

CHAPITRE 2

Économie des activités de pêche illégales, non déclarées et non réglementées

Résumé

Il s'agit dans ce chapitre d'élaborer un cadre analytique permettant de comprendre les activités de pêche INN. Ce cadre s'appuie largement sur l'économie de la délinquance et de la répression. On explicite, dans une première partie, les concepts et les termes utilisés : ainsi, les activités de pêche INN peuvent être menées par des navires immatriculés dans des États supposés se conformer aux règlements internationaux en vigueur et par des navires immatriculés dans des États n'ayant adhéré à aucune convention internationale ou aucune Organisation régionale de gestion des pêches. On présente ensuite le cadre analytique : selon la théorie, un individu ne commettra un acte délictueux que si le profit personnel qu'il peut tirer de la pêche INN dépasse la sanction à laquelle il s'expose. Puis on examine les variables qui influent sur la fonction de profit de la pêche. On donne dans la partie suivante un aperçu des conséquences que peuvent avoir des opérations de pêche INN organisées. Enfin, sur la base de l'ensemble de cette analyse, on propose quelques mesures envisageables pour lutter contre la pêche illégale.

Introduction

La plupart des études et des analyses précédemment consacrées aux activités de pêche illégales, non déclarées et non réglementées (INN) se plaçaient sous l'angle légal et judiciaire. Ils sont rares, voire inexistants les travaux qui ont tenté de comprendre la nature fondamentale de ce phénomène et de l'analyser en tant qu'activité motivée par des considérations économiques. Ce chapitre, écrit pour corriger cette lacune,² prend pour point de départ les fondements économiques de la pêche INN. Les incitations à pratiquer cette forme de pêche sont de nature économique. Elles peuvent être de deux sortes : augmentation du chiffre d'affaires et/ou réduction des coûts par rapport à ce qu'ils seraient en respectant les règles. Néanmoins, il convient de souligner qu'en dépit de sa nature économique, la pêche illégale ne peut être pratiquée qu'en l'absence de contrôles appropriés, ce qui en fait une entreprise financièrement peu risquée pour les opérateurs contrevenants.

Pour comprendre la nature des activités de pêche INN, il est indispensable de mettre en évidence, d'analyser et de modéliser les facteurs économiques, institutionnels

(réglementaires) et sociaux qui favorisent la pratique de cette forme de pêche. On compare dans ce chapitre le profit escompté par un navire pêchant illégalement à celui que peut espérer un navire qui opère en toute régularité. Puis on suggère, sur la base de cette analyse, les mesures qui pourraient contribuer à réduire les incitations à l'origine de la pêche INN.

1. Définition

L'analyse porte sur les opérations de pêche INN en général, telles qu'elles sont définies par la FAO. On suppose, aux fins de l'analyse, que le problème de la pêche INN peut prendre deux formes extrêmes¹. La première forme concerne les opérations de pêche INN menées par des navires immatriculés dans des États du pavillon supposés se conformer aux règlements internationaux en vigueur. Ces États qui sont censés appliquer et faire respecter les règlements appropriés sont désignés sous le nom d'états "engagés" et les navires qui y sont immatriculés sous le nom de navires "sous pavillon de pays engagés" (sous PPE)².

La seconde forme concerne les opérations de pêche INN menées par des navires immatriculés dans des États du pavillon qui ne sont parties à aucune convention internationale ou organisation régionale de gestion des pêches. Ces États, dont la réglementation en la matière est limitée, voire inexistante, sont désignés sous le nom d'états non parties (ENP) et les navires qui y sont immatriculés sont appelés navires non parties (navires ENP).

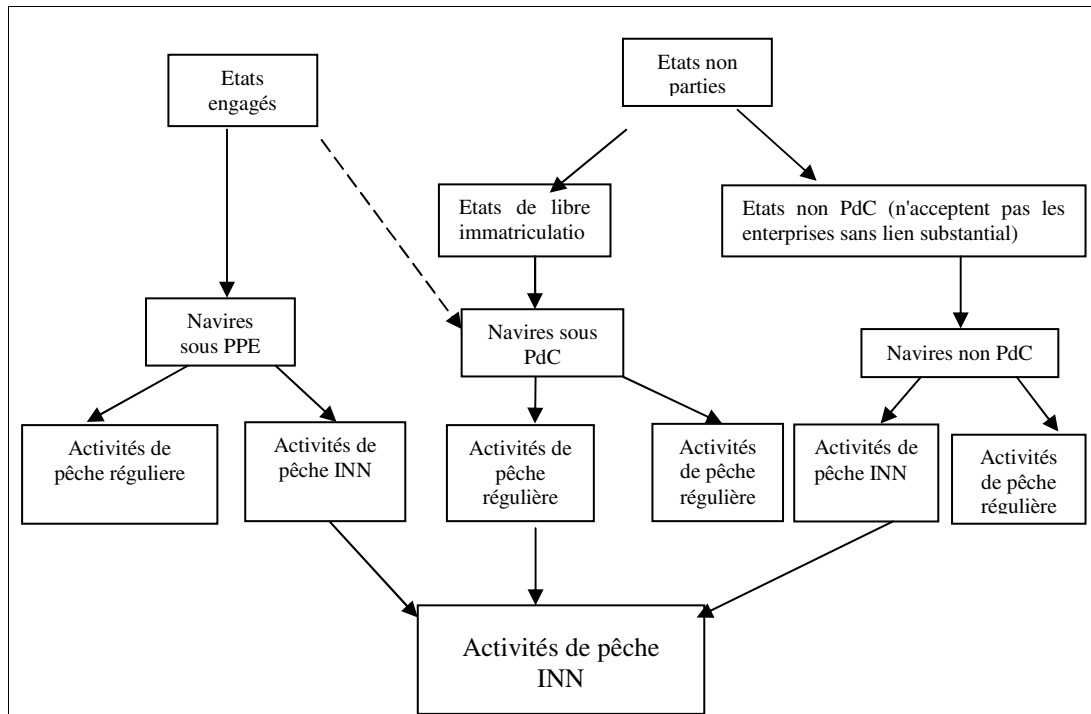
Parmi les activités de pêche INN effectuées par ces navires ENP, les opérations menées par des navires originaires de pays "engagés" qui s'inscrivent ou se réinscrivent, pour ce faire, au Registre d'états non parties qui acceptent d'immatriculer des navires sans avoir de "lien substantiel" avec les entreprises propriétaires de ces navires et sans avoir les moyens ou la volonté de contrôler efficacement leur pavillon sont particulièrement préoccupantes. Ces pays sont appelés «pavillons de libre immatriculation» (PLI) et les navires étrangers inscrits sur les registres de ces pays pour pouvoir pratiquer une pêche illégale sont appelés navires sous PLI. La figure 2.1. ci-dessous résume la typologie des activités de pêche INN.³

¹ Dans la pratique il faut se méfier de cette description sans nuance car rien n'est "tout noir" ou "tout blanc". En effet, c'est plutôt le gris qui prédomine, les États engagés ne respectant parfois que quelques règles/accords internationaux et les États non parties respectant également certaines règles ou certains accords internationaux.

² Respectivement appelés navires «responsables» et «réguliers» dans les travaux espagnols et japonais (voir note 4).

³ Signalons que cela ne signifie pas pour autant que les navires immatriculés dans un État non partie ou battant pavillon de libre immatriculation sont seuls à pratiquer une pêche illégale ni que tous les navires immatriculés dans ces États pêchent illégalement. Selon les cas (par exemple lorsque les coûts et les profits diffèrent), l'analyse qui suit se rapportera aux navires INN/sous PLI et aux navires INN sous PPE. L'acronyme de navires INN/sous PLI s'applique à tous les navires qui se sont immatriculés dans des États délivrant des pavillons de libre immatriculation dans le but de pratiquer une pêche illégale. Le terme de navires INN/sous PPE s'applique à tous les navires pratiquant une pêche illégale tout en étant immatriculés dans un État "engagé".

Figure 2.1. Typologie des activités de pêche INN



Où :

- États engagés : États du pavillon supposés se conformer aux règlements internationaux en vigueur.

- États non parties : États du pavillon n'ayant pas adhéré à une organisation internationale de gestion des pêches ou à des conventions internationales.

- États de libre immatriculation : États non parties qui acceptent en outre d'inscrire sur leur Registre des navires d'autres pays en l'absence de tout lien substantiel avec les entreprises qui en sont propriétaires et sans avoir les moyens ou la volonté de contrôler efficacement leur pavillon.

-----► Représente la participation de citoyens d'États engagés à des activités de pêche INN sous PLI soit parce qu'ils ont ré immatriculé leurs navires initialement immatriculés dans des pays engagés ou qu'ils ont investi dans de la capacité de pêche INN.

Source: Secrétariat de l'OCDE.

2. Cadre analytique⁴

L'étude de la pêche INN s'appuie largement sur l'économie de la délinquance et de sa répression dont les fondements ont été établis par Becker (1968) et Stiegler (1971). Le principal enseignement de ces travaux est qu'un individu neutre au risque⁵ ne commettra une infraction que si, et seulement si, le bénéfice personnel qu'il escompte en retirer [E(B)] dépasse la sanction qu'il encourt [E(S)], à savoir, dans le contexte qui nous intéresse, si le profit escompté [E(π)] de la pêche INN est positif. D'une manière générale, le résultat s'écrira comme suit (des précisions sur le modèle sont données dans l'Annexe 1) :

(1) Profit escompté de la pêche INN > 0 \leftrightarrow bénéfice escompté > Sanction encourue

ou (2) $E(\pi) > 0 \leftrightarrow E(B) > E(S)$

ou (3) $P2 \times (B) > P1 \times (S)$,

Où :

E(π) : profit escompté

E(B) : bénéfice escompté

E(S) : sanction encourue (en valeur absolue)

Prob1 : probabilité d'être sanctionné,

Prob2 : probabilité d'échapper à toute sanction, P2 étant égal à (1-P1).

On cherche en particulier dans l'analyse qui suit à comprendre pourquoi des pêcheurs choisissent de pratiquer une pêche illégale plutôt que *de pêcher en toute régularité*. Dans ce contexte, un individu neutre au risque pratiquera une pêche INN s'il escompte en retirer un profit personnel [E(π_{inn})] supérieur au profit qu'il pense retirer d'opérations régulières [E(π_r)]⁶ : $E(\pi_{inn}) > E(\pi_r)$.

Ce cadre général repose sur trois hypothèses fondamentales :

(a) L'économie de la délinquance et de la répression repose sur l'hypothèse selon laquelle la décision individuelle de se conformer aux règles n'est pas influencée par le comportement d'autrui ; en d'autres termes la décision de chacun d'entre eux est indépendante de celle des autres (Jost, 2001). Néanmoins la coordination peut jouer un rôle capital dans la décision de prendre part ou non dans des opérations illégales (Jost, 2001). En ce qui concerne les activités INN, l'apparition récente de flottes de

⁴ L'Espagne a mis au point une procédure similaire dans le cadre de l'étude de l'OCDE intitulée «Vers des pêcheries durables» («The quotient of convenience: Estimation of the cost relative to responsible fishing», dans la publication de 1997 de l'OCDE, pages 229-247 ; [OECD/GD(97)54]). Ce document diffère sensiblement des travaux réalisés par l'Espagne par le fait que toutes les variables dans la contribution espagnole sont traduites en coûts privés et sociaux de la pêche responsable. Le Japon a également élaboré une démarche similaire dans le cadre de l'étude de l'OCDE sur la Libéralisation du secteur de la pêche («L'économie des navires thoniers battant pavillon de libre immatriculation» ; OCDE, 2003a, pages 345-349). Ce dernier ouvrage s'intéresse en particulier aux aspects profits et coûts d'exploitation du problème. Ces deux ouvrages apportent des éclaircissements très utiles pour ce document.

⁵ A savoir un individu qui n'a ni attirance particulière ni aversion particulière pour le risque.

