

Quantification de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en Océanie – le point en 2020¹

Contexte et démarche

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« pêche INN ») est un problème mondial notoire qui nuit à l'intégrité des mécanismes de gestion responsable de la pêche et induit une perte économique pour les États côtiers (par ex., FAO 2002 ; Agnew *et al.* 2009). La première tentative de quantification de la valeur et du volume de la pêche INN dans les pêcheries thonières océaniques a été effectuée en 2016 à l'aide de données de 2010–2015 (MRAG Asia Pacific 2016). Selon l'étude de 2016, le volume total estimé de produits prélevés ou transbordés dans le cadre d'activités INN au sein des pêcheries thonières océaniques s'élevait à 306 440 tonnes, pour une valeur au débarquement de 616 millions de dollars des États-Unis d'Amérique. Les auteurs ont toutefois précisé que les données et informations sur lesquelles reposaient bon nombre de leurs estimations présentaient un fort degré d'incertitude et que les résultats devaient être considérés comme « préliminaires ».

L'étude présentée ici a été réalisée dans le but de mesurer l'évolution de la nature et de l'ampleur de la pêche INN depuis lors. Elle a été commandée en 2020 dans le cadre du Projet océanique de gestion de la pêche hauturière II, financé par le Fonds pour l'environnement mondial, afin d'actualiser les estimations initiales. Dans une logique de comparabilité, l'étude s'est appuyée sur une méthodologie uniforme et sur les informations les plus récentes. Elle couvre la période allant de 2017 à 2019. Il importe de souligner qu'elle ne rend pas compte des effets que la COVID-19 a pu exercer sur le suivi, le contrôle et la surveillance, ainsi que sur les activités INN dans la région.

D'une manière générale, nous avons utilisé une méthode ascendante pour quantifier les activités de pêche INN selon quatre grandes catégories de risque : 1) la pêche pratiquée sans licence ou sans autorisation ; 2) les fausses déclarations ; 3) le non-respect d'autres conditions énoncées dans les licences (par ex., l'interdiction de prélever des ailerons de requin) ; et 4) les risques postérieurs à la capture (par ex., le transbordement illégitime). La valeur la plus probable et les valeurs minimale et maximale ont été estimées pour chaque risque à l'aide des meilleures informations disponibles. Une simulation de Monte-Carlo a ensuite été réalisée pour produire des estimations probabilistes de l'activité INN, en tenant compte des distributions de probabilités attribuées aux valeurs minimales et maximales. Cette méthode a permis d'estimer le volume et la valeur de la pêche INN pour chacun des trois principaux secteurs de pêche – la pêche à la senne, la pêche palangrière tropicale et la pêche palangrière dans le Pacifique Sud – puis d'agréger les résultats à l'échelle des pêcheries thonières océaniques.

Si la méthode employée dans les études de 2016 et de 2020 est sensiblement la même, les informations utilisées pour quantifier certains risques présentent plusieurs différences. Dans certains cas, de nouvelles informations ont vu le jour (par ex., sur l'ampleur du transbordement illégitime) ; dans d'autres, les informations utilisées en 2016 n'étaient plus disponibles. Pour certains risques, ces changements ont généré des variations importantes dans les volumes et les valeurs estimés dans le cadre des deux études.

Estimations du volume et de la valeur de la pêche INN

D'après nos simulations, l'estimation la plus probable du volume annuel total de produits prélevés ou transbordés dans le cadre d'activités INN au sein des pêcheries thonières océaniques entre 2017 et 2019 s'élevait à 192 186 t, avec un intervalle de confiance de 90 %, soit une fourchette réelle comprise entre 183 809 t et 200 884 t. En se basant sur la composition par espèce des prises et les conditions du marché attendues, on obtient une valeur au débarquement de 333 millions de dollars É.-U., avec un intervalle de confiance de 90 %, soit entre 312 et 358 millions de dollars É.-U. Pour mieux situer ces chiffres, notons que le volume estimé de la pêche INN équivaut à environ 6,5 % des prises totales réalisées dans la zone de compétence de la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (WCPFC) en 2019.

