



Radoubler le filet : renforcer la répression pour faire respecter la législation sur la pêche au cyanure dans l'archipel des Calamianes (Philippines)

Dante Dalabajan¹

"... Dans toute société, nombreux sont ceux qui n'observent pas la loi, à moins qu'ils n'aient à en subir les conséquences"
(Wasserman, 1994:1).

Résumé

Des études récentes indiquent une dégradation progressive de l'habitat marin dans l'archipel des Calamianes (Philippines), l'une des sources les plus importantes de poissons vivants destinés à la restauration et à l'aquariophilie du pays. Plusieurs études empiriques montrent que l'utilisation de techniques de pêche destructrices, essentiellement au moyen de cyanure de sodium, en est la principale cause.

En théorie, le contrôle de l'application de la loi est un moyen efficace pour empêcher les pratiques de pêche destructrices et illicites et, par conséquent, contribuer à la régénération des habitats marins dégradés. S'ils sont efficaces, les dispositifs de répression des infractions dissuadent, persuadent ou punissent les contrevenants, corrigent les situations non conformes aux textes et créent une norme de comportement sur lequel on puisse compter (Eichbaum, 1992). Or, tel n'est pas le cas dans l'archipel des Calamianes. Ces quatre dernières années, aucun pêcheur au cyanure n'a été condamné. Manifestement, il faut que cela change afin qu'il en coûte très cher aux pêcheurs de recourir à cette pratique, qui sème la destruction.

Nous examinons dans la présente étude le contexte socio-économique ainsi que le cadre juridique et le milieu politique où trouvent leur origine les problèmes liés à la pêche au cyanure. Plus précisément, nous nous penchons sur les problèmes d'infrastructure et de logistique que pose la détection des activités de pêche au cyanure et l'arrestation des contrevenants. Sont également examinés les autres obstacles, notamment administratifs et procéduriers, qui entravent les poursuites pénales et l'imposition de sanctions. En conclusion, il est proposé d'adopter un train de mesures visant à assurer le respect de la loi, qui permettrait aux forces de l'ordre et aux pouvoirs publics locaux de s'attaquer plus efficacement au problème de la pêche au cyanure.

Introduction

L'archipel des Calamianes est situé au nord de l'île de Palawan aux Philippines, et comprend les districts de Coron, de Basuanga, de Culion et de Linapacan (Figure 1). Les caractéristiques biophysiques de l'archipel en font l'une des sources les plus importantes de poissons vivants de la province de Palawan, puisqu'il représente 55 % des exportations de poissons vivants du pays. Toutefois, des études récentes font état d'un recul progressif des ressources halieutiques dans cette zone. Les stocks d'espèces commerciales, autrefois énormes et sur lesquels reposaient les pêcheries dans cette zone, sont à présent gravement appauvris (Werner et Allen 2000). Ingles (2000) estimait que la production de ressources halieutiques côtières en 1997 était deux fois moins importante qu'en 1991. À moins de mesures draconiennes, elle devrait encore connaître un net recul.

Une étude menée récemment par le Fonds mondial pour la nature attribue la détérioration des zones de

pêche dans l'archipel des Calamianes à une forte surexploitation, dont témoignent les indicateurs biologiques et économiques. Ainsi, les pêcheurs doivent se rendre beaucoup plus loin et passer beaucoup plus de temps en mer que par le passé, pour un taux de rendement sur le capital et sur le travail moindre (Padilla *et al.*, 2003).

La demande soutenue de poissons destinés à la restauration et à l'aquariophilie, et l'absence de moyens de répression efficaces contre les infractions, alimentent le trafic de la pêche au cyanure (Barber et Pratt 1998). Mais le taux actuel de prélèvement et l'épuisement des stocks de poissons qui en résulte conduisent le secteur des pêches, et en particulier le commerce de poissons vivants, tout droit à sa ruine. Padilla *et al.* (2003) font valoir que si les pêcheurs de la zone continuent de pêcher, ce n'est pas tant pour la rentabilité de cette activité que parce qu'ils n'ont pas d'autre choix. Confrontés à cette dure réalité, les décideurs ne peuvent pas continuer de feindre d'ignorer les conséquences désastreuses de la pêche au cyanure.

1. Spécialiste des politiques environnementales, il a mis au point et administré plusieurs programmes de gestion des ressources communautaires aux Philippines. Il siège actuellement au Conseil d'administration de East Asia Seas Initiatives (EASI) et au Centre de conseil juridiques en matière d'environnement (ELAC). Adresse : c/o Environmental Legal Assistance Center (ELAC), No. 271-E Malvar St., Puerto Princesa City, 5300 Palawan, Philippines. Tél. + 63 2-4335183 ; mél : palawan@elac.org.ph