⁶ Dans ce document, l'indice *inn* correspond aux activités de pêche INN ; l'indice *r* aux activités de pêche régulières de navires sous PPE ; l'indice *c* aux navires sous PLI.

navires organisées appartenant à un même propriétaire, mérite donc sans doute une attention particulière. En outre, les motifs qui poussent un individu ou une entreprise à pêcher illégalement ne sont pas nécessairement les mêmes⁷.

(b) On se suppose, par ailleurs, dans le cadre de cette analyse, que les individus sont neutres au risque. Même si cette hypothèse peut sembler d'une manière générale rationnelle, elle ne se vérifie pas toujours dans la réalité. Depuis de nombreuses années, en effet, on a mis en évidence dans la littérature spécialisée des comportements caractérisés soit par une préférence pour le risque soit par une aversion pour le risque (voir Varian, 1992). Dans le contexte des activités de pêche INN, soulignons que la nature de la fonction d'utilité d'un individu est susceptible de jouer un rôle déterminant dans l'analyse des comportements (et des moyens de les modifier). Cela peut se révéler particulièrement vrai dans le cas d'équipages originaires de pays à faible revenu.

(c) Enfin, l'économie de la délinquance et de sa répression suppose que la décision de pêcher illégalement est uniquement déterminée par des critères de maximisation des profits, les sanctions encourues étant dans tous les cas considérées tout simplement comme «le prix à payer pour exercer son activité». Néanmoins, des facteurs non pécuniaires fondés sur des considérations morales et sociales peuvent aussi avoir une influence déterminante sur les décisions des pêcheurs (Sutinen et Kuperan, 1999). Cette question mériterait sans doute une réflexion plus approfondie, en particulier lorsque les opérations de pêche INN sont menées par des individus appartenant à des communautés vivant majoritairement de la pêche ou par des entreprises établies qui pourraient avoir intérêt à se pencher sur les problèmes de gouvernance d'entreprise. Une variable décrivant la dimension morale/réputation pourrait être incorporée au modèle.

3. Étude des incitations à pratiquer une pêche INN

À l'aide du cadre analytique, on explore dans cette section les variables de la fonction de profit pouvant engendrer des incitations à pratiquer une pêche INN. Pour chacune de ces variables, on détermine les facteurs à l'origine de ces incitations.

La méthodologie utilisée à cet effet consiste notamment à comparer à conditions égales deux navires identiques, l'un pratiquant une pêche INN et l'autre pêchant en toute régularité sous pavillon d'un État engagé (à savoir un navire de pêche régulière/sous PPE de référence). On décrit d'abord dans la section 3.1 le cas où les navires sont immatriculés dans un État engagé qu'ils pratiquent une pêche INN ou une pêche régulière. Puis, on compare dans la section 3.2 le navire de pêche régulière sous PPE de «référence» à un navire pratiquant une pêche INN sous PLI⁸.

⁷ Voir section 4 et Agnew et Barnes, repris dans *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (OCDE, 2004)

⁸ On n'examine pas dans ce document le cas des navires pratiquant une pêche INN en étant immatriculés dans des pays non parties dans la mesure où cela n'apporte aucun enseignement complémentaire par rapport à la section (3.1) qui traite de deux navires battant le même pavillon et à la section (3.2) qui traite des navires immatriculés dans des pays non parties qui pratiquent une pêche INN sous PLI. Il faut néanmoins mentionner ce cas pour bien cerner l'ensemble de la situation.

3.1. Incitations à pratiquer une pêche INN pour des navires immatriculés dans des États engagés

On examine ici le cas général où des États du pavillon sont censés se conformer aux accords internationaux conclus en matière de conservation de la ressource et de conditions de travail et de sûreté. En particulier, les États sont supposés avoir ratifié les Conventions internationales en vigueur sur la pêche (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants -- UNFSA) et avoir adhéré à des organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP). Dans la mesure où l'on part du principe que les activités de pêche sont réglementées, nous nous penchons donc sur les activités de pêche illégales et non déclarées.

Pour déterminer les facteurs qui incitent les pêcheurs à pratiquer une pêche INN, nous comparons deux navires de pays engagés, supposés identiques sur le plan technique et, de ce fait, censés avoir les mêmes coûts d'investissement et charges d'exploitation. Les incitations à pratiquer la pêche INN dépendront, donc, dans ce cas, de la différence entre le chiffre d'affaire escompté et le coût des opérations de pêche INN (à savoir coût de la fraude, coût des mesures d'évitement, coût moral et sanction encourue).

Côté marché : augmentation du chiffre d'affaires escompté

Quantité de poisson prélevée (Q_i)

Dans la mesure où on part de l'hypothèse que les activités de pêche sont réglementées par les États engagés, on suppose que les navires de ces États doivent à la fois se conformer à des règlements relatifs à la production (par exemple quota du navire dans la cas d'une pêcherie gérée par une ORGP, taille minimale du poisson) et à des règlements relatifs aux moyens de production (limitation de l'effort, type d'engins,... par exemple). Toutes choses égales par ailleurs, un navire peut décider de pratiquer une pêche INN afin de pouvoir prélever une plus grande quantité de poisson que celle qu'il pourrait pêcher s'il se conformait aux règles : $Q_{inn} > Q_r$

Un des motifs fondamentaux à l'origine de la décision de pratiquer une pêche illégale est la possibilité pour un navire de prélever des quantités de poisson supérieures à celles autorisées pour un navire sous PPE. La raison peut en être le déséquilibre entre la capacité de pêche du navire et les volumes que celui-ci peut pêcher. Ce déséquilibre peut être dû à des facteurs structurels, comme la surcapacité de la flotte nationale ou une mauvaise attribution des droits de pêche. L'une comme l'autre peuvent être le résultat de régimes de gestion inappropriés. Elles peuvent aussi être la conséquence de facteurs temporaires comme les fluctuations interannuelles des possibilités de pêche (TAC saisonnier, par exemple).

Il se peut par ailleurs que les ORGP accordent à certains de ses membres des possibilités de pêche «insuffisantes» par rapport à leurs capacités, parfois nouvelles, incitant ainsi ces derniers à pêcher illégalement. Les raisons peuvent en être la nature fermée de certaines ORGP ou encore l'absence d'antériorité de pêche de certains membres, absence qui a pour effet de limiter la part de TAC à laquelle ils sont en droit d'aspirer.

D'autres facteurs peuvent se répercuter sur cette variable et, par voie de conséquence, sur l'incitation à pratiquer une pêche INN :

- A mesure que les ressources deviennent plus rares en raison, entre autres, des activités de pêche INN, les quotas disponibles dans les pays engagés pour les navires se conformant aux règlements risquent de diminuer tandis que les navires pêchant illégalement pourront prélever les mêmes quantités qu'auparavant. Cela se traduira à court terme par une moindre incitation à pratiquer une pêche « légale/en toute régularité » et à long terme par davantage d'incertitude pour les gestionnaires de la pêche.
- la diminution des stocks et des quotas peut se traduire par une pression sur le marché et, donc, provoquer une hausse des prix des produits, qu'ils aient été pêchés par les uns ou les autres. De nouveaux navires risquent alors d'être tentés de se joindre à ceux qui pêchent illégalement.
- La réduction des stocks résultant de la pêche INN peut avoir des répercussions sur le suivi, le contrôle et la surveillance (SCS). Ainsi
 - La contraction des stocks pourrait entraîner une baisse des recettes retirées par l'État de la pêcherie concernée (soit sous la forme de vente de licences ou d'impôts et taxes). Cette baisse pourrait conduire à son tour à une diminution des budgets des opérations de suivi, contrôle et surveillance. A moins de trouver de nouvelles recettes (par exemple en augmentant le montant des amendes infligées aux pêcheurs pratiquant une pêche INN), les organes de gestion auront du mal à bien assurer la police dans les eaux qui sont sous leur responsabilité.
 - En outre, certains observateurs laissent entendre que la présence de navires sous PPE peut avoir un effet dissuasif sur les navires pratiquant une pêche INN (par exemple, Agnew et Barnes⁹ lorsqu'ils décrivent la situation dans les eaux sous juridiction de la CCAMLR). En outre, ces navires peuvent avoir à leur bord des observateurs qui ont mission de signaler tous les navires qu'ils voient. Qui plus est, les intérêts des navires sous PPE convergent avec ceux des autorités de gestion quand il s'agit de dénoncer des braconniers¹⁰. En tout état de cause, l'épuisement des stocks est synonyme pour les navires sous PPE d'une réduction d'activité, qui s'accompagne d'une moindre présence sur le terrain et, donc, d'une moindre efficacité en matière de dissuasion.

Prix du poisson (P_i)

On part de l'hypothèse que les navires qu'ils pêchent légalement ou illégalement ont accès aux mêmes marchés et devraient recevoir le même prix par kilo de marchandise : $P_{inn} = P_r$. Cette hypothèse repose sur l'impossibilité, compte tenu des technologies actuellement disponibles, de pouvoir différencier des produits pêchés illégalement de poissons capturés en toute régularité sachant, toutefois qu'un mécanisme d'étiquetage approprié pourrait être utile à cet effet. Cependant, il est important de noter que, toutes choses égales pas ailleurs, la différence (relative) entre le profit retiré de la pêche INN et

⁹ Se reporter à *Fish Piracy : Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (OCDE, 2004), p. 184.

¹⁰ Ainsi un chalutier australien titulaire d'une licence a repéré un navire connu pour ses activités de pêche INN, l'Eternal (dénommé précédemment Arvisa 1, Kambott ou Camouco sous différents pavillons) dans les eaux françaises des Kerguelen, et après avoir pris contact avec les autorités françaises, s'est lancé à la poursuite de ce navire jusqu'à ce qu'un navire de la marine française, l'Albatros, l'intercepte le 3 juillet 2002, l'arrête et le ramène à La Réunion. La Voz de Galicia, 9 juillet 2002.

celui de la pêche régulière croît avec le prix et renforce l'incitation à pratiquer une pêche INN.

Chiffre d'affaires escompté $E(TR_i)$

De ce fait, les activités de pêche INN produiront vraisemblablement des recettes supérieure à celles de la pêche légale : $TR_{inn} > TR_r$. Néanmoins, les captures réalisées illégalement doivent être «converties» en recettes pour que ces opérations soient rentables. En d'autres termes un navire pratiquant une pêche INN doit éviter d'être repéré/appréhendé pendant qu'il enfreint la législation et faire en sorte que ses captures ne soient pas véritablement identifiées comme étant des produits d'une pêche illégale dans les étapes suivantes de la chaîne de valeur. En effet, si un navire pêchant illégalement est appréhendé et reconnu coupable, ses captures risquent d'être confisquées, réduisant à néant son chiffre d'affaires $E(TR_{inn})$. Inversement les navires respectant les règles ne mettent nullement en péril le chiffre d'affaires qu'ils attendent de leur activité¹¹.

Il est donc difficile de déterminer dans quelle mesure le chiffre d'affaires escompté de la pêche INN peut être supérieur à celui qui sera produit par des opérations de pêche régulière. Les incitations à pêcher illégalement demeurent aussi longtemps que le différentiel des chiffres d'affaires $[(TR_r - TR_{inn}) / TR_{inn}]$ dépasse la probabilité d'être arrêté (Prob1 ; voir Encadré 2.1. ci-dessous) : $E(TR_{inn}) > E(TR_r)$

Encadré 2.1. Lien entre le différentiel de chiffre d'affaires et la probabilité d'arrestation

- Prob₁ : probabilité d'arrestation et de sanction (égale à zéro pour les opérations de pêche régulière de navires sous PPE),
- Prob₂ : probabilité de non arrestation et de non sanction, Prob₂ étant = à 1-Prob₁,
- TR_{inn} : chiffre d'affaires total tiré des activités de pêche INN lorsque le bateau n'est pas appréhendé. Sinon, le chiffre d'affaires est nul (dans l'hypothèse où les captures sont confisquées),
- TR_r : chiffre d'affaires total tiré des opérations de pêche régulière (certain),
- $E(TR_{inn}) > E(TR_r)$,
- $\leftrightarrow \text{Prob}_1 \times 0 + (1 - \text{Prob}_1) \times TR_{inn} > 0 \times TR_r + 1 \times TR_r$,
- $\leftrightarrow \text{Prob}_1 < (TR_r - TR_{inn}) / TR_{inn}$.