Les résultats obtenus sont nettement inférieurs aux estimations « préliminaires » de 2016, qui s'établissaient à 306 440 t (entre 276 546 et 338 475 t) et à 616,11 millions de dollars É.-U. (entre 517,91 millions et 740 millions de dollars É.-U.). Cela tient avant tout à une importante révision à la baisse des estimations relatives au transbordement illégitime et à la pêche sur DCP en période d'interdiction (baisse elle-même due à l'utilisation d'informations de meilleure qualité, dans le premier cas, et d'informations distinctes, dans le second), ainsi qu'à la suppression d'une catégorie de risque (débarquements non autorisés dans les ports étrangers). Plus généralement, les chiffres ont également subi l'influence de changements observés dans la dynamique des pêcheries (par ex., captures, effort, prix).

Parmi les quatre catégories de risques susmentionnées, ce sont les fausses déclarations qui contribuent le plus (89 %) au volume total de l'activité INN. Il importe de relever que cette contribution provient essentiellement de fausses déclarations et d'erreurs d'identification des espèces cibles dans le secteur de la pêche à la senne, dont il est difficile d'estimer précisément les prises lorsque les senneurs sont en mer. La pêche sans licence,

¹ D'après le rapport établi à la demande de l'Agence des pêches du Forum des Îles du Pacifique : MRAG Asia Pacific. 2021. The quantification of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing in the Pacific Islands Region – a 2020 update. 125 p. <https://sustainpacfish.ffa.int/wp-content/uploads/2021/12/ZN2869-FFA-IUU-2020-Update-final.pdf>



Entre 2016 et 2020, le volume total estimé de thon pêché ou transbordé de manière illicite dans le Pacifique occidental et central a diminué de 37 %. C'est une bonne nouvelle pour tout le monde. (Image : ©Francisco Blaha)

toutes formes confondues, représente 5 % du volume total estimé. Le non-respect des conditions de licence et les infractions commises après la capture y contribuent respectivement à hauteur de 3 %.

Parmi les trois principaux secteurs étudiés, c'est celui de la pêche à la senne qui domine les estimations en volume de produits INN (72 % du volume total). Toutefois, le plus gros de ce volume s'explique par les estimations relatives aux fausses déclarations. Or, il existe des mécanismes (tels que la couverture intégrale par les observateurs) qui permettent de rectifier les erreurs contenues dans les relevés de prises et, compte tenu de la nature des accords de pêche conclus dans le cadre du système d'allocation des journées de pêche, il est probable que la rente économique associée à d'éventuelles fausses déclarations soit, quoi qu'il en soit, comptabilisée. C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter ce résultat. Les secteurs de la pêche palangrière en zone tropicale et dans le Pacifique Sud représentent 21 % et 7 % du volume total, respectivement. Les senneurs contribuent également pour un peu moins de 50 % à la valeur débarquée totale des produits de la pêche INN (152,26 millions de dollars É.-U.). En raison de la valeur marchande supérieure des espèces ciblées par les palangriers, la part de la pêche palangrière tropicale dans les estimations globales est toutefois proportionnellement plus élevée en valeur (40 %) qu'en volume. La pêcherie palangrière du Pacifique Sud est celle qui contribue le moins (14 %) à la valeur estimée du produit de la pêche INN.

Parmi les principales espèces cibles, le thon jaune domine en volume (33 %) et représente 25 % de la valeur au débarquement. Le volume total estimé du thon jaune issu de la pêche INN équivaut à environ 9,4 % des prises totales estimées de cette espèce réalisées dans la zone de compétence de la WCPFC en 2019. Toutefois, dans la mesure où ce volume s'explique essentiellement par les déclarations erronées des senneurs, dont les opérations sont couvertes intégralement par les ob-

