutée dans les magasins et les restaurants, par exemple);
- des avantages économiques pour les parties prenantes indirectes (moyens de subsistance pour les familles des employés du secteur, recettes fiscales pour les autorités, revenus pour les fournisseurs secondaires, etc.);
- des avantages sur le plan de la sécurité alimentaire et de la nutrition;

¹ www.fao.org/3/y1224f/Y1224F.pdf.

² <https://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0004570&type=printable> (en anglais).

³ <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.aaz3801> (en anglais).

⁴ La FAO s'emploie à élaborer, dans le cadre de sa collection de directives techniques, quatre volumes sur les méthodes et les indicateurs permettant d'estimer l'ampleur et l'impact de la pêche INDNR: le premier volume exposera les principes directeurs et les approches en la matière, le deuxième livrera des conseils pratiques pour réaliser des études estimatives sur la pêche INDNR, le troisième dressera un catalogue d'exemples à suivre pour réaliser des estimations sur la pêche INDNR et le quatrième expliquera comment élaborer et utiliser des indicateurs de performance dans le contexte de la lutte contre la pêche INDNR.

- des avantages liés à la réglementation et au contrôle de son application, ce qui favorise le maintien d'un approvisionnement en poisson sûr et sans danger (les produits font par exemple l'objet d'un contrôle uniquement dans les chaînes d'approvisionnement légales).

6. Par conséquent, lorsqu'une prise échappe à l'économie légale, cela entraîne également des pertes accrues. Il est possible de préserver les avantages susmentionnés en empêchant l'entrée de produits de la pêche INDNR dans la chaîne de valeur.

Produits de la pêche INDNR externalisés et internalisés

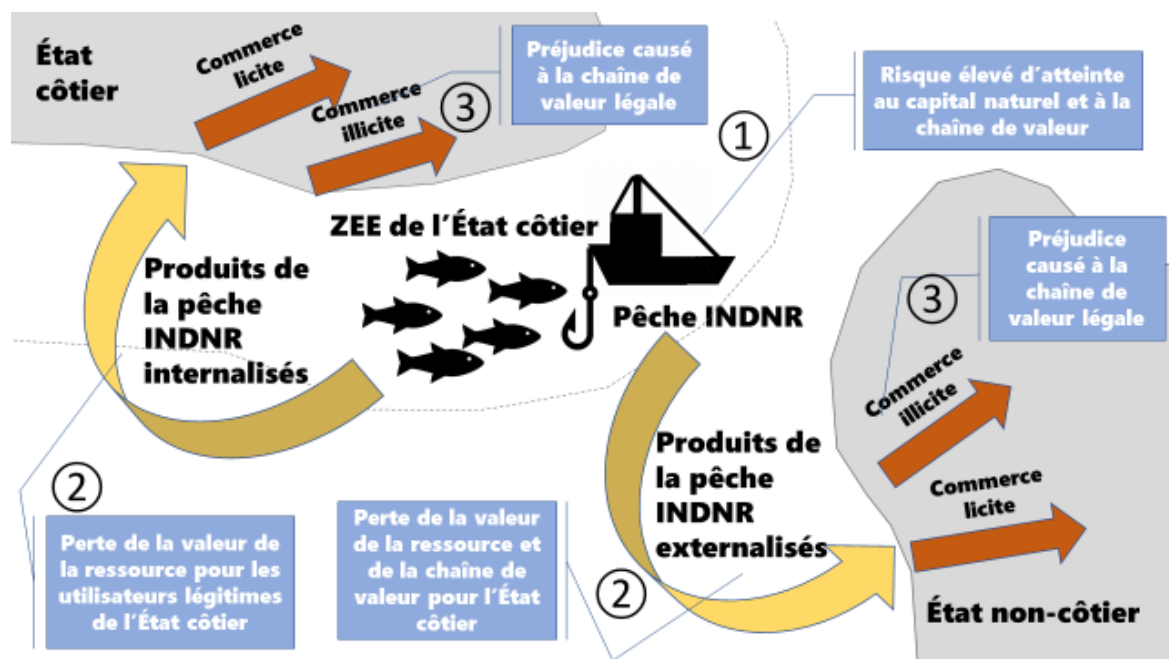
7. Du point de vue de l'État côtier qui détient le capital constitué des stocks de poissons, les produits de la pêche INDNR, le cas échéant, peuvent être externalisés ou internalisés.