Source : Secrétariat de l'OCDE

Les activités de pêche illégales seront donc fonction des moyens de suivi, contrôle et surveillance des États et de leur capacité ou de leur volonté de faire respecter les règlements. De ces moyens et volonté dépendront la probabilité d'arrestation d'un navire pêchant illégalement (Probabilité 1). Ajoutons à cela que l'«inefficacité» du suivi, du contrôle et de la surveillance n'est pas seulement due à l'inaptitude de l'État du pavillon à

¹¹ Les autres incertitudes (Gates, 1984) ne sont pas prises en considération ici puisque l'on suppose que les deux types de navires y sont confrontés.

prendre les mesures qui s'imposent. Elle peut provenir de l'insuffisance des possibilités de suivi, contrôle et surveillance de tous les États parties aux organisations régionales de gestion des pêches et de l'absence de coopération entre ces États.

En outre, la probabilité d'arrestation peut également être fonction des stratégies adoptées par les navires INN pour éviter d'être pris (y compris le nombre de navires pêchant illégalement sur les mêmes lieux de pêche en même temps ; voir plus loin l'étude des activités de pêche INN organisées dans la Section 4 ci-après).

Côté coûts : insuffisance des facteurs dissuasifs

Coût des mesures d'évitement (AV_i)

Pour éviter d'être repérés alors qu'ils enfreignent les règles de gestion, les navires INN sont prêts à engager des dépenses supplémentaires, sous forme d'un temps de déplacement plus long et donc d'une plus forte consommation de carburant, d'opérations de détection (par exemple les dépenses requises pour pouvoir localiser les navires chargés de la police des pêches, notamment pour acquérir l'équipement électronique adéquat) ou tout autre coût de transaction associé. Les navires pêchant en toute légalité devraient à priori échapper à tous ces coûts. Il en résulte que $AV_{inn} > AV_r$.

Les incitations à pêcher illégalement subsisteront aussi longtemps que les dépenses indispensables pour échapper à la détection ne seront pas jugées trop élevées par les armateurs à la pêche INN. Même si le niveau estimé justifié pour ces coûts peut varier d'un armateur à un autre (par exemple en raison de leur aversion/préférence relative pour le risque), il est néanmoins lié à l'insuffisance des moyens de suivi, de contrôle et de surveillance ainsi qu'à l'absence d'un contrôle suffisant, c'est-à-dire au fait que le respect des règles n'est pas assuré.

Coût de la fraude (FC_i)

S'ils veulent que les captures réalisées illégalement produisent un chiffre d'affaires, les navires INN doivent tourner les divers règlements en vigueur concernant la déclaration ou l'étiquetage, les règles fiscales ou tout autre mesure réglementaire. Ce faisant, ces navires auront à supporter des coûts auxquels n'ont pas à faire face les navires qui ne fraudent pas de sorte que $FC_{inn} > FC_r$.

Ces coûts pourraient même inclure le financement de la corruption lorsque des hauts fonctionnaires de l'État sont directement ou indirectement impliqués. Les entreprises pêchant illégalement peuvent ainsi en particulier camoufler leurs prises en donnant d'autres noms aux poissons capturés, en les reconditionnant ou en changeant l'étiquetage (se reporter à Agnew et Barnes dans *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OCDE, 2004). Il est possible d'avoir recours à des méthodes d'identification génétique des espèces à partir des produits, dans l'hypothèse que les animaux capturés proviennent de différents stocks. Néanmoins, ces procédés étant en général très onéreux, les services responsables du contrôle ne peuvent les utiliser de manière systématique. Ces fraudes peuvent donc passer inaperçues.

De même que pour les coûts des mesures d'évitement, les incitations à pêcher illégalement subsisteront aussi longtemps que les coûts de la fraude ne seront pas jugés trop élevés par les armateurs à la pêche INN. Les coûts peu élevés de la fraude s'expliquent probablement par l'insuffisance des moyens de suivi, de contrôle et de surveillance. Ils peuvent également s'expliquer par la faiblesse des sanctions encourues.

En effet, plus la sanction est forte, plus le rendement attendu des opérations frauduleuses doit être élevé avant qu'un pêcheur n'envisage de se lancer dans la pêche INN.

Coût moral (RE_i)

En décidant de pratiquer une pêche INN, les individus, comme les entreprises, risquent d'avoir à faire face à des coûts moraux en étant mis à l'écart par la collectivité ou boycottés. Même si ce coût n'a pas de valeur monétaire, il peut entraîner une perte de recettes ou la nécessité d'engager des dépenses pour retrouver sa bonne réputation. Les navires pêchant en toute régularité ne seront pas confrontés à ce problème de sorte que $RE_{inn} > RE_r$.

Là encore, les incitations à pratiquer une pêche INN subsisteront aussi longtemps que le coût moral à payer ne sera pas jugé trop élevé par les armateurs à la pêche INN. Trois principaux déterminants expliquent le fait que le coût moral soit peu important. Premièrement, les activités de pêche INN sont difficilement perçues comme un «véritable» crime. Il n'y a pas de «scène du crime» qui permette de faire comprendre aux gens les dommages environnementaux et sociaux provoqués par la pêche INN (Boostrom, 2000). Deuxièmement, les pêcheurs estiment qu'il est impossible de «surexploiter» un stock. Troisièmement, dans le cas particulier de la haute mer, les armateurs à la pêche INN peuvent considérer qu'ils se bornent à voler des ressources «anonymes». Comme le montrent Hatcher *et al.* (2000), ce point de vue peut jouer un rôle capital dans la mesure où la pression sociale et morale exercée par la collectivité disparaît.

Sanctions encourues $E(S_i)$

Conformément à la règle de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer selon lequel il incombe aux États du pavillon de veiller au respect des règles par les navires battant leur pavillon, tout navire de pays engagé qui enfreint les règles de son État du pavillon court le risque d'être poursuivi et sanctionné, où qu'il se trouve dans le monde. Les navires pêchant en toute régularité ne courent pas ce risque ($E(S_r)=0$) de sorte que $E(S_{inn}) > E(S_r)$.

Cette fois encore on parvient à la même conclusion, les incitations à pratiquer une pêche INN subsisteront aussi longtemps que la sanction encourue ne sera pas jugée trop élevée par les armateurs à la pêche. Le niveau de la sanction encourue est lié positivement à deux principaux facteurs, la probabilité d'arrestation ($Prob_1$) et le niveau de l'amende/sanction (S_c).

De ce fait, parallèlement à l'insuffisance des moyens ou de la volonté de suivi, contrôle et surveillance (qui limitent la probabilité d'arrestation du navire), un autre facteur est l'inaptitude à appliquer des sanctions suffisamment élevées (voir l'encadré 2.3 qui illustre l'impact des amendes sur le profit escompté).

3.2. Incitations à pratiquer une pêche INN sous PLI en haute mer

Examinons à présent le cas où un armateur à la pêche originaire d'un pays engagé décide d'immatriculer son navire dans un État non partie dans le but explicite de mener des activités de pêche INN en infraction aux réglementations nationales. A supposer que l'État non partie en question accepte d'immatriculer le dit navire sans avoir de «lien substantiel» avec l'entreprise qui en est propriétaire, on pourra parler alors de pavillon de libre immatriculation ou d'État de libre immatriculation et dire que les navires qui y sont immatriculés battent pavillon de libre immatriculation.

Pour mettre en évidence les incitations à pratiquer ce type de pêche, nous étudions à présent les différences entre un navire pêchant en haute mer sous PLI et un navire pêchant en haute mer sous PPE pour chacune des composantes de la fonction de profit.

Côté marché : augmentation du chiffre d'affaires escompté

S'agissant des opérations menées par des navires pêchant sous PLI, rappelons qu'en haute mer, même dans une zone de pêche sous juridiction d'une ORGP, un navire sous PLI n'est pas forcément tenu de respecter des règles internationales et échappe en fait au droit international¹². En outre, tant que l'État de libre immatriculation ne contrôle pas les activités de pêche, la probabilité d'arrestation et de sanction d'un navire sous PLI en haute mer est nulle¹³. En conséquence, le chiffre d'affaires escompté par les navires sous PLI peut être considéré comme «certain»¹⁴, et équivaut donc au chiffre d'affaires total ($Q_i \times P_i$) d'où il découle que $E(TR_c) = TR_c$.

Les navires pêchant en haute mer sous PPE sont censés respecter les réglementations nationales, régionales (lorsqu'ils opèrent dans une zone qui est sous la juridiction d'une ORGP) et internationales. Leur probabilité d'être sanctionnés est donc nulle : $E(TR_r) = TR_r$.

Nous n'étudierons dans cette section que les facteurs qui influent sur les captures et les prix puisque, dans les deux cas de figure, la totalité du chiffre d'affaires est certaine.

Quantité de poisson capturé (Q_i)

Un navire opérant en haute mer sous PPE est tenu, en général, de respecter des règlements sur la production (par exemple quotas par navire fixés dans le cadre de la gestion d'une pêcherie par une ORGP, taille minimale des poissons pêchés) et des règlements sur les moyens de production (limitation de l'effort, telle que fermeture saisonnière d'une zone imposée par une ORGP, type et taille des engins autorisés, etc...). En revanche, un navire sous PLI n'est pas tenu de se conformer aux réglementations applicables en haute mer. Par conséquent, il devrait pouvoir capturer une plus grande quantité de poisson que celle qu'il aurait prélevée en se pliant aux règles en vigueur : $Q_c > Q_r$ ¹⁵. L'étude de cas japonaise (voir OCDE, 2003a) montre que la quantité de poisson prélevée par les navires sous PLI est de 10 % supérieure à celle des navires "réguliers".

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette incitation. Premièrement, du point de vue institutionnel, les carences des dispositifs juridiques internationaux (notamment, le manque de volonté et de moyens des États de libre immatriculation) et l'incapacité des États à s'acquitter de leurs obligations internationales augmentent les chances des navires

¹² L'article 117 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer qui traite de l'"Obligation pour les États de prendre à l'égard de leur ressortissants des mesures de conservation des ressources biologiques de la haute mer" fournit des indications complémentaires. Selon cet article, tous les États ont l'obligation de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants, qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer ou de coopérer avec d'autres États à la prise de telles mesures.

¹³ Sauf en cas de poursuites (voir plus loin).

¹⁴ Voir note de bas de page numéro 11.

¹⁵ Bien qu'il puisse y avoir des différences de qualité (poissons de petite taille, par exemple) qui se reflètent dans les prix.

battant pavillon de libre immatriculation de pêcher davantage que des navires équivalents opérant dans le respect des règles.

Deuxièmement, il existe au niveau mondial une disparité entre les capacités de pêche et les possibilités de pêche. Dans le cadre des ORGP, les activités de pêche INN peuvent découler du fait que certains États non parties, dont on envisage l'adhésion au sein d'ORGP, ne se voient pas offrir des possibilités de pêche correspondant à leurs capacités de pêche. Un autre facteur concerne les régimes de gestion nationaux en vigueur dans les pays d'origine des armateurs à la pêche INN sous PLI. Plus la réglementation appliquée dans le pays est sévère, plus l'incitation à la tourner en pêchant illégalement sous PLI est grande. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, il peut y avoir une dynamique de l'incitation à pêcher illégalement dans la mesure où ces comportement risquent fort d'aboutir à une contraction des stocks et ainsi à durcir les réglementations (par exemple sous forme d'une réduction du TAC domestique).

Prix du poisson (P_i)

En l'absence de mesures, un navire battant pavillon de libre immatriculation vendra probablement les produits de sa pêche au même prix qu'un navire de pays engagé : $P_c = P_r$ ¹⁶.

Il en résultera que, du fait de l'écart entre les volumes pêchés, le chiffre d'affaires escompté de la pêche INN sous PLI sera supérieur à celui que peuvent espérer tirer de leur pêche les navires qui respectent les règles : $E(TR_c) > E(TR_r)$.