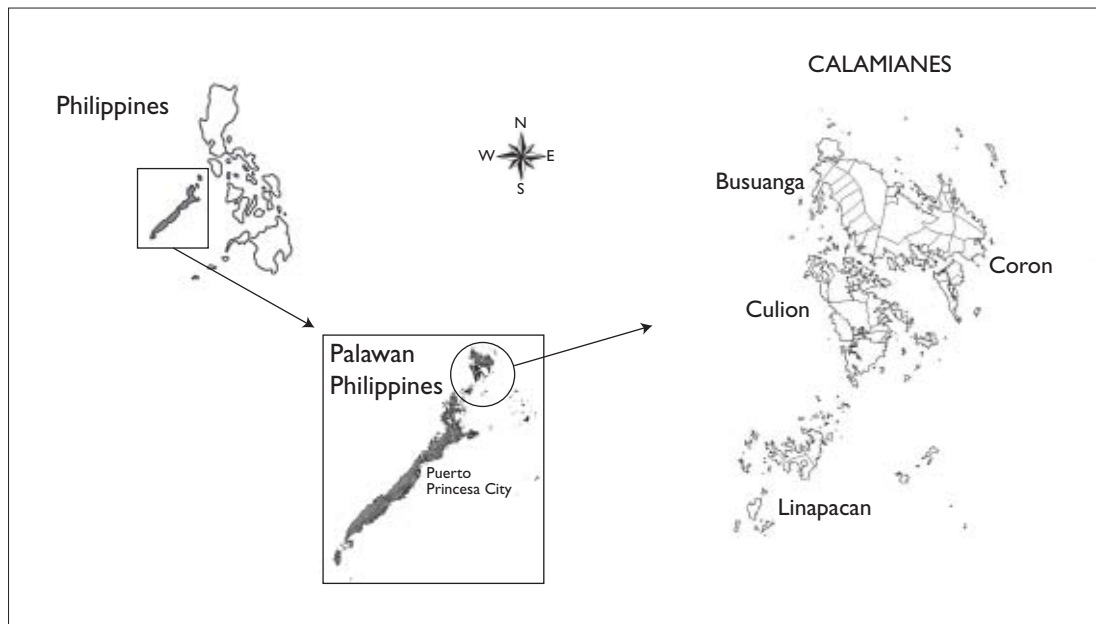


Figure 1. L'archipel des Calamianes, province de Palawan (Philippines)

Cadre juridique de la pêche de poissons vivants et la pêche au cyanure

Au mieux, la riposte des pouvoirs publics tant nationaux que locaux au problème de la pêche au cyanure a été hésitante et ambivalente. En 1993, les services locaux de la province de Palawan ont adopté l'ordonnance n° 1993-02, qui porte interdiction de recueillir, d'acquérir, de vendre et d'expédier des poissons vivants dans la province de Palawan. L'année suivante, le conseil législatif de la province s'est incliné devant les vigoureuses pressions des commerçants de poissons de récifs vivants, en adoptant l'ordonnance provinciale numéro 1994-29, qui exempte de cette interdiction toutes les espèces à l'exception du Napoléon, ou *mameng* (*Cheilinus undulatus*), de la loche truite (*Cromileptes altivelis*) et les poissons d'aquariophilie de la famille des balistes. Ce même conseil a par la suite adopté l'ordonnance 1998-332, qui porte amendement à l'ordonnance 1994-29, consent d'autres exemptions et met en place un système complexe de licence pour les exploitants, les commerçants et les pêcheurs de poissons de récifs vivants². Compte tenu de la complaisance dont cette réglementation fait preuve, il n'est pas surprenant qu'au cours des quatre dernières années, les services de répression n'aient enregistré aucune violation à son encontre. Qui plus est, la loi est si obscure que certains sont convaincus qu'elle n'a pas été conçue pour être respectée.

En 1998, le Congrès des Philippines a adopté le nouveau code des pêches des Philippines, qui interdit

explicitement, notamment, "l'exportation de poissons vivants à l'exception de celle des poissons élevés ou qui se sont développés dans des écloseries agréées" (section 61[a], loi de la République 8550). Cette disposition n'a pas empêché les pêcheurs, les commerçants et les exploitants de poissons vivants de pratiquer cette pêche, car selon eux, le bureau des pêches et des ressources aquatiques n'a pas adopté le décret administratif d'application visant à faire respecter cette interdiction. En 2000, le conseil du développe-



Figure 2. Un pêcheur projette une solution de cyanure sur les coraux pendant qu'un autre attend que le poisson, intoxiqué, sorte.

Photo : Ferdinand Cruz de East Asia Seas Initiatives.

2. L'ordonnance provinciale No. 1998-332 a modifié la précédente ordonnance en exemptant les poissons suivants de l'interdiction : poissons d'ornement et d'aquarium des familles des Pomacanthidae, Pomacentridae et Chaetodontidae. La loi permet également la collecte de *Cheilinus undulatus* pour autant que : 1) ils pèsent entre 50 et 300 grammes ou mesurent entre 9 et 21 cm, et 2) il soient par la suite élevés dans des viviers pendant au moins huit mois.

ment durable de Palawan, organe juridique chargé “de la gouvernance, de la mise en œuvre et de l’orientation du plan stratégique pour l’environnement de Palawan” a adopté le décret administratif n° 2000-05, qui institue un système d’agrément très complexe pour la culture, l’élevage, le commerce et le transport d’espèces de poissons vivants. Selon Winston Arzaga, directeur du conseil précité, le problème récurrent de la pêche au cyanure a conduit le conseil à adopter un moratoire sur la délivrance de permis de pêche de poissons vivants en mai 2002 (Arzaga et Pontillas, 2003).

Les sanctions infligées en cas de violation de la réglementation relative à la pêche au cyanure dans la province de Palawan sont jugées comme étant sévères

selon les critères philippins. Le tableau 1 ci-dessous énumère les différents textes et interdictions, ainsi que les sanctions correspondantes. Outre les mesures prises par les pouvoirs publics, d’autres groupes concernés tentent également de résoudre le problème de la pêche au cyanure, qui va en empirant. Ils ont notamment essayé de former les pêcheurs à des méthodes de pêche de poissons vivants et de poissons d’aquarium respectueuses de l’environnement, et d’élaborer un système de certification afin de garantir que seuls les poissons attrapés à l’aide de méthodes de pêche durables sont vendus sur le marché.