8. Les produits de la pêche INDNR externalisés n'entrent jamais sur le marché intérieur de l'État côtier et ne contribuent pas à la chaîne de valeur nationale. Il peut s'agir, par exemple, de poissons qui sont capturés dans la zone économique exclusive (ZEE) de l'État côtier par un navire hauturier sans permis et qui sont débarqués dans une autre région.

9. À l'inverse, les produits de la pêche INDNR internalisés entrent sur le marché intérieur de l'État côtier. Cependant, ils ne sont pas toujours distribués dans les circuits traditionnels. On peut citer comme exemple les poissons qui sont capturés dans une zone de pêche non autorisée par un navire national titulaire d'un permis et qui sont débarqués et vendus dans un port régional.

10. Les produits de la pêche INDNR externalisés entraînent des pertes économiques plus élevées pour les États côtiers, en plus de voir leurs stocks être menacés, ces États perdent en effet les avantages économiques liés aux prises et à leur exploitation dans la chaîne de valeur. S'agissant des produits de la pêche INDNR internalisés, bien que les États côtiers puissent se voir privés de certains avantages économiques, ils peuvent néanmoins tirer profit d'autres avantages, par exemple sur le plan des emplois, des revenus d'activités à valeur ajoutée, des ventes et des recettes fiscales (voir la figure 1).

Figure 1. Conséquences économiques de la pêche INDNR



- ① La pêche INDNR, peu importe où et par qui elle est pratiquée, porte atteinte au capital naturel que représentent les stocks de poissons.
- ② L'externalisation des produits de la pêche INDNR en dehors de l'État côtier entraîne des pertes économiques, qui correspondent à la fois à la valeur de la ressource et à celle de sa chaîne de valeur; l'internalisation des produits de la pêche INDNR dans l'État côtier entraîne une perte de valeur pour les utilisateurs légitimes.
- ③ L'entrée sur le marché de produits de la pêche INDNR entraîne des pertes économiques pour la chaîne de valeur légale.

11. Les États du marché dans lesquels entrent des produits de la pêche INDNR peuvent également subir des pertes économiques s'ils ne parviennent pas à maximiser les avantages découlant de leurs chaînes de valeur. De plus, les produits de la pêche INDNR compromettent la viabilité des chaînes de valeur en mettant en péril les stocks de base et en faisant peser des incertitudes de plus en plus grandes quant aux perspectives d'approvisionnement, tant du point de vue de la quantité que de la qualité.

Prévention des conséquences économiques de la pêche INDNR

12. Les États peuvent empêcher la pêche INDNR de porter préjudice aux marchés et aux chaînes de valeur en veillant à garantir que le poisson capturé ou pris en charge par les navires qui battent leur pavillon est de provenance licite. En outre, ils peuvent repérer les produits issus de la pêche INDNR, qu'ils aient été pêchés par des navires battant leur pavillon ou non, et les empêcher d'entrer sur les marchés. À cet égard, il est crucial que l'approvisionnement en produits de la pêche respecte les conditions fixées par la loi et qu'il soit étayé par des informations chronologiques sur la propriété, la prise en charge ou l'emplacement des produits.

13. Les États du pavillon mettent en place des garanties pour les opérations de pêche et les États du port et du marché, quant à eux, des garanties pour les produits de la pêche. Un nombre croissant d'instruments internationaux sont mis à disposition pour faciliter le commerce licite du poisson, aider les parties à s'acquitter de leurs responsabilités et empêcher les produits de la pêche INDNR d'accéder aux marchés et de causer des préjudices économiques.