Côté coûts: coûts attendus plus faibles et dissuasion insuffisante

Outre les incitations à transgresser les règlements nationaux liées à l'augmentation des captures et, partant, du chiffre d'affaires, les armateurs à la pêche INN peuvent trouver d'autres avantages à immatriculer leurs navires dans des pays de libre immatriculation, à savoir de plus faibles frais d'immatriculation et de moindres coûts d'exploitation.

Imposition des entreprises de pêche (R_i)¹⁷ :

La fraude fiscale est souvent citée parmi les incitations à immatriculer les navires dans les pays de libre immatriculation et à pêcher illégalement sous PLI (Agnew et Barnes, 2004 ; Upton et Vangelis, 2003). En effet, la plupart des pays de libre immatriculation appliquent à priori en général des taux d'imposition plus faibles que les autres pays de sorte que $r_c < r_r$.

A cet égard, on constate qu'un certain nombre de pays qui ne respectent pas les règles de conservation régionales ou internationales ou qui ont été traduits devant le TIDM¹⁸ (comme le Belize, Panama, Saint Vincent et Les Grenadines, les Seychelles, etc.) figurent aussi sur la liste des paradis fiscaux établie en 2000 par l'OCDE. On trouvera une liste complète des paradis fiscaux dans le tableau A2.1 de l'Annexe. L'encadré A2.1 de l'Annexe donne quelques exemples d'affaires portées devant le TIDM.

¹⁶ Sauf si la qualité de ces produits est inférieure, auquel cas le prix obtenu par les navires sous PLI devrait aussi être plus bas : $P_c < P_r$.

¹⁷ Cela équivaut à la manière de traiter la récupération des coûts (que l'on peut assimiler à une forme d'imposition) qui n'est pas analysée plus avant ici.

¹⁸ Tribunal international du droit de la mer (<http://www.itlos.org/>)

Plus généralement, sur les 28 pays classés par l'ITF¹⁹ dans les pays délivrant des pavillons de complaisance (voir liste complète des pavillons de complaisance dans le tableau A2.2 de l'Annexe), douze (c'est-à-dire 43 %, en caractères gras dans les Tableaux A2.1 et A2.2) figurent aussi sur la liste des paradis fiscaux de l'OCDE : Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Gibraltar, Liberia, Iles Marshall, Antilles néerlandaises, Panama, Saint Vincent et Grenadines, Tonga et Vanuatu.

Soulignons, toutefois, que la plupart des juridictions citées dans la liste établie en 2000 se sont engagées à lutter contre les pratiques fiscales dommageables en concertation avec l'OCDE. Elles ont accepté d'introduire progressivement les mesures réglementaires et administratives d'application des normes convenues pour assurer la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, y compris la transparence de la propriété. Elles devraient avoir achevé l'introduction des mesures requises d'ici le 1^{er} janvier 2006, date à laquelle on évaluera les progrès accomplis. Néanmoins, il convient de noter que deux des six juridictions toujours citées sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs ont des registres maritimes importants : le Liberia et les Iles Marshall [OCDE (2003d)²⁰ et Fensby T., *com. pers.*].

Frais de carburant (F_i):

Dans la mesure où les navires sont supposés techniquement identiques, ils devraient déboursier les mêmes sommes pour le carburant indispensable à leurs activités de pêche (FFi) et aux déplacements du navire (FSi) d'un port (par exemple le port de débarquement) aux lieux de pêche : $F_c = F_r$.

Suivi, contrôle et surveillance (MCSi)

Dans les eaux régies par des ORGP, il se peut que les navires sous PPE aient à faire face à des coûts supplémentaires liés aux activités de suivi, de contrôle et de surveillance et de vérification : présence d'observateurs à bord, inspections régulières, système de surveillance des navires, etc. Par exemple, le prix d'achat d'un système de surveillance des navires est de 3000 à 5000 USD, les frais d'exploitation de cet équipement sont estimés aux alentours de 400 à 1000 USD par navire et par an (interrogation toutes les quatre heures ; Kelleher, 2002) tandis que la présence d'un observateur peut coûter de 300 à 500 USD par jour. En 1993 les dépenses de communications de chaque navire espagnol opérant dans la zone NAFO s'élevait à quelque 26 000 USD par an [OECD/GD(97)54]. Les navires INN sous PLI échappent à ces coûts par la nature même de leurs activités, d'où il découle que $MCS_c < MCS_r$.

Des coûts indirects viennent s'ajouter à ces coûts directs, sous forme de coûts de transaction et d'opportunité : il s'agit notamment de la perte de temps de pêche et de qualité du poisson en raison des délais et des inspections, de la tenue de livres, indispensables pour le contrôle et les déclarations, et d'une complexité toujours plus grande des règlements qui obligent les armateurs à la pêche à consacrer du temps à les interpréter et à en discuter avec les autorités (Kelleher, 2002).

¹⁹ La Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) regroupe 621 syndicats des transports dans 137 pays, représentant environ 5 000 000 de travailleurs (<http://www.itf.org.uk>).

²⁰ OCDE (2003d) «La sûreté maritime – propriété et contrôle des navires : options à suivre pour renforcer la transparence».

Tous ces coûts directs et indirects liés au suivi, au contrôle et à la surveillance peuvent constituer un motif de plus de pêcher illégalement sous PLI. A ce propos, notons que les opérations de suivi, de contrôle et de surveillance conduites à quai ou à terre pourraient contribuer à réduire les coûts supportés par les navires sous PPE et, par là même, les incitations économiques à pratiquer une pêche INN sous PLI. En particulier, si les principaux acheteurs étaient aussi soumis à des opérations de suivi, contrôle et surveillance, les armateurs à la pêche régulière ne seraient pas *les seuls* à en supporter les coûts dans la mesure où les acheteurs "répercuteraient" probablement une partie des coûts de SCS dans les mêmes proportions sur les armateurs de navires sous PLI et de navires sous PPE.

Coût d'immatriculation (FL_i)

En règle générale, l'immatriculation dans des États de libre immatriculation, qui acceptent d'inscrire sur leurs registres des navires d'autres pays sans avoir de lien substantiel avec eux, est très peu coûteuse (de 1 000 à 5 000 USD environ, principalement sous forme de frais juridiques). De plus, elle est relativement simple et rapide et peut souvent être réalisée en mer²¹. En revanche, pour les navires immatriculés dans des pays engagés, le changement de pavillon est beaucoup plus onéreux et peut prendre du temps en raison de la lourdeur des procédures administratives. Il s'ensuit que le coût d'immatriculation dans des pays délivrant des pavillons de libre immatriculation est plus bas que dans les pays qui remplissent pleinement leurs obligations en application des réglementations internationales : $FL_c < FL_r$.

Assurance (IN_i)

Il arrive souvent que les navires sous PLI ne soient pas pleinement assurés, voire qu'ils ne soient pas assurés du tout (bien que cela soit contraire aux règlements internationaux). De ce fait, les frais d'assurance sont susceptibles d'être plus bas pour un navire sous PLI que pour un navire battant pavillon d'un pays engagé, en particulier lorsque le capital assuré a peu de valeur (voir ci-dessous les paragraphes sur les coûts d'investissement) : $IN_c < IN_r$.

Dépenses d'entretien et de réparation (M_i)

Cette variable est en partie liée à la précédente dans la mesure où les propriétaires des navires battant pavillon de libre immatriculation sont peu susceptibles de payer pour que l'entretien soit conforme aux normes requises par les règlements internationaux. Inversement, les navires sous PPE sont en général tenus de faire procéder aux opérations d'entretien requises, car ils risquent de ne pas être autorisés à pêcher si les autorités compétentes estiment que l'état du navire « laisse à désirer » : $M_c < M_r$.

Ce facteur qui peut avoir des conséquences sociales (et environnementales) dramatiques est le résultat des conditions sociales et économiques précaires qui règnent dans certains pays. Dans la mesure où une main d'œuvre bon marché et peu informée est disponible, les propriétaires de navires battant pavillon de libre immatriculation peuvent négliger l'état du navire. Ce facteur peut être aggravé, dans les pays engagés où la plupart

²¹ Soulignons également que les changements de pavillon diminuent la traçabilité des navires et compromettent les opérations de contrôle, surveillance et suivi destinées à lutter contre la pêche INN car les poursuites cessent d'être légitimes dès lors que le navire a changé de pavillon.

des navires seront amenés à faire escale au moins de temps en temps, par l'absence de contrôles appropriés de l'État du port.

Coût de l'équipage (CRi)

Souvent, l'équipage à bord des navires sous PLI ne travaille pas dans des conditions d'hygiène et de sécurité correspondant aux normes et recommandations de l'Organisation mondiale du travail et de l'Organisation maritime internationale. Il en résulte que le coût de l'équipage, y compris l'assurance maladie, est en général inférieur pour les navires sous PLI : $CR_c < CR_r$.

Par exemple, pour la pêche à la palangre pratiquée dans la zone sous juridiction de la CCAMLR, les navires qui y opèrent, selon les données transmises, emploient à leur bord des marins pêcheurs très peu payés originaires d'Indonésie et de Chine ou d'autres pays en développement qui ne reçoivent que 100 USD environ par mois (Agnew et Barnes, 2004).

La disponibilité de cette main-d'œuvre bon marché s'explique vraisemblablement par les conditions sociales médiocres dans certains pays. Les grandes disparités économiques (par exemple écarts de revenus qui existent entre pays développés et pays en développement permettent aux navires pêchant illégalement sous PLI de bénéficier de viviers de main d'œuvre disponible et bon marché. (Ainsi de nombreux équipages sont indonésiens, chinois ou philippins). Dans la plupart des pays en développement, le coût d'opportunité de la main d'œuvre²² est souvent proche de zéro, et l'offre excédentaire de travail est à l'origine d'une baisse très forte des salaires, quels que soient les risques et les conditions de travail. Par exemple, le braconnage des troques dans les eaux australiennes au début des années 90 s'expliquerait en grande partie par l'extrême pauvreté des pêcheurs indonésiens qui récoltaient ces animaux en dépit des fortes amendes et des peines d'emprisonnement auxquelles ils s'exposaient (Peachey, 1991).

L'existence d'une capacité excédentaire ou inactive est un autre facteur déterminant qui peut expliquer le plus faible coût des équipages engagés pour travailler sur des navires sous PLI. En vérité, le transfert de capacité ne se limite pas aux navires (voir coûts d'investissement ci-dessous) mais touche également les pêcheurs. En effet, des programmes de subventions au désarmement peuvent entraîner la perte de nombreux emplois dans les collectivités de pêcheurs du fait de l'effet multiplicateur de la disparition des opportunités de pêche, qui produit une dépression du marché du travail dans les régions concernées. Les navires pratiquant une pêche INN/sous PLI profiteront d'un double avantage d'une part parce qu'ils ne seront plus contraints de rester inactifs à quai et d'autre part parce qu'ils pourront embaucher de la main d'œuvre moins chère.

Coûts d'investissement dans les navires (VCi)

Les coûts d'investissement dans des navires battant pavillon de non respect peuvent subir l'influence de plusieurs facteurs qui devraient réduire les coûts. Premièrement, la flotte de pêche INN/sous PLI est en principe formée pour partie de vieux navires. Citons, par exemple, le cas des thoniers qui abandonnent le pavillon du Taipei chinois et du Japon depuis 2000 (Agnew et Barnes, 2004). Partant, les coûts d'investissement sont probablement inférieurs pour les navires sous PLI (voir Encadré 2.2.) de sorte que $VC_c < VC_r$.

22

C'est à dire la rémunération du travail dans le meilleur emploi alternatif possible.