Les pouvoirs publics ne manquent pas de services répressifs pour faire exécuter les lois et réglementa-

Tableau 1. Pêche au cyanure : interdictions et sanctions infligées

Catégorie d’interdiction	Interdiction spécifique	Sanction
L’interdiction de l’utilisation de substances toxiques (<i>Loi de la République 8550, section 88; ordonnance administrative des pêches n° 2001-206</i>)	Utilisation de substances toxiques	• Emprisonnement allant de cinq à dix ans • Confiscation des substances toxiques, des bateaux de pêche, du matériel et des prises
	Possession simple de substances explosives, ou toxiques, ou de poison, ou de dispositifs de pêche électrique (section 88)	• Emprisonnement allant de 6 mois à deux ans • Confiscation des explosifs, des substances toxiques ou du poison, des bateaux de pêche et des dispositifs de pêche électrique
	Commerce, vente ou écoulement, à des fins lucratives, d’espèces de poissons attrapés ou recueillis de façon illicite (section 88)	• Peine d’emprisonnement allant de six mois à deux ans • Confiscation des prises
Réglementation du commerce et des exportations	Exportation interdite de poissons vivants, à l’exception de ceux qui sont élevés dans des éclosiers et des bassins agréés (<i>Loi de la République 8550, sections 61 (a) et 100</i>)	• Amende de 80 000 PHP et peine d’emprisonnement de huit ans • Destruction des poissons vivants et confiscation des poissons non vivants • Contrevenants exclus en tant que membre ou qu’actionnaire d’entreprises de pêche
	Recueil, achat, vente ou expédition interdits de <i>Cheilinus undulatus</i> ³ , <i>Cromileptes altivelis</i> et de poissons d’ornements ou d’aquarium de la famille des balistes (<i>Ordonnance n° 1993-02 modifiée par l’Ordonnance n° 1998-332</i>)	• Amende de 5 000 PHP et peine d’emprisonnement allant de six mois à deux ans • Confiscation du matériel et de l’attirail de pêche
	Culture, prise, commerce ou transport de poissons vivants interdits sauf si autorisés par le Conseil du développement durable de la province de Palawan (<i>ordonnance administrative du Conseil n° 2000-05</i>)	Amendes : • Pêcheur (5 000 à 100 000 PHP) • Commerçant (50 000 à 100 000 PHP) • Transporteur (100 000 à 500 000 PHP)
Réglementation de l’utilisation du matériel de pêche au cyanure	Utilisation ou simple possession d’un narguilé (appareil respiratoire servant à la pêche au cyanure) interdites (<i>Résolution du Conseil n° 2002-197, Ministère de l’intérieur et circulaire des pouvoirs publics locaux n° 2002-129</i>)	Dépend de l’ordonnance municipale de la ville concernée

3. L’ordonnance provinciale No. 1994-29 identifiait à tort *Cheilinus undulatus* comme appartenant à la famille des Scaridae.

Tableau 2. Services répressifs en matière de pêche et fondements juridiques

À l'échelon national	À l'échelon local	Société civile
- Police nationale des Philippines (<i>Lois de la République 6975 et 8550</i>) - Groupe maritime de la police nationale des Philippines (<i>Lois de la République 6975 et 8550</i>) - Garde-côtes des Philippines (<i>Décret présidentiel 601, Loi de la République 8550</i>) - Ministère de l'agriculture, Bureau de la pêche et des ressources aquatiques, <i>Code administratif de 1987, Loi de la République 8550</i> - Conseil du développement durable de la province de Palawan (<i>Loi de la République 7611 ; ordonnance administrative du Conseil 2000 - 05</i>) - Commission présidentielle de la lutte contre la pêche illicite et de la conservation des fonds marins (<i>ordonnance exécutive 114, (1989)</i>) - Groupe spécial interorganisations sur la protection de l'environnement côtier (<i>Ordonnance 117 91 993</i>)	- Tous les responsables de Barangay (<i>Décret présidentiel 1160, Lettre d'instruction n° 550 (1977), Loi de la République 8550</i>) - Sangguniang Bayan ou conseils municipaux (<i>Loi de la République 7160, Section 17 (b) (2) (i) Section 149, (b)</i>)	- Arrestation par un particulier (<i>Règle 113, section 9 juin du règlement révisé du tribunal</i>) - Recours aux systèmes judiciaires tribaux, organismes de résolution des conflits, lois et pratiques coutumières (<i>section 15, Loi de la République 8371</i>) - Membres du Barangay et du Conseil municipal des pêches et de l'aquarium (<i>Loi de la République 8550, Ordonnance exécutive 240, Ministère de l'agriculture, de l'intérieur et des affaires locales, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles et Ministère de la justice, Ordonnance administrative n° 2, série de 1996</i>)

tions régissant la pêche au cyanure. Le tableau 2 présente les institutions chargées de faire appliquer la réglementation à ce sujet à chacun des trois niveaux de juridiction, ainsi que les textes de loi sur lesquelles elles s'appuient.

Bien qu'il y ait pléthore de lois et de règlements ainsi que d'institutions chargées de surveiller leur application, la pêche au cyanure se poursuit. À l'aide de l'outil analytique des données de Mayo-Anda *et al.* (2003) et des données de Dalabajan *et al.* (2002), nous étudions dans le présent document les conditions socio-économiques et politiques prévalant dans l'archipel des Calamianes, où la pêche au cyanure continue d'aller bon train, et proposons un système répressif adapté à cette zone.