L'ACCORD RELATIF AUX MESURES DU RESSORT DE L'ÉTAT DU PORT, UN INSTRUMENT UTILE AU COMMERCE LICITE DU POISSON

14. L'Accord, qui est entré en vigueur en 2016, établit des normes minimales que les Parties doivent appliquer lorsqu'elles autorisent des navires battant pavillon étranger à accéder à leurs ports. De plus, l'Accord impose également l'échange d'informations entre les États du port, les États du pavillon et les États côtiers et les organisations régionales de gestion des pêches par l'intermédiaire de mécanismes tels que le Fichier mondial des navires de pêche et le système mondial d'échange d'information (GIES). Ce réseau de partenaires engagés dans la lutte contre la pêche INDNR vient consolider un réseau mondial d'information en plein essor, tout en fournissant aux États du pavillon des ressources supplémentaires pour gérer leurs navires à distance.

15. Les 75 Parties qui appliquent l'Accord protègent les marchés et les chaînes de valeur en repérant les produits de la pêche INDNR et en empêchant leur entrée dans les circuits commerciaux terrestres⁵. Comme l'Accord vise les débarquements de navires étrangers, il a une fonction dissuasive efficace contre les produits de la pêche INDNR externalisés (capturés par des navires étrangers en dehors des eaux nationales) et contre certains produits de la pêche INDNR internalisés (capturés par des navires étrangers dans les eaux nationales). L'exclusion commerciale de produits de la pêche INDNR capturés par des navires nationaux dans les eaux nationales (produits de la pêche INDNR internalisés) ou en dehors de celles-ci (produits de la pêche INDNR externalisés) est tributaire de l'application effective de mesures nationales qui sont compatibles avec l'Accord (article 20, paragraphe 6).

16. En application de l'Accord, lorsqu'un navire battant pavillon étranger demande l'autorisation d'entrer dans un port, il est tenu de communiquer, au préalable, un minimum d'informations de base à l'État du port pour que celui-ci puisse déterminer si le navire s'est livré à la pêche INDNR ou a apporté son appui à ce type de pêche. L'État du port peut également statuer après l'entrée du navire dans le port, en s'appuyant sur l'examen d'autres informations ou sur les résultats d'une inspection réalisée selon les normes minimales établies par l'Accord, auquel cas il peut interdire l'accès du navire aux services liés à la pêche et à d'autres services portuaires. En pareille situation, l'État du port est tenu, conformément à l'Accord, de refuser l'entrée du navire.

⁵ <https://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/fr/>.

17. L'incapacité à traiter en temps réel les informations de base requises par l'Accord (caractéristiques et identifiants des navires, autorisations de pêche, activités de transbordement et renseignements sur les prises à bord, par exemple) risque de donner lieu à un refus d'entrée dans le port et compromet grandement la viabilité économique des activités de pêche. L'interdiction d'accès à un port, le non-respect des obligations sur le plan sanitaire et en matière d'étiquetage et d'autres défauts de conformité peuvent entraîner le rejet et la saisie des produits aux frontières, ce qui peut s'avérer coûteux^{6, 7}.

18. En empêchant le débarquement et le transport de produits aquatiques issus de la pêche INDNR dans les États du marché, les États du port constituent la première ligne de défense non seulement pour leurs propres marchés et chaînes de valeur, mais aussi pour les marchés d'autres États.

19. Un grand nombre d'États du marché, même s'ils n'ont pas de rôle précis dans le cadre de l'Accord, ont fait le choix d'interdire les échanges commerciaux avec les pays qui n'appliquent pas de mesures du ressort de l'État du port. De plus, les États du marché peuvent devenir Parties à l'Accord et utiliser le GIES pour accéder à des données certifiées sur les refus d'entrée aux ports et sur les inspections, ce qui limite ainsi la possibilité pour les navires qui se sont vu interdire l'entrée dans un port ou son utilisation en application de l'Accord d'obtenir une autorisation de débarquement dans un autre port.

20. En procédant à la collecte et à la gestion des informations de base qui sont exigées au titre de l'Accord pour la délivrance des autorisations d'entrée dans les ports, les États du pavillon disposent d'éléments de référence solides pour s'assurer que le poisson capturé ou manipulé par leurs navires est d'origine licite. L'Accord est un instrument d'une grande utilité pour les États du pavillon qui peuvent s'en servir à la fois pour se protéger et pour prendre les devants. En effet, ils peuvent non seulement empêcher la pêche INDNR de porter atteinte aux marchés et aux chaînes de valeur, mais aussi faciliter l'accès aux marchés des produits provenant de leurs navires.