Encadré 2.2. Coûts d'investissement dans les navires sous PLI

Les palangriers battant pavillon de libre immatriculation qui pêchent la légine dans les eaux sous juridiction de la CCAMLR peuvent être achetés pour un prix relativement bas. Bien qu'il soit difficile de se procurer des informations, on peut citer plusieurs affaires portées devant le Tribunal international du droit de la mer parce que la caution exigée pour obtenir la mainlevée du navire arraisonné alors qu'il pêchait illégalement était contestée²³. Le navire sera en général estimé dans le cadre des procès à une valeur inférieure à son prix sur le marché du fait qu'il fait l'objet de négociations pour des dommages. Le «Camouco» avait été estimé à l'origine à environ 3 millions d'USD par les autorités française qui l'avaient appréhendé, mais ce montant ayant été contesté par le Panama, le Tribunal international du droit de la mer a décidé de retenir une valeur à 345 000 d'USD pour fixer le montant de la caution. Dans l'affaire du «Monte Confurco» (Seychelles c. France), alors que le navire avait été initialement estimé à 1.5 millions d'USD par la France, le Tribunal a retenu le chiffre de 500 000 USD avancé par les Seychelles. Dans l'affaire du Grand Prince (Belize c. France) la France a estimé le navire à 2 millions d'USD et le Belize à 360 000 USD, mais le Tribunal ne semble pas s'être prononcé. Dans l'ensemble de ces cas, les enjeux sont considérables, le défendeur ayant intérêt à ce que l'estimation soit la plus élevée possible (pour augmenter le montant de la caution) et le demandeur ayant au contraire intérêt à avoir une estimation basse pour réduire le montant de cette caution. C'est pourquoi, il est probable que la valeur «réelle» du navire se situe entre ces deux montants, à un niveau moyen avoisinant 1.2 millions d'USD. Même si ces exemples sont difficilement transposables, ils montrent cependant que le montant des capitaux investis dans les activités de pêche INN/sous PLI est relativement limité.

Source : Agnew et Barnes, *Op Cit.*, 2004.

Deuxièmement plusieurs autres facteurs peuvent expliquer le faible coût des navires sous PLI et, par voie de conséquence, l'incitation à pratiquer une pêche INN :

- La capacité excédentaire ou inactive peut constituer un facteur tout à fait déterminant de la pêche illégale, dans la mesure où une offre excédentaire entraîne normalement une diminution de la valeur de la capacité de pêche, à savoir essentiellement de la valeur des navires²⁴.
- Certains programmes de politique de la pêche destinés à réguler la surcapacité locale ou régionale peuvent avoir des effets négatifs sur la valeur des navires sous PLI. En particulier, lorsque des subventions sont accordées aux armateurs à la pêche pour qu'ils vendent leurs navires, et lorsque ces navires se retrouvent sur le «marché des navires sous PLI», les subventions en question risquent de faire chuter artificiellement le prix d'achat (Agnew et Barnes (2004) estiment que la baisse de ce prix peut parfois atteindre jusqu'à 30 %).

²³ Les comptes-rendus des délibérations et des arrêts de l'ITLOS peuvent être consultés sur le site Web du Tribunal (<http://www.itlos.org/>).

²⁴ Le rôle joué par la capacité excédentaire comme déterminant de la pêche INN est également analysé dans Hatcher (2004).

- Les subventions à la construction de navires peuvent aussi abaisser artificiellement le coût d'investissement dans les navires de pêche et ainsi inciter à pratiquer une pêche INN, en particulier lorsqu'elles sont attribuées à des navires n'ayant pas accès à des opportunités de pêche régulière. Il semblerait, par exemple, que des palangriers neufs soient à présent construits tout spécialement pour la pêche INN de la légine (Agnew et Barnes, 2004). Le nombre de ces bateaux a augmenté, et leur prix d'achat peut être réduit grâce aux subventions versées pour la construction de nouveaux bateaux de pêche plus performants.

Des facteurs financiers et fiscaux peuvent aussi avoir un impact sur les coûts d'investissement dans les navires. Citons à titre d'illustration quelques exemples qui proviennent des rares données empiriques disponibles.

- La libre circulation des capitaux, un objectif commun, peut avoir des effets préjudiciables dans le contexte des activités de pêche INN/sous PLI, car elle implique souvent un minimum de restrictions aux investissements, en particulier, aux investissements directs étrangers (IDE). De ce fait, les résidents des pays de l'OCDE peuvent sans difficulté et à peu de frais investir leurs capitaux dans des pays délivrant des pavillons de libre immatriculation (par exemple, certains navires estoniens participant à la pêche INN dans des zones sous juridiction NAFO appartiendraient à des armements islandais, OCDE, 2003b).
- Certains services bancaires peuvent également contribuer à réduire les coûts d'investissement, par exemple lorsque les prêts consentis sont garantis par une hypothèque sur un navire sous PLI.
- Les règles fiscales applicables à l'amortissement du capital peuvent également inciter à pratiquer une pêche INN car elles réduisent artificiellement les coûts d'investissement. Ainsi, dans certains pays, la loi autorise l'amortissement du capital sur huit ans, alors que la durée de vie d'un navire peut varier d'une vingtaine à une trentaine d'années. En conséquence, un navire peut être sorti des actifs en valeur brutes au bout de huit ans dans certains cas. En changeant cette règle fiscale, on pourrait modifier l'incitation à vendre un navire, augmenter le prix des navires de pêche et donc réduire l'incitation à pratiquer une activité de pêche INN sous PLI. Il serait bon d'approfondir cette question par la suite.

Coût de l'équipement de sécurité (SE_i)

Soulignons, en outre, que les navires sous PLI sont peu susceptibles dans bien des cas de respecter les règles générales de sécurité et de prévention de la pollution du Code ISM/Convention MARPOL... Dans la mesure où les navires battant pavillon de pays engagés sont, eux, tenus de respecter ces règlements nationaux et internationaux : $SE_c < SE_r$.

La situation sociale médiocre associée à un marché de l'emploi limité, qui caractérise les pays en développement, peut également influencer sur cette variable, dans la mesure où l'on continue de trouver dans ces pays de la main d'oeuvre en dépit des risques courus.

Coûts de la fraude (FC_i)

Le droit maritime actuel n'interdit pas aux navires de pêche INN/sous PLI d'opérer en haute mer, que les zones concernées soient ou non sous juridiction d'une ORGP (lire, toutefois, la note 44 au sujet de l'article 117 de la Convention des Nations unies sur le

droit de la mer). Néanmoins, des mesures commerciales ont été adoptées pour tenter d'empêcher les navires pirates de vendre le poisson pêché en infraction aux accords internationaux. Les navires pêchant illégalement sous PLI ont, de ce fait, à faire face à des coûts supplémentaires pour tourner ces mesures commerciales, comme l'illustre les difficultés rencontrées par le Japon dans le cadre de ses efforts pour empêcher l'importation de thon pêché par des navires figurant sur la liste des navires contrevenants de l'ICCAT. Il est fort peu probable que les navires pêchant sous PPE aient à supporter ce surcoût : $FC_c > FC_r$.

Ces coûts peuvent aussi englober le financement de la corruption des hauts fonctionnaires de l'État activement ou tacitement complices de la fraude. Les entreprises en cause peuvent notamment dissimuler le produit de leur pêche illicite en le reconditionnant ou en en modifiant l'étiquetage (Agnew et Barnes, 2004). Bien qu'il existe des méthodes d'identification génétique des espèces à partir des produits de la pêche, ces procédés sont généralement onéreux, et les services de douane ne peuvent les utiliser régulièrement. Par conséquent les fraudes de ce type peuvent passer inaperçues.

Les coûts de la fraude dépendront, par ailleurs, énormément des déséquilibres économiques mondiaux et locaux. Ainsi l'effondrement des économies locales est susceptible de favoriser la corruption, tout en abaissant son coût et donc celui de cette partie de l'équation de la pêche INN/sous PLI. Ce coût peut aussi subir l'influence de certains facteurs liés aux opérations organisées de pêche INN/sous PLI (voir Section 3).

Coût des mesures d'évitement (AVi).

1. Même si les navires pêchant illégalement sous PLI risquent fort peu d'être contrôlés en haute mer sauf en cas de poursuite, ils ont néanmoins intérêt à ne pas être repérés. Cette volonté d'échapper à la détection a un coût, sous forme de temps de déplacement, de consommation de carburant (voir ci-dessus) ou d'opérations de détection (par exemple dépenses requises pour localiser les navires chargés de la police des pêches, notamment instruments électroniques indispensables pour ce faire). Ces actions s'expliquent principalement par le volonté de ne pas figurer sur les listes des navires pratiquant une pêche INN sous PLI. Les navires pêchant sous PPE évitent l'ensemble de ces dépenses : $AV_c > AV_r$.

Coût moral (REi).

De par leurs activités, les entreprises de pêche INN/sous PLI sont peu susceptibles d'avoir à faire face à des coûts moraux/perte de réputation importants. Même si les facteurs déterminants cités dans l'analyse générale restent les mêmes (à savoir incapacité à prendre conscience de la gravité du problème), il convient de citer un autre facteur décisif, à savoir la confidentialité garantie par certaines juridictions (par exemple les paradis fiscaux). L'absence de transparence, en particulier s'agissant des flux transfrontières, réduit sans nul doute la possibilité de repérer les individus ou les entreprises qui devraient faire l'objet de poursuites.

Sanctions encourues E (Si)

Comme nous l'avons déjà souligné, le droit maritime actuel n'interdit pas aux navires de pêche INN/sous PLI d'opérer en haute mer, que les zones concernées soient ou non sous juridiction d'une ORGP (voir note 44 sur l'article 117 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer). Ainsi, même lorsque ces bateaux sapent la gestion des pêcheries, ils sont rarement sanctionnés pour leur activité, entre autres parce que l'État de

leur pavillon n'a souvent pas les moyens voulus pour s'assurer que des mesures sont prises. Si l'on part de l'hypothèse que les navires sous PPE respectent les règlements nationaux, régionaux et internationaux, les sanctions encourues en haute mer sont identiques pour les deux types de navires et, de fait, inexistantes de sorte que $E(S_e) = E(S_r) = 0$.

Résumé

On résume dans le tableau 2.1 les différences entre des navires INN sous PLI et des navires sous PPE opérant en haute. En particulier le tableau indique, pour chaque élément de la fonction de profit, le navire qui bénéficie d'un avantage ainsi que les principaux facteurs ayant une incidence sur chaque variable.

3.3. Incitations à pratiquer une pêche INN/sous PLI dans une ZEE étrangère

Supposons à présent que les navires battant pavillon de libre immatriculation et les navires de pays engagés pêchent à l'intérieur de la zone économique exclusive d'un pays donné (pouvant être sous juridiction d'une ORGP, le cas échéant) et que ces deux types de navires sont techniquement identiques. A la différence de ce qui se produit en haute mer, tous les navires sous PLI peuvent être contrôlés et être poursuivis en justice. Étant donné que, dans la plupart des cas, ces navires ne sont pas titulaires de droits de d'accès, on part du principe ici que les navires sous PLI opérant dans la ZEE pêchent illégalement, à savoir en infraction aux réglementations nationales (et internationales).

Comme du point de vue de la propriété il n'y a aucun changement, les résultats présentés dans le tableau 2.1 restent valables pour toutes les variables de la fonction de profit sauf trois : le chiffre d'affaires escompté $E(TR)$, le coût des mesures d'évitement et la sanction encourue.

Chiffre d'affaires escompté $E(TR_i)$

Comme en haute mer, les navires sous PLI devraient réussir à pêcher davantage que les navires sous PPE sur un laps de temps donné puisqu'ils ne respectent pas la réglementation des moyens de production ou de la production. Toutefois, leur situation dans ce cas est fondamentalement différente de qu'elle est en haute mer. En effet, étant donné qu'ils pêchent en infraction des règles nationales et des règles des ORGP, il leur faut réussir à éviter les contrôles pour pouvoir convertir leurs captures en revenus. De fait, s'ils sont contrôlés, leurs captures risquent d'être confisquées, réduisant à néant leur chiffre d'affaires. Par contre les navires pêchant sous pavillon de pays engagés ne mettent nullement en péril le chiffre d'affaires qu'ils attendent de leur activité²⁵.