servateurs, aucune prise ne devrait « passer entre les mailles du filet ». La bonite occupe la deuxième place en volume (environ 27 %), mais représente seulement 20 % de la valeur au débarquement, sa valeur marchande étant inférieure à celle des autres thonidés. Le volume total estimé de la bonite issue de la pêche INN équivaut à environ 2,5 % des prises totales estimées de cette espèce réalisées dans la zone de compétence de la WCPFC en 2019. Le thon obèse constitue 17 % du volume total estimé, mais 20 % de la valeur au débarquement. La part proportionnellement supérieure du thon obèse dans la valeur des prises tient au fait que l'essentiel du volume estimé provient des prises palangrières, dont la valeur marchande est relativement élevée. Le volume total estimé de thon obèse issu de la pêche INN équivaut à environ 24,3 % des prises totales estimées de cette espèce réalisées dans la zone de compétence de la WCPFC en 2019. Précisons cependant que les prises réelles de thon obèse ne sont pas nécessairement 24,3 % supérieures aux quantités déclarées. Ainsi, certaines estimations relatives au thon obèse résultent d'une surdéclaration par les senneurs. Le germon représente 2 % du volume total estimé et de la valeur débarquée totale des prises INN. Le volume total estimé du germon issu de la pêche INN équivaut à environ 2,8 % des prises totales estimées de cette espèce dans la zone de compétence de la WCPFC en 2019.

Analyse et messages clés

Outre les principales estimations de volume et de valeur, l'analyse livre plusieurs messages clés :

- **Bien que positive, la baisse des estimations par rapport à 2016 doit être située dans son contexte.** Les estimations du volume et de la valeur des prises INN établies en 2020 traduisent une forte baisse par rapport à 2016. Bien que ce

résultat soit très positif pour la région et pour les initiatives de suivi, contrôle et surveillance (SCS) de la pêche INN, il importe de le situer dans son contexte. Les estimations de 2016 étaient préliminaires et reposaient sur des données présentant un fort degré d'incertitude dans plusieurs catégories de risque clés, d'où le caractère délibérément général de ces estimations. En 2020, de nouvelles informations ont permis d'estimer certains risques – en particulier le transbordement illicite et les fausses déclarations des palan-griers – tandis que d'autres informations, utilisées en 2016, n'étaient plus disponibles pour la période actuelle. C'est à cette évolution dans la disponibilité des informations qu'il faut attribuer les principales variations observées dans les estimations de volume et de valeur. En outre, l'inclusion d'un nouveau risque (dépassement des limites d'effort de pêche) et l'élimination d'un autre (débarquement non autorisé de prises dans des ports étrangers), conjuguées à l'évolution de l'effort de pêche, des taux de capture et des prix du poisson, ont également influencé les estimations globales. Concrètement, les estimations de 2020 devraient être considérées comme la nouvelle étape d'un processus en cours visant à affiner les méthodes de quantification de la nature et de l'ampleur de la pêche INN dans le Pacifique.

- **La coopération, ça marche.** Si les membres de l'Agence des pêches du Forum des Îles du Pacifique (FFA) doivent rester vigilants face à la pêche INN dans ses multiples manifestations, il ne fait guère de doute que les mesures SCS prises par ces derniers, par leurs partenaires et/ou les secrétariats régionaux au cours des dernières décennies ont eu de profondes répercussions sur la nature et le volume de la pêche INN dans la région. Les mesures de coopération régionale – telles que la création du registre d'immatriculation de la FFA et d'une obligation de conformité, l'adoption de conditions minimales harmonisées régissant l'accès des navires de pêche étrangers, l'établissement du système de suivi des navires de la FFA, l'élaboration de protocoles

et de formulaires régionaux uniformisés pour la collecte de données, l'élaboration de normes et de cours de formation régionaux destinés aux observateurs des pêches intervenant dans le Pacifique, le Traité de Niue et son entente subsidiaire qui visent à faciliter la coopération en matière de SCS, y compris le partage d'informations et les opérations coordonnées à l'échelle régionale, entre autres – ont considérablement renforcé l'environnement SCS des zones économiques exclusives des membres, avec bien plus d'efficacité que si les membres avaient agi seuls. Les estimations de l'activité de pêche INN dans la zone de compétence de la FFA, relativement faibles par rapport à celles de nombreuses autres régions du monde, témoignent concrètement du succès du cadre SCS.