263 092 sorties de pêche au cyanure

Il ressort clairement des données sur l'intensité de la pêche au cyanure que les lois et règlements présentés ci-dessus n'ont pas atteint leurs objectifs. Mayo-Anda *et al.* (2003) offrent une estimation de l'intensité de la pêche au cyanure de poissons vivants destinés à la restauration et de poissons d'aquariophilie dans l'archipel des Calamianes. Selon Lasmarias (2002), les pêcheurs au cyanure sortent environ huit fois par mois en mer en période de mousson de nord-est, ce qui représente quelque sept mois de pêche par an, en moyenne. Pendant la mousson de sud-est, c'est-à-dire cinq mois par an, le nombre de sorties par pêcheur au cyanure augmente, pour atteindre environ 10 sorties par mois. En moyenne, par conséquent, chaque pêcheur au cyanure sort environ 106 fois par an. À l'aide de ce chiffre, ainsi que des estimations fournies par Lasmarias (2002) concernant le nombre de

Tableau 3. Nombre estimé de pêcheurs au cyanure et de sorties de pêche au cyanure dans trois municipalités de l'archipel des Calamianes, 1999 à 2002 (voir texte ci-contre pour les estimations du nombre de sorties par pêcheur et par an)

Municipalité et année	Nombre de pêcheurs pratiquant la pêche au cyanure	Nombre de sorties de pêche au cyanure
Coron		
1999	316	33 496
2000	328	34 768
2001	340	36 040
2002	353	37 418
Subtotal		141 722
Busuanga		
1999	113	11 978
2000	121	12 826
2001	130	13 780
2002	139	14 734
Subtotal		53 318
Culion		
1999	153	16 218
2000	158	16 748
2001	163	17 278
2002	168	17 808
Subtotal		68 052
TOTAL		263 092

pêcheurs pratiquant la pêche au cyanure dans chacune de ces trois municipalités, Mayo-Anda *et al.* 2003 ont estimé le nombre total de sorties de pêche au cyanure par an (tableau 3) à environ 263 000 dans l'archipel des Calamianes de 1999 à 2002. Aussi étonnant que puisse paraître ce chiffre, il s'agit probablement là d'une sous-estimation pour cet archipel, puisque cette étude ne couvrait pas la municipalité de Linapacan, qui compte le plus grand nombre de pêcheurs de poissons vivants agréés des quatre municipalités de l'archipel (le nombre de pêcheurs agréés, fourni par le conseil, n'inclut pas tous les pêcheurs pratiquant réellement la pêche au cyanure). Les 800 pêcheurs agréés de Linapacan peuvent être comparés aux 400 pêcheurs de Coron, aux 300 pêcheurs de Busuanga et aux 600 autres pêcheurs de Culion (De Sagun, 2003). De plus, l'étude de Mayo-Anda *et al.* (2003) ne prend pas en compte les activités de pêche au cyanure des pêcheurs occasionnels et des pêcheurs venant des provinces avoisinantes, d'où une sous-estimation encore aggravée.

D'après des discussions de groupe et des entretiens avec des informateurs clés, réalisés en janvier 2003 dans 13 villages autour de l'archipel des Calamianes, les villageois ont comptabilisé environ 8 102 sorties de pêche au cyanure de 1999 à 2002 (Mayo-Anda *et al.* 2003). S'il est possible de contester l'exactitude de ce chiffre en raison d'un double comptage éventuel par les villageois (c'est-à-dire des cas où plus d'une personne interrogée a observé la même sortie), d'autres données donnent à penser que le nombre de sorties était en fait encore plus élevé. Cette estimation couvre

toutes les municipalités de l'archipel des Calamianes, à l'exception de Linapacan, où la pêche au cyanure est réputée particulièrement fréquente. Qui plus est, les villageois interrogés n'avaient généralement pas la capacité de détecter les activités de pêche au large, où la pêche au cyanure est encore plus fréquente.

Si Barber et Pratt (1998) avaient raison lorsqu'ils prétendaient que les pêcheurs au cyanure ont des motivations à la fois pécuniaires et non pécuniaires, ces deux spécialistes ont peut-être considérablement sous-estimé le nombre de pêcheurs au cyanure lorsqu'ils en ont parlé comme d'un groupe assez réduit et discret.

Arrestations

Sur les 8 102 sorties de pêche au cyanure observées par les villageois, seules 15 d'entre elles ont donné lieu à des arrestations, selon les fiches de police, ce qui représente une moyenne sidérante de 0,002 %. Le nombre infime d'arrestations, malgré le nombre astronomique des sorties et l'existence de nombreux services répressifs, s'explique peut-être par les effectifs limités des services d'ordre sur le terrain. Le tableau 4 ci-après énumère le nombre d'agents employés dans les services d'ordre concernés.

Les agents des forces de l'ordre citent également le manque de matériel (par exemple, des patrouilleurs et un système efficace de communication), ainsi que le manque de soutien du public pour expliquer leur incapacité d'arrêter les contrevenants.