²⁵ Comme nous l'avons signalé plus haut, d'autres types d'incertitudes ne sont pas prises en compte ici (Gates, op.cit.).

Tableau 2.1. Incitations à pratiquer une pêche INN/sous PdC

Variables	Comparaison entre les navires pêchant illégalement sous PLI et les navires des pays engagés	Principaux facteurs ayant une incidence sur la variable
Quantité de poisson	$Q_c > Q_r$	Les navires pratiquant la pêche INN/sous PLI n'ont pas à respecter la réglementation internationale. Capacité excédentaire ou inactive. Responsabilités insuffisantes des pays de libre immatriculation.
Prix du poisson	$P_c \leq P_r$	Majoration insuffisante du prix du poisson certifié/labellisé. Possibilité de camoufler les prises.
Chiffre d'affaires escompté	$E(TR_c) > E(TR_r)$	Dépendant du résultat de P et Q.
Imposition des entreprises	$R_c < R_r$	Existence de paradis fiscaux.
Carburant	$F_c < F_r$	Distorsions du régime fiscal.
Autres charges d'exploitation	$OR_c \leq OR_r$	Insuffisantes restrictions à l'accès aux ports et aux installations et services. Insuffisante nécessité de se dissimuler.
Coût de l'équipage	$CR_c < CR_r$	Réserve de main-d'œuvre peu exigeante et bon marché du fait des conditions et des perspectives économiques médiocres dans les pays en développement. Capacité excédentaire ou inactive. Pas d'application extraterritoriale des règles nationales.
Coût des activités de contrôle, suivi, et surveillance	$MCS_c \leq MCS_r$	Les réglementations nationales et internationales ne s'appliquent pas aux navires pratiquant la pêche INN/sous PLI.
Coût d'immatriculation	$FL_c < FL_r$	Existence de pays de libre immatriculation. Règles internationales relatives au changement de pavillon (OMI).
Assurance	$IN_c < IN_r$	Les réglementations nationales et internationales ne s'appliquent pas aux navires pratiquant la pêche INN/sous PLI. Conditions et perspectives économiques médiocres dans les pays en développement (réserve d'une main-d'œuvre peu exigeante et bon marché).
Prix d'achat des navires	$VC_c < VC_r$	Subventions à la construction ou à l'exportation de navires. Existence d'une capacité excédentaire ou inactive. Lacunes de la réglementation fiscale et des règles régissant les investissements étrangers.
Entretien et réparation	$Mc < Mr$	Les réglementations nationales et internationales ne s'appliquent pas aux navires pratiquant la pêche INN/sous PLI. Conditions et perspectives économiques médiocres dans les pays en développement.
Coût des équipements de sécurité	$SE_c < SE_r$	Les réglementations nationales et internationales ne s'appliquent pas aux navires pratiquant la pêche INN/sous PLI. Conditions et perspectives économiques médiocres dans les pays en développement.
Coût de la fraude	$FC_c > FC_r$	Contrôle insuffisant des mesures commerciales mises en place pour éviter la fraude (reconditionnement/modification de l'étiquetage). Existence de déséquilibres économiques locaux ou mondiaux.
Coût moral	$RE_c > RE_r$	Prise de conscience insuffisante de la gravité du problème Absence de transparence de la structure capitaliste de contrôle des entreprises.
Coûts des mesures d'évitement	$AV_c > AV_r$	Moyens de contrôle, surveillance et suivi insuffisants. Nombre insuffisant de listes noires.
Sanctions encourues	$E(S_c) = E(S_r)$ (haute mer)	Les réglementations nationale, régionale et internationale ne s'appliquent pas aux navires pratiquant la pêche INN/sous PLI → ils ne peuvent pas être sanctionnés en application des règlements en vigueur.

Indice c : activités de pêche INN/sous PLI ; indice r : pêche pratiquée en toute régularité par des navires de pays engagés.

Source : Secrétariat de l'OCDE

L'écart entre le chiffre d'affaires escompté par les navires sous PLI et celui escompté par les navires sous PPE dépend donc de la probabilité qu'ont ces navires d'être contrôlés (Prob1), qui elle-même dépend des facteurs suivants :

- les moyens de suivi, de contrôle et de surveillance du pays concerné,
- la distance entre la zone de pêche et la haute mer,
- les mesures et la stratégie d'évitement,
- le nombre de navires pêchant illégalement sous PLI dans la même zone de pêche au même moment (voir la coopération dans la section 4 ci-dessous).

Il est donc difficile de savoir si le chiffre d'affaires escompté des navires pêchant illégalement sous PLI est supérieur à celui tiré des opérations menées en toute régularité. En tout état de cause, les incitations subsistent tant que l'écart entre ces montants est supérieur à la probabilité d'être arraisonné (prob1 ; voir ci-dessous).

Droits d'accès (AFi)

A l'intérieur de la ZEE, notamment dans certains pays en développement (par exemple, en Afrique), les flottilles étrangères peuvent être amenées à acquitter un droit pour accéder à la ressource. Par définition, les navires pêchant illégalement sous PLI n'acquittent pas ce droit. Donc, lorsqu'un droit d'accès est facturé aux navires sous PPE : $AF_c < AF_r$.

Coût des mesures d'évitement (AVi)

Lorsque des navires pêchent illégalement sous PLI dans une ZEE en infraction aux règlements nationaux et des ORGP, ils risquent d'être pris. C'est pourquoi, ils ont fort intérêt à éviter d'être repérés pendant qu'ils pêchent illégalement, et de ce fait sont prêts à perdre du temps et à investir de l'argent pour éviter d'être pris en flagrant délit. En particulier leurs frais de carburant pour se rendre sur les lieux de pêche peuvent augmenter considérablement de même que les dépenses engagées pour acquérir le matériel de détection spécialisé (à savoir les moyens leur permettant de surveiller les opérations des autorités de gestion : $AV_c \gg AV_r$).

Les coûts des mesures d'évitement devraient dépendre de divers facteurs, dont les moyens de police des pêches du pays dans la ZEE duquel les navires opèrent, la qualité des opérations de suivi, de contrôle et de surveillance, la taille de la zone de pêche et la distance qui sépare cette zone de pêche de la haute mer. Dans ce dernier cas, il faut savoir que lorsqu'un navire INN/sous PLI se déplace en haute mer, il ne peut être arraisonné sauf dans le cadre du droit de poursuite (hot pursuit).

Sanctions encourues E(Si)

A l'intérieur de la ZEE, un important différentiel de coûts entre les navires sous PLI et les navires sous PPE peut provenir du niveau de la peine/sanction encourue dans la mesure où seuls les navires pêchant illégalement sous PLI auront à faire face à ces coûts conformément aux hypothèses adoptées : $E(S_c) > E(S_r)$.

La sanction encourue dépendra certainement de divers facteurs, dont la probabilité d'interception d'un navire INN/sous PLI (Probc) et le montant de l'amende/sanction encourue (S_c).

La probabilité d'être arraisonné, comme nous l'avons déjà signalé plus haut, devrait dépendre des moyens de police des pêches dont dispose l'État côtier, de la qualité des opérations de suivi, de contrôle et de surveillance, de la taille de la zone de pêche et de la proximité de la haute mer. Signalons, par ailleurs, que les moyens de police des pêches et la qualité des opérations de suivi, de contrôle et de surveillance seront fonction de plusieurs facteurs généraux, et notamment des facilités/capacités financières et de la situation économique générale du pays en question. Ainsi la pêche illégale pratiquée dans les eaux somaliennes s'explique en grande partie par l'inefficacité des patrouilles et des opérations de police des pêches dans la ZEE nationale, qui est due elle-même à la situation économique et à la politique du pays²⁶. Une situation économique difficile peut aussi contraindre les États à limiter leur surveillance à des zones plus restreintes, une conséquence assez immédiate fréquemment d'une dégradation des conditions économiques.

En théorie, le niveau de la sanction financière est fixé par les autorités du pays dont relève la ZEE et est censé refléter le coût marginal de l'infraction (Becker, 1968 ; Charles, 1999). En fait, dans la pratique, le montant des amendes est très nettement influencé par la décision du Tribunal international du droit de la mer (ITLOS), le niveau de sanction restant un des problèmes auxquels doivent faire face les autorités chargées du suivi, du contrôle et de la surveillance. Selon les exemples cités dans l'Encadré 2.A1 de l'Annexe, le montant de la caution jugé approprié par le Tribunal est inférieur au profit annuel escompté par un navire pêchant illégalement. Néanmoins, il est également évident que le Tribunal international du droit de la mer estime que ce qui compte le plus ce n'est pas le dommage que le navire peut causer à la ressource mais la valeur du navire et de sa cargaison. Il s'agit là d'un facteur qui influe considérablement sur l'incitation à pratiquer une pêche INN sous PLI. Pour illustrer le rôle que peut jouer le niveau des amendes, c'est-à-dire des sanctions financières, l'Encadré 2.3. donne un exemple tiré de l'étude de cas japonaise présentée à la 87^{ème} Session du Comité des pêcheries de l'OCDE (voir OCDE, 2003a).

²⁶ Hassan, MG, Marine resources in Somali waters: opportunities & challenges. 6th Asian Fisheries Forum Book of Abstracts. p. 93. Asian Fisheries Society (cité dans Agnew et Barnes, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (OCDE, 2004) p. 185.

Encadré 2.3. Effet escompté des amendes sur les profits escomptés

Dans l'étude de cas japonaise, les navires pêchant illégalement sous PLI sont supposés réaliser un profit net de 56.5 millions de JPY par an (434 500 USD) tandis que les navires en situation régulière enregistrent des pertes de 16 millions de JPY par an. Si l'on part du principe que les captures des premiers sont prélevées dans la ZEE (même en partie), les navires en questions peuvent donc être arraisonnés et sanctionnés. On suppose par ailleurs que la probabilité d'être arraisonné est de 10 %.

Le profit escompté par un navire pêchant illégalement sous PLI est donné par l'équation :

$$E(\pi) = P2 \times 434\,500 - P1 \times E(S)$$

Où P1, la probabilité d'être contrôlé, est égale à 0.1 ; P2, la probabilité de ne pas être contrôlé, est égale à 0.9.

Si l'amende s'élève à 2.8 millions d'USD (voir Encadré 2.A1 de l'Annexe), le profit escompté est donc égal à :

$$E(\pi) = 0.9 \times 434\,500 - 0.1 \times 2\,800\,000 = 111\,050 \text{ USD}$$

Dans ce cas, pour que la pêche illégale cesse d'être rentable, le montant de l'amende doit s'élever à 3 910 500 USD.

Source : Secrétariat de l'OCDE

Il convient de souligner l'effet négatif que peut avoir sur la sanction encourue la facilité de changement de pavillon dans le cadre de la réglementation actuelle de l'OMI car la légitimité du «droit de poursuite» disparaît dès lors que le navire a changé de pavillon. En théorie, même si un navire est surpris en train de pêcher illégalement dans la ZEE, et qu'il est poursuivi et arraisonné en haute mer, il ne peut faire l'objet d'une action en justice que sous le pavillon qu'il battait au moment des faits. Il en résulte que la sanction encourue risque d'être fortement réduite si le navire sous PLI incriminé change de pavillon. Signalons, toutefois, qu'une décision récente du Tribunal international du droit de la mer a tenu compte de cet élément (voir Encadré 2.4.), un fait nouveau qui pourrait avoir un effet dissuasif sur les pêcheurs tentés de s'engager dans la pêche INN sous PLI.

Encadré 2.4 Le changement de pavillon mis en échec

Le Grand Prince, un navire accusé de pêcher illégalement, semble avoir été victime de son changement de pavillon. Entre le moment où le bateau a été arraisonné par les autorités françaises, le 12 décembre 2000, et le moment où le Tribunal de La Réunion a fixé le montant de la caution à 11.4 millions de FF, son inscription au registre du Belize est arrivée à expiration (Agnew, 2002). L'ITLOS a émis des doutes concernant certaines irrégularités qui apparaissaient dans l'inscription du navire au registre du Belize. Dans sa décision, le Tribunal a considéré que :

«l'affirmation faite au nom du Belize selon laquelle le Grand Prince était toujours considéré comme inscrit au registre du Belize ne reposait pas sur une base suffisante pour conclure que le Belize était l'État du pavillon du navire aux fins de la présentation d'une demande au titre de l'Article 292 de la Convention [paragraphe 85]²⁷.»