- **Les estimations restent dominées par les navires titulaires d'une licence.** L'une des principales conclusions de l'étude de 2016 était que, tant en volume qu'en valeur, les prises INN estimées étaient essentiellement le fait de navires titulaires d'une licence. L'étude actualisée de 2020 le confirme, la pêche pratiquée sans licence ne représentant que 5 % de l'activité INN.
- **La pêche non autorisée reste un problème marginal.** La pêche non autorisée reste un problème marginal, au sens propre comme au sens figuré. Il existe très peu d'informations attestant la pratique d'activités de pêche non autorisées par des navires inscrits au registre de la FFA et/ou au registre des navires de pêche de la WCPFC ; les opérations régionales n'ont permis de confirmer aucune activité de ce type, tandis qu'au niveau national, peu d'activités non autorisées ont été détectées et/ou ont donné lieu à des poursuites pendant la période considérée. Principale exception : les pourtours de la zone de compétence de la FFA et, en particulier, la marge occidentale adjacente aux zones de pêche des flottilles nationales de pays d'Asie du Sud-Est, où l'on constate régulièrement des incursions.



Image : ©Francisco Blaha



Les agents de la police des pêches, comme ici aux Îles Marshall, jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pêche thonière illicite. (Image : ©Francisco Blaha)

- **Il est prioritaire de renforcer les mesures SCS dans le secteur palangrier.** Parmi les deux principales méthodes de pêche utilisées en Océanie, la pêche à la senne est soumise à des règles SCS extrêmement strictes, avec notamment une couverture intégrale des opérations par les observateurs, l'obligation de transborder au port et l'utilisation obligatoire de journaux de pêche électroniques, conformément au système d'allocation des journées de pêche des Parties à l'Accord de Nauru. En outre, l'effort de pêche se concentre dans les zones économiques exclusives, soumises aux solides dispositifs SCS des États côtiers. Les mesures SCS appliquées au secteur palangrier sont en revanche moins robustes : la couverture par les observateurs est moindre ; l'effort de pêche se concentre bien davantage en haute mer ; et la part des prises transbordées en mer est plus importante, ce qui réduit la possibilité pour l'État du port d'exercer sa fonction de SCS. Il faudra en particulier renforcer les mesures de suivi et de validation des prises à bord des palangriers et tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Les stocks halieutiques étant partagés par l'ensemble de la région, il importe d'appliquer de strictes mesures de validation des prises à l'ensemble de la ressource, y compris celle ciblée en haute mer.
- **Les estimations relatives au transbordement illicite ont diminué, mais le suivi et le contrôle restent à améliorer.** Grâce aux informations relatives aux transbordements déclarés à la WCPFC et à celles fournies par le système d'identification automatique de Global Fishing Watch, la qualité des données sur le transbordement illicite s'est considérablement améliorée depuis l'étude de 2016. Cette amélioration a induit une nette diminution des estimations globales de volume et de valeur. De grandes incertitudes demeurent toutefois sur la composante « transbordement en mer » de la filière palangrière, et le suivi et le contrôle doivent être améliorés. Il faudra notamment renforcer la mise en œuvre du programme d'observateurs afin de valider les informations fournies par les navires sur les volumes et la composition par espèce des prises transbordées à l'aide d'estimations indépendantes.
- **La pêche INN est complexe.** Si la définition officielle de « pêche INN » qui figure dans le Plan d'action international sur la pêche INN est relativement claire sur le papier, elle pose des défis pratiques dès lors que l'on cherche à quantifier la nature et l'ampleur du phénomène. Outre les incertitudes inévitables entourant les données de base, le choix de ce qui devrait, et ne devrait pas, être inclus dans les estimations de volume et de valeur est souvent une question d'appréciation, ce qui peut influencer sensiblement sur les chiffres d'ensemble.
- **La valeur au débarquement n'est pas un bon indicateur des pertes réellement subies par les membres de la FFA.** La raison en est qu'en temps normal, les États côtiers ne recouvrent pas la valeur totale des prises mais une partie seulement, en général par le biais des droits d'accès. La rente tirée de la pêche INN par les navires qui la pratiquent est sans doute un meilleur indicateur des pertes subies par les États océaniques. En tout état de cause, compte tenu de la nature des accords encadrant l'accès à la ressource, tels que le régime d'allocation des journées de pêche, selon toute probabilité, la rente économique associée à une grande part de l'activité INN (par ex., les fausses déclarations) sera de toute façon comptabilisée. Sur la base des estimations de rentabilité de la pêche à la senne et à la palangre sur la période considérée, et sachant que le régime d'allocation des journées de pêche permet sans doute de comptabiliser les gains associés à certains risques (notamment les fausses déclarations des senneurs), nous estimons à 43,18 millions de dollars É.-U. la valeur au débarquement de la pêche INN. Ce chiffre, quoique largement inférieur à celui de 2016 (152,67 millions de dollars É.-U.), pourrait bien surestimer les pertes réelles. Pour préciser les estimations, il conviendrait d'analyser davantage les circonstances propres à chaque risque INN.