Tableau 4. Nombre d'agents des services d'ordre par organisme et par municipalité (janvier 2003)

Organisme	Nombre d'agents par municipalité			
	Coron	Busuanga	Culion	Linapacan
Garde-côtes	6	2	2	Inconnu
Police nationale des Philippines	20 Seuls quatre à six agents participent aux patrouilles en mer	2	8	Inconnu
Groupe maritime de la police nationale des Philippines	7			
Bureau des pêches et des ressources aquatiques	2			
Conseil du développement durable de la province de Palawan	4 (Tous en poste dans les bureaux)			
Kilusan Sagip Kalikasan	3			
Bureaux municipaux de l'agriculture	8 (Seuls deux agents sont chargés de faire respecter la réglementation sur les pêcheries)	4 (Essentiellement chargés de la délivrance de permis et de licences)	Inconnu	Inconnu

Même en tenant compte du manque d'effectifs et d'autres ressources que connaissent les services répressifs, on se demande quand même pourquoi il existe un écart aussi scandaleux entre le nombre présumé d'infractions et celui des arrestations correspondantes. En fait, les personnes interrogées lors des entretiens et des discussions de groupes s'accordent pour dire que le nombre d'arrestations est actuellement bien plus élevé qu'il ne ressort des dossiers de la police. Selon elles, la subornation de ces représentants de la force publique intervient au stade de l'arrestation, ce qui explique que ces arrestations n'apparaissent pas dans les dossiers de la police. Pour preuve, le nombre important de cas où l'on a confisqué des cachets de cyanure et des bateaux mais sans arrêter de contrevenant. Il semble extrêmement suspect que les agents de la force publique ne soient pas en mesure d'identifier les auteurs présumés d'infractions, étant donné qu'il est facile de retrouver la trace des propriétaires des bateaux confisqués en interrogeant les gens, en consultant le registre municipal et les registres des garde-côtes.



Figure 3. Le groupe maritime de la police nationale des Philippines saisit un bateau sur l'île de Delian (Coron, Palawan), chargé de mérous vivants et d'autres poissons d'aquarium.
Photos d'Edward Lorenzo du centre d'aide juridique en matière d'environnement

Pas de condamnation, pas d'emprisonnement !

Cependant, un plus grand nombre d'arrestations n'empêcherait pas nécessairement un plus grand nombre d'actions en justice. On considère en effet officiellement qu'une procédure est engagée si le bureau du procureur établit l'existence d'un "motif raisonnable", et que le procureur saisi de l'affaire la porte devant le tribunal. En réalité, il semble qu'engager des poursuites relève du parcours du combattant, tant sur le plan pratique que procédurier.

Sur les 15 arrestations liées à des activités de pêche au cyanure menées entre 1999 et 2002, seules douze affaires ont été portées devant les tribunaux. Il ressort

en outre que sur ces 12 affaires pour lesquelles des poursuites ont été engagées, une a été rejetée, neuf sont en instance et deux ont été classées. Normalement, les affaires sont classées lorsque la force publique ne parvient pas à faire exécuter les mandats d'amener délivrés par le juge : lorsque la police tente finalement une action et que le juge délivre un mandat d'amener, on n'arrive généralement pas à localiser le contrevenant présumé, ce qui contraint le juge à classer le dossier.

La police doit également se charger de la tâche intimidante d'intenter les actions devant les tribunaux municipaux lorsque le ministère public ne peut s'en saisir. Il convient de remarquer que les responsables de la police n'ont aucune formation officielle en matière de poursuites judiciaires. En fait, nombreux sont ceux qui considèrent que les actions qui se déroulent devant les tribunaux municipaux sont grotesques : le juge dicte au chef de la police les questions à poser, les objections soulever et les requêtes à formuler en audience publique. En raison du manque d'expérience judiciaire des responsables de la police, ceux-ci ne peuvent prouver la culpabilité des prévenus au-delà de tout doute raisonnable, juridiquement nécessaire pour fonder une condamnation.

Dans les rares cas où la police a réussi à procéder à une arrestation, le système judiciaire actuel pose un autre obstacle du fait de la difficulté extrême des poursuites pénales. La police doit par exemple saisir le bureau du procureur, qui se trouve à Puerto Princesa City. L'affaire pourrait en fait être intentée devant le tribunal de Coron ou de Culion si le juge était présent. Or, celui-ci n'est dans ce ressort que deux semaines par an, du fait qu'il siège aussi dans cinq autres tribunaux (le tribunal municipal de Puerto Princesa City, ainsi que les tribunaux de Roxas, Dumarán, Cuyo/Agutaya, Aborlan/Narra et Brookes Point).

Autre problème récurrent en matière de poursuites : le manque d'intérêt des plaignants et des témoins. Les pouvoirs publics n'accordent aucun soutien financier aux demandeurs et aux témoins pour leur permettre d'assister au procès. Lorsqu'une affaire traîne, en particulier lorsqu'un jugement favorable ne semble pas se profiler, les demandeurs et les témoins ont tendance à ne pas se rendre au procès. C'est également le cas lorsqu'un agent de la force publique directement concerné par l'affaire est affecté à d'autres zones, ce qui l'empêche de se rendre au procès lorsque l'affaire est jugée. Dans ce cas, les prévenus excipent de leur droit à un procès rapide, ce qui incite le juge à rejeter l'affaire.

Les problèmes précités expliquent pourquoi il n'y a pas eu une seule condamnation ces quatre dernières années et, par conséquent, aucune peine de prison purgée pour avoir violé l'interdiction de la pêche au cyanure.

Respect de la législation et dissuasion

De plus en plus, les ouvrages consacrés à la répression lient le respect de la loi et la dissuasion à certains facteurs économiques, ainsi qu'à la probabilité que des sanctions seront imposées et à leur poids. Ainsi, Becker (1968) a postulé qu'une personne commettra un crime si elle s'attend à en retirer un plus grand profit que si elle exerçait une activité légitime. Kuperan et Sutinen (1998) parlent à cet égard de perspective instrumentale, par rapport à une perspective normative selon laquelle ce sont l'équité de la législation et la légitimité des institutions, et non les incitations économiques ou leur contraire, qui poussent les individus à observer la loi. Dans le sillage de Becker (1968), Sutinen et Gauvin (1987) font valoir que :

Le degré de respect de la loi est directement lié à la probabilité perçue d'être pris, condamné et sanctionné, et inversement proportionnel au bénéfice attendu de la violation du règlement. La manière dont on perçoit la probabilité d'être pris et condamné est, quant à elle, en rapport direct avec les moyens et les pratiques dont on dispose dans le cadre du programme de lutte contre les infractions.