Source : Agnew et Barnes, 2004

4. Élargissement de l'analyse

Dans un premier temps, on étudie dans cette section les conditions qui modifient l'analyse (parmi lesquelles l'émergence d'activités organisées de pêche INN et la combinaison de deux types d'activités, légales et illégales). Elle porte sur l'assouplissement de l'hypothèse selon laquelle la décision de pêcher illégalement est prise en fonction d'intérêts individuels.

4.1. Activités de pêche INN organisées/concertées

On estimait, jusqu'il y a quelques années, que la plupart des navires pêchant illégalement le faisaient de façon autonome. Plus récemment, néanmoins, on a pu constaté l'existence de flottes de pêche INN organisées, composées de navires dont le capital et l'exploitation sont aux mains d'une même entité (voir exemple dans l'Encadré 2.5.).

Encadré 2.5 : Exemple d'activités organisées de pêche INN

Deux grandes entreprises implantées en Extrême orient, Pacific Andes et P. T. Sun Hope Investments (Jakarta), dirigeraient une flotte organisée de pêche INN bien que Pacific Andes le démente officiellement. Selon un communiqué de presse d'Austral Fisheries, toute une série de bateaux appartiennent à des sociétés prête-nom basées dans les Iles Vierges britanniques, en Russie, au Belize, en Bolivie ou ailleurs selon les moments²⁸.

Source : Agnew et Barnes, 2004

²⁷ Communiqué de presse de l'ITLOS n° 48.

²⁸ Page 3 du document d'Austral Fisheries. Soulignons que pour le moment il ne s'agit que d'allégations d'Austral Fisheries.

Les structures capitalistiques de contrôle extrêmement complexes mises en place ont plusieurs effets sur le bilan des navires :

- Premièrement, en écoulant les prises INN en même temps que les captures réalisées en toute régularité (par exemple Pacific Andes est un gros acheteur de poisson pêché par des navires sous PPE), le vendeur en obtient des prix plus élevés que ce qu'il obtiendrait des produits pêchés illégalement vendus seuls. A cet égard la documentation accompagnant les documents de capture de légine regorge de preuves de fraude de même que les certificats d'enregistrement désormais exigés par le Japon pour l'importation de thon.
- Deuxièmement, lorsqu'une société exploite plusieurs navires pêchant illégalement, il ne suffit pas d'examiner la comptabilité d'un seul navire car un navire peut facilement être sacrifié pour protéger le reste de la flottille. Par exemple, certains prétendent que les deux navires arraisonnés par la marine australienne en février 2002, à savoir le Volga et le Lena, étaient les plus anciens des navires opérant dans les eaux baignant l'Ile Heard et ceux dont la flottille pouvait le plus facilement se passer (Agnew et Barnes, 2004). Ainsi, le pouvoir dissuasif d'un arraisonnement peut être nettement moins important (pour l'entreprise) que celui que l'on pourrait supposer, lorsqu'un seul navire est en jeu. Après la saisie des navires les plus inefficaces utilisés comme leurres, les autres navires de la flottille sont pour ainsi dire assurés de pouvoir pêcher pendant un certain temps sans être inquiétés par un patrouilleur.
- Troisièmement certaines entreprises ont les moyens de camoufler les déplacements de leur flottille en procédant à des changements rapides de pavillon, en modifiant le nom des navires et en transformant les navires, réussissant ainsi à échapper aux poursuites judiciaires (par exemple, dans le cas de deux navires identiques battant deux pavillons différents, il est pratiquement impossible de prouver que l'un et non pas l'autre a été repéré dans une zone donnée à moins de l'arraisonner).
- Enfin, il est beaucoup plus aisé pour une grande entreprise disposant de toute une flotte d'engager les dépenses d'administration requises pour réussir à camoufler rapidement la marchandise : (i) s'assurer l'accès aux marchés mondiaux de manière à pouvoir diviser les envois et tromper les douanes, (ii) s'assurer l'accès à des usines de transformation en vrac, un moyen supplémentaire de cacher/noyer dans la masse les captures INN, (iii) pouvoir s'équiper de systèmes de communication et d'alertes et (iv) mettre en place des structures capitalistiques complexes qu'il est coûteux pour les autorités de contrôle et de surveillance de démêler et qui sont faciles à modifier.

Ces différents facteurs tendent tous à réduire les coûts qu'un navire pêchant illégalement prévoit normalement de payer. Ajoutons, toutefois, que les navires sous PPE peuvent bénéficier des mêmes avantages lorsqu'ils appartiennent à une grande entreprise.

Notons, par ailleurs, que ces facteurs peuvent encore être accentués lorsque l'entreprise pratiquant la pêche INN est également impliquée dans d'autres activités commerciales illégales telles que le trafic de drogue ou d'armes (Upton, 2003 ; ITF, 2002). Dans ce cas, certaines mesures préventives envisageables peuvent perdre de leur efficacité en raison de la puissance financière et du pouvoir de corruption de ces entreprises.

4.2. Pavillons doubles

Outre les arguments sur la taille des entreprises exposées ci-dessus, il convient d'ajouter que la composition de la flotte appartenant à une entreprise revêt une importance particulière. Les sociétés qui essaient d'exploiter simultanément des navires de pêche INN et sous PPE peuvent espérer faire baisser leurs dépenses d'exploitation (en économisant sur les droits de licence et les autres impératifs d'accès) par rapport à des entreprises qui ne possèdent que des navires pêchant en toute légalité. On soupçonne un certain nombre d'entreprises d'avoir adopté cette stratégie (Agnew et Barnes, 2004).

Cependant il convient de signaler un autre risque lié à cette stratégie, à savoir que les autorités compétentes ont de plus en plus tendance à tenir compte de ces pratiques lorsqu'elles délivrent leurs licences ou droits de pêche. On pourrait, par exemple, dissuader les entreprises de mener des opérations de pêche INN sous PLI en refusant toute licence dans le monde entier aux entreprises dont un navire a été reconnu coupable. Cette démarche, si elle se généralisait, permettrait de rétablir l'équilibre en mettant tout le monde à la même enseigne plutôt que de permettre à certains de tirer avantage de cette stratégie.

5. Mesures envisageables pour lutter contre les activités de pêche INN

En tirant les leçons de l'examen des facteurs à l'origine des incitations économiques à pratiquer une pêche INN, qui sont passés en revue dans la section 3, cette section propose une série de mesures ciblées sur ces facteurs, qui pourraient être adoptées pour modifier la structure incitative qui amène les armateurs à pêcher illégalement.

Ce faisant, on tente dans ce document de déterminer les domaines où il serait profitable d'approfondir les recherches afin de réduire les incitations à pratiquer une pêche INN.

En suivant la structure générale du modèle utilisé, on commence dans cette section par examiner les mesures destinées à réduire les résultats d'exploitation (le marché). Puis on examine les mesures destinées à accroître respectivement les dépenses d'exploitation, les coûts d'investissement et les coûts de la pêche INN (à savoir coût des mesures d'évitement, coût de la fraude, coûts moral et coût des sanctions).

5.1. Moyens permettant de réduire le chiffre d'affaires

Il est possible de réduire le chiffre d'affaires de la pêche INN de plusieurs manières : en limitant les captures INN, en limitant les ventes et le commerce des animaux pêchés illégalement (mesures commerciales) ou en payant plus cher les captures réalisées légalement afin de réduire l'écart entre les chiffres d'affaires de ces deux pêches.

Mesures envisageables pour limiter les captures INN (Q_i)

Il est possible de réduire les captures non réglementées en haute mer en adoptant ou en favorisant l'adoption d'une série préliminaires de mesures destinées à pallier les lacunes de l'actuel dispositif réglementaire international.

- Ratification de toutes les conventions internationales par l'ensemble des États de pavillon (notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Accord sur les stocks chevauchants, etc.) afin de disposer d'un cadre

juridiquement contraignant de grande envergure et mise en place des moyens voulus pour pouvoir assurer les opérations de contrôle dans les États du pavillon ;

- Création d'Organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) partout où il y a des activités de pêche ;
- Adhésion aux ORGP par les États du pavillon concernés.

Grâce à l'ensemble de ces améliorations du système, les pays de libre immatriculation auraient davantage la volonté et les moyens de s'occuper des navires battant leur pavillon. Il convient de trouver des incitations appropriées, de convaincre les pays de libre immatriculation d'adhérer aux ORGP ou d'en devenir une partie contractante. Toutefois, cette démarche ne sera pas sans difficulté en raison de l'insuffisance des possibilités de pêche et de la nature «fermée» de certaines de ces organisations. En fait, deux cas se produisent.

Si le pays de libre immatriculation est un pays pêcheur ayant des intérêts de pêche nationaux dans une zone régie par une ORGP, il faudra peut-être inviter le pays à devenir membre de l'organisation en question en dépit du coût que pourra représenter cette solution pour les autres membres du fait de la réduction de quota qu'elle entraînera par la force des choses. En outre, étant donné que la plupart des pays de libre immatriculation sont des pays en développement ne disposant que de moyens budgétaires limités, les états déjà membres de ces organisations pourraient faciliter la participation active et effective des pays en question en les faisant bénéficier d'incitations, sous forme, par exemple, d'une aide humaine et financière (notamment une réduction des droits à payer, une formation, etc.). Le pays de libre immatriculation reçu au sein de l'ORGP pourrait aussi décider de faire payer le quota ainsi obtenu de l'ORGP et ainsi produire un flux de revenus.

En revanche, si le pays de libre immatriculation cherche avant tout à tirer des recettes de leur registre (ce qui est sans nul doute le cas le plus fréquent), la solution pourrait consister à dédommager le pays en question, en lui versant un équivalent des recettes qu'il tire des inscriptions à son registre en contrepartie de la radiation -permanente - de tous les navires battant pavillon de libre immatriculation (et de son adhésion à l'ORGP), même si cette solution peut paraître inappropriée du fait qu'elle semble récompenser les contrevenants. Toutefois, il convient de prendre un facteur important en considération, à savoir que la Convention des Nations unies sur le droit de la mer permet à tout pays d'accéder aux ressources marines de la haute mer. Il faut, à cet égard, voir dans l'indemnisation en question une sorte de droit de pêche implicite acquitté par les armateurs des pays engagés^{29, 30}.

Il est possible de prendre une deuxième série de mesures pour améliorer l'efficacité du dispositif juridique international en place :

- Élaborer des directives/normes/prescriptions minimales et applicables à l'intention des pays parties aux accords internationaux. Il peut s'agir, par exemple, de la définition et de la mise en application du principe de «lien substantiel» ainsi que de la définition d'autres impératifs de contrôle minimum.

²⁹ La question de savoir qui doit prendre en charge le coût correspondant n'est pas examinée ici.

³⁰ Deuxièmement ces mesures ont un fondement théorique solide. La nature réciproque³⁰ du théorème de Coase montre qu'il est équivalent *sur le plan social* de dédommager la non création d'une externalité ou de faire payer l'externalité (Coase, 1960).

- Veiller à ce que l'ensemble des parties contractantes aux accords internationaux les respecte, y compris par la voie contentieuse. A cet égard, il convient de rappeler que les sujets du droit international sont les États, et non des personnes physiques ou morales (à moins qu'il existe une disposition dans le droit interne qui rend applicable et opposable la règle en question ; FAO, 2000, page 21).
- Améliorer les moyens de suivi, de contrôle et de surveillance aussi bien en haute mer que dans les ZEE nationales ou encore à terre. Pour ce faire, il suffirait d'intensifier le recours aux mécanismes d'observation traditionnels : plus d'observateurs à bord des navires, davantage de patrouilleurs, installation plus systématique des systèmes de surveillance des navires, etc. Ces mesures nécessiteront des ressources financières complémentaires, allant de pair avec un alourdissement de la charge budgétaire³¹. Toutefois, on peut aussi y parvenir en renforçant la collaboration entre les États engagés, notamment en partageant certains coûts et informations à quai. A cet égard, il convient de citer un traité signé en 2003 entre l'Australie et la France prévoyant une surveillance concertée dans l'océan Austral dans la ZEE autour de l'île Heard et des îles MacDonald et dans la ZEE française autour des îles Kerguelen. Dans ce contexte, soulignons qu'il faut envisager de prendre des mesures spécifiques pour donner aux ORGP les moyens et les pouvoirs de gestion adéquats.