Quelles sont les autres mesures à prendre pour mieux contrecarrer et éliminer la pêche INN ?

Comme l'indique l'étude de 2016, des efforts considérables ont été déployés à l'échelon national, infrarégional (FFA, Communauté du Pacifique, Parties à l'Accord de Nauru) et régional (WCPFC) pour limiter la pêche INN dans les pêcheries thonières océaniques. D'autres mesures SCS prises depuis lors (par ex., création du Programme de sûreté maritime dans le Pacifique et renforcement de la surveillance des débarquements des prises palangrières dans les ports des membres de la FFA) ont permis d'affiner les estimations en 2020 et contribué à une baisse générale des chiffres.

Cependant, il conviendra de concevoir de nouvelles mesures afin de répondre aux incertitudes qui persistent sur certains risques clés. Dans le secteur palangrier, la priorité consistera à renforcer les mesures de suivi et de validation des prises effectuées par les navires titulaires d'une licence tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Malgré de réels progrès dans certains domaines (par ex., la couverture des déchargements au port dans les pays membres de la FFA), les dispositifs de suivi restent limités pour certaines flottilles. Pour les améliorer, il conviendrait d'étendre la couverture par les observateurs (notamment celle des flottilles palangrières ne respectant pas le seuil de 5 % imposé par la WCPFC, et les flottilles des membres de la FFA), de renforcer la vérification croisée des données à l'aide de sources indépendantes afin de déceler tout écart (par ex., comparer journaux de pêche et données de débarquement), d'enquêter plus activement sur les manquements aux obligations de déclaration, de recourir davantage à la notification et au suivi électroniques, et de créer un système efficace de documentation des prises pour les espèces clés. Il faudrait également renforcer le suivi et le contrôle des transbordements en mer, en consolidant notamment les modalités de mise en œuvre du programme d'observation des transbordements.

Dans le secteur de la pêche à la senne, malgré les difficultés récentes introduites par les restrictions dues à la COVID-19, les mesures SCS en place restent beaucoup plus robustes que celles appliquées aux palangriers. Entre autres priorités, il conviendra de poursuivre les efforts engagés pour valider les estimations de la composition par espèce des captures, ainsi que le suivi et le contrôle de la pêche sur DCP.

Bibliographie

- Agnew D.J., Pearce J., Pramod G., Peatman T., Watson R. et al. 2009. Estimating the worldwide extent of illegal fishing. *PloS ONE* 4(2):e4570. doi:10.1371/journal.pone.0004570
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2002. Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*. No. 9. Rome, FAO. 122 p.
- MRAG Asia Pacific. 2016. Towards the quantification of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing in the Pacific Islands region. 93 p.
- MRAG Asia Pacific 2021. The quantification of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing in the Pacific Islands region – a 2020 update. 125 p.



Image : ©Francisco Blaha