Plus récemment, Nielsen et Mathiesen (1999) ont affirmé que :

Le pêcheur réagit avant tout aux avantages et aux inconvénients immédiats découlant de l'observation et de l'inobservation de la réglementation. On pense que ce comportement se fonde sur le calcul par le pêcheur des profits économiques qu'il peut tirer en outrepassant la réglementation par rapport à la probabilité de se faire prendre et à la gravité des sanctions qu'il encourt.

Inspirés par Becker et son modèle de cohorte, Mayo-Anda *et al.* (2003) ont estimé le degré d'importance des éléments qui dissuadent de respecter la réglementation en matière de pêche au cyanure et à la dynamite à Palawan en estimant la probabilité d'être détecté, arrêté, poursuivi et condamné. Les frais de remplacement des prises et du matériel de pêche confisqués (bateaux, filets, compresseurs et autre matériel confisqués lors de l'arrestation) concernant quatre affaires sur lesquelles il a été statué ont été calculés et ajoutés à la perte estimée de revenus de la pêche des contrevenants durant la plus courte période d'incarcération. Les auteurs sont parvenus au chiffre de 223 166 PHP, correspondant au montant

moyen de l'amende effectivement infligée par affaire, soit 4 463 USD (au taux de change de 1 USD = 50 PHP). Se fondant sur la durée moyenne écoulée entre le moment où le contrevenant est repéré et celui où il est condamné, à savoir 0,58 an, soit environ sept mois, et sur un taux annuel d'actualisation de 12 %, la valeur de l'amende en termes réels est d'environ 206 807 PHP, soit 4 136 USD.

Lorsque l'on prend en compte la probabilité d'être condamné lorsqu'une infraction est commise, l'effet dissuasif des mesures répressives a été estimé à 461 PHP, somme modeste puisqu'elle équivaut à 9 USD. Si l'on compare ce chiffre aux revenus nets attendus de la pêche au cyanure et à la dynamite par sortie en mer, qui, en 2002, étaient d'environ 4 084 PHP (82 USD) et de 2 973 PHP (59 USD), respectivement, il apparaît clairement que la valeur nette de l'effet dissuasif de ces mesures de répression est nulle (c'est-à-dire que le contrevenant tire un bénéfice net important de sa pêche destructrice). Suivant les théories de Becker (1968), Sutinen et Gauvin (1987), Kuperan et Sutinen (1998) et Nielsen et Mathiesen (1999), un pêcheur des Calamianes utiliserait naturellement soit le cyanure soit la dynamite pour pêcher pour la simple raison que la valeur nette de la dissuasion est nulle.

Il importe de noter que les quatre affaires sur lesquelles la justice a statué et que Mayo-Anda *et al.* (2003) ont utilisées pour déterminer le degré de dissuasion des mesures répressives concernaient toutes la pêche à la dynamite. La logique présidant à l'effet dissuasif des mesures coercitives est celle-ci : moins il est probable que l'un des éléments de la chaîne se produise, plus le degré de dissuasion des mesures répressives est faible. Si on applique cette logique à la pêche au cyanure, le degré de dissuasion des mesures



Figure 4.
Un garde-côte philippin saisit 25 kilos de cyanure
en sachets sur l'île de Malapuso,
(Busuanga, province de Palawan)
Photo d'Evan delos Santos, garde-côte philippin

répressives serait nul car plusieurs éléments de cet arsenal répressif (condamnation et importance de la sanction) semblent, du moins à en croire la situation dans l'archipel des Calamianes de 1999 à 2002, n'avoir aucune espèce d'incidence.

Si les objectifs de la répression des infractions sont de dissuader, de persuader ou de punir les contrevenants, de corriger des situations de non-conformité à la loi et de créer une norme de comportements attendus, comme le prétend Eichbaum (1992), alors la discussion qui précède montre clairement que l'arsenal répressif en vigueur ne saurait en aucun cas atteindre ces objectifs.

Interdire ou ne pas interdire, là n'est pas la question

Depuis de nombreuses années, les décideurs entretiennent l'idée erronée que le commerce de poissons vivants et la pêche au cyanure, qui vont de pair, sont fondamentalement des questions de politique générale. Par conséquent, ils oscillent entre frapper d'interdiction totale le commerce de poissons vivants ou lui imposer des restrictions strictes au moyen d'un système d'agrément, de surveillance et de tests de détection du cyanure sur le poisson pêché. Étonnamment, il y a peu de réflexion critique sur la capacité des institutions de faire respecter ces mesures ou appliquer ce système. À cet égard, les propos de Wasserman (1994 : 31) à l'occasion de la conférence internationale de 1994 sur l'application effective des mesures écologiques sont très pertinents : "... Dans toute société, nombreux sont ceux qui n'observeront pas la loi à moins de sanctions".