21. Avec l'application à plus grande échelle de l'Accord, les navires de pêche et les navires de ravitaillement font l'objet d'une surveillance accrue aux quatre coins du globe, ce qui resserre l'étau à l'interface entre les navires et les lieux de débarquement terrestre et empêche l'entrée de produits de la pêche INDNR dans les marchés.

22. En principe, les autorisations d'entrée dans un port, qui sont délivrées au titre de l'Accord, s'appliquent uniquement aux navires étrangers. Cependant, les Parties peuvent recourir à la même règle pour tous les navires, qu'ils soient étrangers ou non, en envisageant de faire appliquer aux navires autorisés à battre leur pavillon des mesures au moins aussi efficaces que les mesures appliquées aux navires étrangers (article 20, paragraphe 6, de l'Accord). Il serait ainsi possible de réduire les préjudices économiques de la pêche INDNR aussi bien lorsque les navires utilisent un port étranger que lorsqu'ils utilisent un port national.

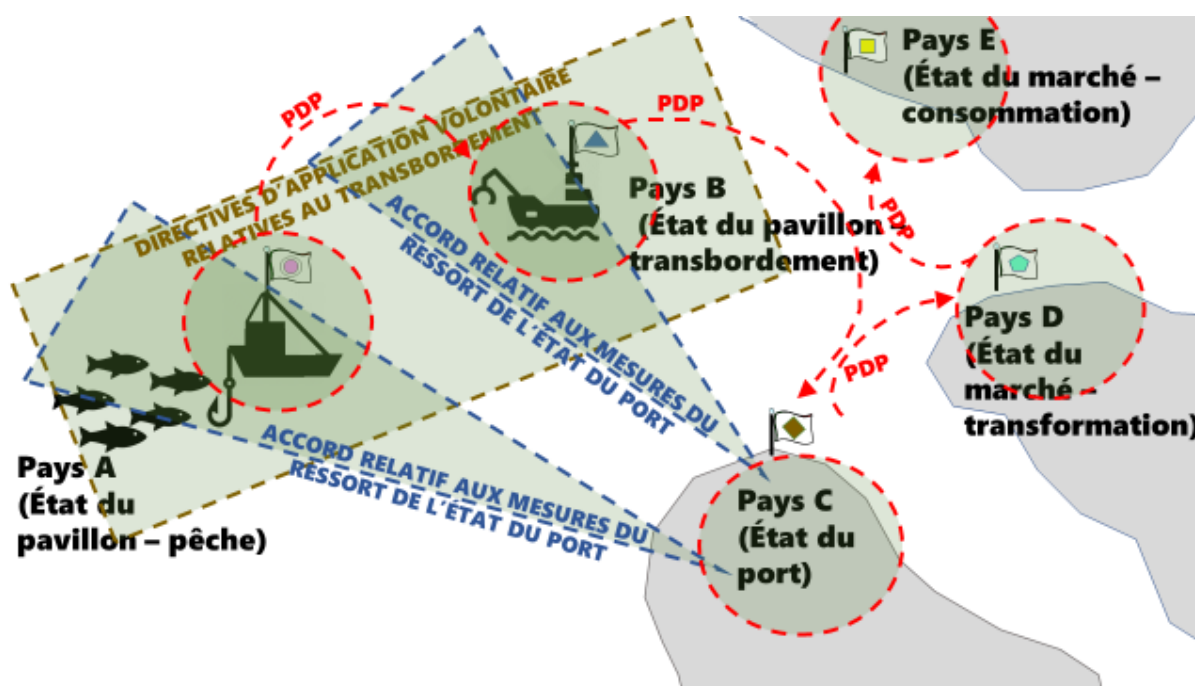
Lacunes restant à combler dans la couverture de l'Accord

23. L'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port est un instrument efficace qui permet aux États du pavillon de s'assurer de la provenance licite des prises de leurs navires et aux États du port et du marché de détecter les produits issus de la pêche INDNR et d'en empêcher l'entrée sur les marchés internationaux. Toutefois, la complexité de la filière halieutique et la diversité des points d'entrée imposent en parallèle l'utilisation d'autres instruments afin d'éliminer le recours à des circuits de substitution (voir la figure 2).