Que l'on impose une interdiction ou une restriction, les pouvoirs publics et les principales parties prenantes sont confrontés à la même question : comment font-ils respecter la loi, étant donné les déficiences claires et marquées de l'ensemble du système répressif ? Les Conseils de gestion des ressources halieutiques et aquatiques des deux Barangays et des municipalités ne sont pas à la hauteur de la tâche qui leur est assignée car ils n'ont aucun équipement, quasiment aucun budget pour patrouiller, et rien qui compense la très grande responsabilité qu'ils assument en matière de répression des infractions. Il est apparu durant les débats et entretiens collectifs que certains groupes de citoyens ne souhaitent pas exercer de fonctions répressives en raison de la corruption et du manque de soutien persistants des pouvoirs publics.

Radoubler le filet

Le contrôle de l'application de la loi dans l'archipel des Calamianes peut se comparer à un filet troué : il ne peut remplir sa principale fonction car ses cibles peuvent s'en échapper. Étant donné les problèmes pratiques existant dans les Calamianes, ce filet déchiré doit être radicalement modifié. Il ressort des dossiers de la police et des tribunaux que le système répressif est totalement inadéquat. Il est incapable de détecter et d'arrêter les pêcheurs au cyanure, et il ne poursuit ni ne condamne les contrevenants dans les

rares cas où il les arrête. Alors que les pouvoirs publics délibèrent sur la question de savoir s'il faut interdire la pêche de poissons vivants, ou imposer d'importantes restrictions à ce secteur, ils omettent d'accorder autant d'attention à l'adoption de mesures de contrôle du respect de la loi, qui vont pourtant de pair avec une politique publique efficace.

La première étape nécessaire pour renforcer le contrôle effectif de l'application de la loi est de mettre en place un dispositif qui permette de détecter les pêcheurs au cyanure, et de procéder sur le champ aux arrestations sur le lieu et au moment où l'infraction est commise. À cette fin, les pouvoirs publics doivent mobiliser des groupes de citoyens (par exemple les Conseils de gestion des ressources halieutiques et aquatiques et le *barangay tanod* (sorte de force de police composée de villageois), puisque que les services de police officiels ne peuvent à eux seuls se charger de cette énorme tâche. Les groupes de citoyens connaissent très bien la zone et peuvent indiquer exactement où se trouvent les pêcheurs au cyanure. Ils peuvent contribuer à définir les pratiques de pêche destructrice (notamment où et quand on y a généralement recours, quels sont les groupes sociaux qui les pratiquent et quelles sont leurs motivations, financières et non financières, à cet égard). On peut entrer ces données dans une base afin de mieux comprendre la dynamique de la pêche illégale de manière à pouvoir mettre sur pied les stratégies de répression appropriées. En outre, les pouvoirs publics doivent faire face à la corruption, qui entretient le cynisme et le manque d'enthousiasme au sein des groupes de citoyens.

La deuxième étape consiste à accroître la capacité technique et logistique de ces services de répression. La force publique manque visiblement des moyens et des compétences juridiques pour arrêter les contrevenants qu'elle a repérés. Les services de répression doivent également résoudre entre eux le problème des chevauchements juridictionnels qui existent entre leurs services respectifs, afin d'éviter des efforts redondants dans certaines régions et de réduire ainsi les coûts d'exploitation. Dans l'idéal, les différents organismes devraient s'entendre sur leurs ressorts de compétence respectifs, de façon que ces mesures coercitives s'appliquent de façon cohérente et exhaustive à la région. Les services répressifs doivent également être équipés des moyens de communication et de transport leur permettant d'augmenter leur taux de réaction et d'accélérer leur riposte.

La troisième étape consiste à mettre en place un organe administratif de règlement des litiges à la place des tribunaux pénaux, qui se saisirait des affaires de pêche au cyanure et d'autres pratiques de pêche destructrice. Ces organes administratifs sont parfaitement légaux mais on fait rarement appel à eux. Le Code des collectivités locales, par exemple, permet aux services publics locaux d'adopter "...des ordonnances pour la protection des ressources côtières et marines et l'imposition de sanctions appropriées pour la pêche à la dynamite et d'autres activités à l'origine des... déséquilibres écologiques" (Loi de la République 7160, sec-

tion 447 a) 1) vi)). De plus, le Code des pêches charge ces collectivités locales de gérer les eaux municipales (Loi de la République 8550, section 16). Ces fonctions de gestion sont de même nature que celles des services administratifs nationaux, qui remplissent les fonctions qui leur sont imparties par le congrès. Par conséquent, le Code des administrations locales et le code des pêches confèrent aux services publics locaux des pouvoirs exhaustifs et étendus, y compris celui d'infliger des sanctions administratives.

Statuant sur l'autorité des services publics locaux, la Cour suprême des Philippines a conclu que :

... La clause générale de protection sociale énoncée dans le Code des collectivités locales habilite les services publics locaux à prendre, entre autres, des règlements pour renforcer le droit des populations à bénéficier d'un environnement équilibré... Cette clause impose aux Sangguniang Bayan, aux Sangguniang Panlungsod et aux Sangguniang Panlalawigan de prendre les décrets pour protéger l'environnement et imposer des sanctions appropriées à tout acte qui nuit à l'environnement [soulignement ajouté]⁴.

Ce pouvoir réglementaire est assez vaste pour inclure les procédures administratives qui permettent d'imposer des sanctions administratives. En déterminant et en imposant des sanctions administratives, les services publics locaux ont toute latitude pour veiller à l'application effective de ces règlements. À une réserve près : ces services ne peuvent infliger de peines privatives de liberté. De plus, l'amende maximum qu'ils peuvent imposer s'élève à 2 500 PHP (50 USD) seulement par infraction. En revanche, ils peuvent imposer des sanctions telles que la confiscation du matériel de pêche en rapport avec l'infraction, et exiger du contrevenant qu'il répare les dégâts ou réhabilite la zone de l'environnement côtier touchée.

Enfin, les pouvoirs publics doivent établir un laboratoire de détection par test du cyanure dans les îles Calamianes (municipalité de Coron), de façon que les services administratifs municipaux puissent facilement se procurer un exemplaire des résultats des tests. Depuis 2002, le plus frustrant pour les services de répression a trait à la difficulté de rassembler des preuves suffisamment convaincantes pour confondre les pêcheurs au cyanure. Bien souvent, un vendeur ou un acheteur suspect de poisson vivant capturé à l'aide de cyanure remettait des échantillons de poisson, qui étaient alors envoyés au laboratoire du bureau des ressources halieutiques et aquatiques à Manille pour y subir des tests. Lorsque le résultat s'avérait positif quelques jours plus tard, l'acquéreur ou le vendeur avait disparu. Un examen de laboratoire n'est pas toujours la bonne solution, mais c'est le meilleur moyen technique possible pour identifier les poissons attrapés au moyen de cyanure ou de dynamite, et il constitue une preuve solide permettant de poursuivre en justice les pêcheurs concernés.

Conclusion

Le secteur de la pêche, en particulier celui des poissons vivants destinés à la restauration et à l'aquariophilie, dépend de la répression des infractions pour sa survie, de la même manière que les pêcheurs ordinaires dépendent de leurs filets pour leur survie quotidienne. Il devient évident à chacun que la filière pêche donne des signes d'essoufflement. À moins de prendre des mesures draconiennes pour faire respecter la législation, le problème de la pêche au cyanure finira par tuer cette industrie.

Bibliographie

- Arzaga W. and Pontillas J. 2003. The live reef fish for food industry: Prospects and challenges. In: First Palawan Live Reef Fish Summit, Conference Proceedings, held March 10–11, 2003, in Puerto Princesa City, Palawan, Philippines.
- Barber C.V. and Pratt V.R. 1998. Policy reform and community-based programmes to combat cyanide fishing in Philippines. p. 114–119. In: Tabor S.R. and Faber D.C. (eds). Closing the loop: From research on natural resources to policy change. Policy Management Report No. 8. Maastricht, The Netherlands: European Centre for Development Policy.
- Becker G. 1968. Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy* 76:169–217.
- Dalabajan D., Lorenzo E. and Mayo-Anda G. 2002. The weakest link: The status of fisheries law enforcement in Calamianes Group of Islands. Report prepared for Conservation International, Washington, DC, U.S.A.
- De Sagun D. 2003. Preliminary estimates on the value and sharing of industry players in the live fish trade, Calamianes Islands (2001–2002). In: First Palawan Live Reef Fish Summit, Conference Proceedings, held March 10–11, 2003, in Puerto Princesa City, Palawan, Philippines.
- Eichbaum W. 1992. Alternative organizational structures for a compliance and enforcement program. In: Proceedings of the Second International Conference on Environmental Enforcement, 22–24 September 1992, Budapest, Hungary.
[<http://www.inece.org/2ndvol1/2ndTOC.htm>]
- Ingles J. 2000. Fisheries of the Calamianes Islands, Palawan Province, Philippines. p. 45–63. In: Werner T.B. and Allen G.R. (eds). A rapid marine biodiversity assessment of the Calamianes Islands, Palawan Province, Philippines. Rapid Assessment Program (RAP) Bulletin of Biological Assessment No. 17. Washington DC, USA: Conservation International.

4. Alfredo Tano, et al. versus Hon. Gov. Salvador Socrates, et al. (General Report No. 110249, 21 août 1997).

- Kuperan K. and Sutinen J. 1998. Blue water crime: Deterrence, legitimacy and compliance in fisheries. *Law & Society Review* 32:309.
- Lasmarias N. 2002. An analysis of the live reef food fish trade in the Calamianes, Palawan, Philippines. Manila: Conservation International Philippines. Unpublished.
- Mayo-Anda G., Dalabajan D. and Lasmarias N. 2003. Deterrent value of dynamite and cyanide fishing in Calamianes Group of Islands, Palawan, Philippines. Report prepared for the United States Agency for International Development (USAID) and Critical Ecosystems Protection Fund (CEPF).
- Nielsen J.R. and Mathiesen C. 1999. Incentives for compliance behavior: Lessons from Danish fisheries. Hirtshals, Denmark: Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development (IFM), The North Sea Centre.
- Padilla J., Mamauag S., Braganza G., Brucal N., Yu D. and Morales A. 2003. Sustainability assessment of the live reef-fish for food industry in Palawan, Philippines. Philippines: World Wildlife Fund.
- Sutinen J. and Gauvin J. 1987. Enforcement and compliance in the Massachusetts lobster fishery. Narragansett, Rhode Island, U.S.A.: Department of Resource Economics, University of Rhode Island.
- Wasserman C.E. 1994. The principles of environmental enforcement and beyond: Building institutional capacity. p. 15-40. In: *Proceedings of the Third International Conference on Environmental Enforcement*, April 25-28, 1994, Oaxaca, Mexico. Vol. 1. 584 p. [<http://www.inece.org/3rdvol1/pro1toc.htm>]
- Werner T.B. and Allen G.R. (eds). 2000. A rapid marine biodiversity assessment of the Calamianes Islands, Palawan Province, Philippines. Rapid Assessment Program (RAP) Bulletin of Biological Assessment No. 17. Washington DC, U.S.A.: Conservation International.