⁶ <https://www.fao.org/3/y5924e/y5924e00.htm#Contents> (en anglais).

⁷ <https://hub.unido.org/rejection-data/country-profile> (en anglais).

Figure 2. Complémentarités et périmètres d'application des instruments internationaux visant à lutter contre la pêche INDNR et le commerce des produits qui en sont issus



Source: FAO (2023).

24. Plusieurs États du port importants n'ont pas encore adhéré à l'Accord, ce qui signifie que des produits de la pêche INDNR peuvent entrer dans des chaînes de valeur terrestres. Les États non parties peuvent certes mettre en œuvre des processus nationaux d'autorisation d'accès aux ports destinés à empêcher le débarquement de produits de la pêche INDNR ainsi que des mesures conformes à l'Accord pour les navires nationaux, mais tous n'appliquent pas de tels mécanismes.

25. Lorsque ni l'État du pavillon ni l'État du port ne sont parties à l'Accord, il est moins probable que les procédures de vérification préalable minimale prévues au titre de l'Accord soient appliquées et que leurs résultats, le cas échéant, soient communiqués. C'est pourquoi il demeure prioritaire de renforcer la transparence et la rigueur des procédures d'autorisation concernant l'entrée au port et l'utilisation du port, et ce par un élargissement de l'adhésion à l'Accord.

26. Certaines pêcheries ont recours au transbordement (le transfert direct d'une quantité quelconque de poisson détenue à bord d'un navire vers un autre navire, quel que soit le lieu de la manœuvre, sans que le poisson ne soit enregistré comme ayant été débarqué) pour débarquer au moindre coût les prises. L'Accord s'applique aussi bien aux navires de pêche qu'aux navires de transbordement. Cependant, il peut perdre en efficacité si l'État du pavillon du navire de transbordement ne communique pas les informations requises permettant de déterminer si le poisson est issu d'activités de pêche INDNR. Les Directives volontaires relatives au transbordement de la FAO, qui ont été adoptées en 2022, décrivent les règles minimales à respecter en matière d'autorisation, d'établissement de rapports et d'échange d'informations aux fins de la prévention de la pêche INDNR et s'avèrent un complément utile à l'Accord⁸. L'application conjointe, généralisée et efficace de ces deux instruments peut permettre d'établir un lien entre les États responsables de la provenance et du caractère licite des prises, du point de capture jusqu'au point de débarquement, même en cas de transbordement.

27. Les Directives d'application volontaire de la FAO relatives aux programmes de documentation des prises⁹ (PDP) peuvent compléter l'Accord et les Directives volontaires relatives au transbordement en assurant la transmission des informations issues de ces deux instruments sur la provenance et le caractère licite des prises tout au long du parcours du poisson en aval de la chaîne d'approvisionnement.

⁸ <https://www.fao.org/3/cc4833fr/cc4833fr.pdf>.

⁹ <https://www.fao.org/3/I8076FR/i8076fr.pdf>.

Elles ont une fonction s'apparentant à celle d'une chaîne de responsabilité interétatique dans le cadre de laquelle les autorités nationales assurent la traçabilité au sein de leurs frontières¹⁰.

28. Cependant, pour être efficace, ce cadre de contrôle devra être assorti, au niveau national, de systèmes fiables de gestion des pêches, qui permettent de mettre en œuvre les dispositions des instruments internationaux et de recueillir et de gérer les données nécessaires à la validation des informations communiquées, notamment concernant les caractéristiques des navires, les sites de pêche et de transbordement ou encore les espèces et les quantités capturées. Ces systèmes servent également avant tout à détecter les pratiques qui relèvent de la pêche INDNR mais qui sortent du cadre de contrôle, telles que le recours à des navires apatrides, à des transbordements non autorisés et à des ports non désignés. Cet ensemble d'instruments montre qu'il reste nécessaire d'encourager l'élaboration de textes de loi nationaux, de renforcer les programmes de suivi, de contrôle et de surveillance, et de doter les systèmes nationaux de gestion des pêches de nouvelles applications pour les données et les analyses.

¹⁰ <https://www.fao.org/documents/card/en/c/CB8243FR>.