Moyens envisageables pour limiter les ventes et le commerce des produits de la pêche INN (Qi)

Des mesures peuvent aussi être prises pour réduire la possibilité de «convertir» les captures réalisées illégalement en revenus. Ces mesures, qui sont destinées à empêcher les captures réalisées illégalement d'être écoulées sur des marchés normaux, sont de nature commerciale. Elles peuvent prendre la forme d'un embargo ou de tout autre forme de restriction à l'importation de produits de la pêche frais et transformés. Ainsi, la CICTA a demandé, en 2000, à ses parties contractantes de mettre en place des mesures commerciales visant à interdire les importations d'espadon en provenance du Belize, du Honduras et de la Guinée équatoriale³². Des mesures similaires ont été adoptées en 2001³³ pour le thon obèse en provenance du Belize, du Honduras, du Cambodge, de la Guinée équatoriale et de Saint Vincent et des Grenadines. En 1999, la Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) a adopté un système de documentation des captures conçu pour empêcher la commercialisation des légines pêchées illégalement sur les marchés des pays Membres de la CCAMLR. Seules les captures certifiées de légine australe peuvent être vendues dans ces pays.

Ces deux initiatives qui visent le même objectif ne reposent pas sur la même logique. Dans le cas de la CICTA, les mesures commerciales nécessitent l'établissement d'une «liste noire» des pays qui souscrivent aux activités de pêche INN. Ces listes noires

³¹ Il convient de signaler, en particulier, que le renforcement des opérations de contrôle, suivi et surveillance peut se traduire par des coûts supplémentaires pour les pêcheurs des pays engagés (coûts physiques ou coûts d'opportunité). Paradoxalement, alors que l'amélioration des systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance doit être considéré comme une condition sine qua non de la limitation des captures des navires INN, ces dispositifs peuvent aussi contribuer à intensifier le phénomène.

³² Conformément à la résolution de 1995 en faveur d'un Plan d'action destiné à assurer l'efficacité du Programme de conservation de l'espadon de l'Atlantique (*Resolution for an Action Plan to Ensure the Effectiveness of the Conservation Program for Atlantic Swordfish*).

³³ Résolution de 1998 concernant les captures non réglementées et non déclarées de thon réalisées par les grands palangriers dans la zone régie par la Convention (*Resolution Concerning the Unregulated and Unreported Catches of Tuna by Large-Scale Longline Vessels in the Convention Area*).

requièrent parallèlement des moyens de surveillance importants qui doivent être à la fois d'envergure et efficaces. En revanche, dans le cas de la CCAMLR, les mesures commerciales sont fondées sur une «liste positive» (liste blanche) puisque seuls les navires respectant les règles sont autorisés à vendre la légine. Alors que le système de la liste blanche est axé sur les captures et les navires individuels, le système de la liste noire est basé sur une sanction collective puisque les mesures commerciales touchent tous les produits importés des pays figurant sur la liste noire.

Notons, par ailleurs, que dans le cas de la liste blanche, la charge de la preuve revient aux armateurs à la pêche, ce qui pourrait réduire les moyens de surveillance requis par les ORGP. De récentes données empiriques montrent que le système des listes noires et les mesures associées ne se sont pas révélés véritablement efficaces en raison du "blanchiment" des produits de la pêche et de l'utilisation de documents falsifiés³⁴. La CICTA a, donc, décidé d'adopter, en 2003, de nouvelles mesures basées sur une liste positive (ce qu'ont également fait la Commission interaméricaine du thon des tropiques et la Commission des thons de l'océan Indien).

Les États importateurs peuvent aussi s'associer à ces initiatives multilatérales, en prenant des mesures pour limiter les ventes de produits pêchés illégalement sur leur marché intérieur. Ainsi, le gouvernement japonais impose aux importateurs de thon de présenter un rapport indiquant le nom du navire qui a pêché le poisson qu'ils ont acheté³⁵. En outre, en application des recommandations d'organisations internationales, le gouvernement japonais a renforcé les mesures de lutte contre la pêche illégale en imposant aux importateurs de thon de cesser volontairement d'importer les animaux capturés par des navires pêchant illégalement.

Moyens envisageables pour réduire l'écart entre les chiffres d'affaires escomptés (Pi)

Une troisième série de mesures a pour objectif de réduire l'écart relatif entre le chiffre d'affaires des armateurs à la pêche INN et celui des pêcheurs qui opèrent en toute légalité, en accroissant le prix des captures légales. Ces mesures reposent sur le principe que les consommateurs seraient prêts à récompenser les armateurs vertueux de leur comportement responsable en surpayant leurs produits³⁶. Ces mesures nécessitent l'utilisation d'un label, d'une certification à l'aide d'un document de capture ou de tout autre document de suivi commercial. Il ressort de l'expérience de la CCAMLR que les poissons accompagnés d'un document de capture peuvent être vendus plus cher puisque la surcote du poisson accompagné d'un document de capture CCAMLR est de 20 à 30 % (Agnew et Barnes, 2004). Le succès d'autres programmes de labellisation, qui sont destinés à favoriser des pratiques de pêche responsables (système de certification du Marine Stewardship Council), montre que les consommateurs ont une réaction positive à ce type d'initiatives (en dépit du surcoût qu'elles entraînent pour eux) à condition qu'ils disposent des informations appropriées. A cet égard, soulignons que la sensibilisation du

³⁴ Exposé du Japon à la Conférence internationale sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Saint Jacques de Compostelle. 25-26 novembre 2002.

³⁵ Sur la base de la loi relative aux mesures spéciales destinées à renforcer la conservation et le gestion des ressources en thon.

³⁶ Cette prime versée aux armateurs vertueux peut aussi se justifier par le fait que les navires battant pavillon de libre immatriculation sont incités à vendre le produit dès que possible, en général à un plus bas prix (en pratique, le poisson de provenance illégale est souvent vendu sous un faux nom, celui d'une espèce moins prisée ; OCDE, 2003a).

public est une des conditions du succès de ces programmes de labellisation. Même si ces activités entraînent un coût à court terme, elles pourraient contribuer à long terme au boycott des produits pêchés illégalement sans nécessiter des coûts et d'efforts importants (OCDE, 2003a). Des initiatives privées peuvent aussi jouer un rôle important dans ce contexte, en complétant les programmes publics. Ainsi, certains réseaux d'aquariums proposent des programmes destinés à familiariser les enfants avec tout ce qui concerne la mer, y compris les problèmes soulevés par la pêche INN, conformément aux recommandations de certaines agences des Nations Unies³⁷.

Néanmoins, le succès de ces programmes de labellisation dépend dans une large mesure de la majoration de prix qui récompense un comportement responsable. Tout en signalant que les premières initiatives se sont révélées encourageantes, certains auteurs soulignent aussi que cette majoration n'est pas suffisamment importante pour inciter les armateurs à la pêche à respecter les règles (se reporter à l'étude de cas japonaise par exemple, OCDE, 2003a ; Agnew et Barnes, 2004). En outre, toutes les mesures commerciales sont confrontées à des problèmes de traçabilité qui peuvent en limiter l'efficacité (falsification des étiquettes, etc.).

Les activités de pêche INN organisées dans le but de mélanger les captures illégales aux captures légales (voir Section 4) peuvent compliquer la situation. Plus la pêche INN organisée est sophistiquée, plus les moyens de suivi, de contrôle et de surveillance nécessaires sont importants. La pêche INN organisée peut donc être à l'origine d'un alourdissement important des budgets publics.

5.2. Moyens envisageables pour augmenter les charges d'exploitation des navires de pêche INN sous PLI

Imposition des entreprises de pêche (Ri)

On précise dans la section 2 que l'inscription d'une entreprise de pêche au registre d'un pays de libre immatriculation, si ce dernier se trouve aussi être un paradis fiscal, risque d'inciter celle-ci à pratiquer une pêche INN sous PLI. A cet égard, la solution pourrait consister à œuvrer en faveur de la disparition des paradis fiscaux et à tenter d'éliminer toutes les distorsions fiscales qui favorisent les activités de pêche INN. Comme nous l'avons souligné, l'OCDE agit dans ce domaine en définissant des critères permettant d'améliorer la transparence des systèmes fiscaux.

Il est également possible de tenter d'aligner les uns sur les autres les taux d'imposition dans différents États en réduisant l'imposition dans les États engagés³⁸. C'est l'une des raisons qui a amené les pays industrialisés à créer un «second registre», à savoir des registres mis en place pour des raisons fiscales et d'emploi (voir ci-dessous) afin d'endiguer la «fuite des navires nationaux». Sur ce point, Llacer (2003) explique qu'il convient de distinguer les seconds registres d'outre-mer (créé par un État dans un territoire d'Outre-mer qui est sous sa souveraineté) et les «registres spéciaux» (créé par les États sur leur propre territoire national)³⁹.

³⁷ On trouve des exemples intéressants sur le site Web de la Commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'UNESCO : <http://ioc.unesco.org>.

³⁸ Même si les démarches peuvent être équivalentes du point de vue fiscal, des problèmes de confidentialité demeurent dans le cas des paradis fiscaux.

³⁹ Citons comme exemple de registres d'outre-mer les registres de l'île de Man (Royaume-Uni), des Antilles néerlandaises ou des îles Kerguelen (registre TAAF, France) ; et comme exemple de registres

Frais de carburant (Fi) et autres frais d'exploitation (ORi)

On a montré dans la section 2 que les dépenses d'exploitation sont souvent similaires pour les navires qu'ils soient sous PLI ou sous pavillon de pays engagés (carburant, autres biens et services). Il est donc possible d'avoir recours à des mesures commerciales pour limiter la prestation de certains biens et services à des navires sous PLI dans le but d'augmenter leurs frais. Ainsi, si l'on interdit à un navire sous PLI de débarquer ses captures dans un port donné, le navire en question sera contraint d'augmenter ses dépenses de carburant en raison des plus longs trajets qu'il devra faire (par exemple, interdiction aux navires estoniens de s'arrêter dans les ports canadiens en 2002). Dans certains cas, l'éloignement des lieux de débarquement peut même faire disparaître la pêche INN d'une zone donnée.

Il est également possible de réglementer les moyens de production (glace ; instruments de navigation, instruments de détection ou de communication, etc) ou les services comme l'entretien ou la réparation des navires, les liaisons satellites, etc. Même si ces mesures peuvent être contournées techniquement, elles entraîneront très vraisemblablement un surcoût (notamment des coûts de transaction et d'opportunité) qui peuvent dissuader les pêcheurs de pratiquer une pêche INN sous PLI. En outre, il convient de noter que, pour certains biens et services (par exemple moteurs, sonars, assurances, communication, etc.), les prestataires sont parfois suffisamment peu nombreux pour qu'il soit possible d'organiser un véritable embargo.

Coût de l'équipage (Cri)

En raison de son importance relative dans toute opération de pêche, le coût de l'équipage est un facteur qui devrait être à l'origine de fortes incitations à pratiquer la pêche INN sous PLI. Trois types de mesures peuvent permettre d'accroître le coût de l'équipage des navires sous PLI.

Le premier type de mesures, qui s'applique à tous les équipages, est de nature réglementaire. Il s'agit de la ratification et de la mise en œuvre par tous les États du pavillon de conventions internationales sur les conditions de travail des pêcheurs, et en particulier des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Notons à cet égard que la Convention 163 de l'OIT (Convention concernant le bien-être des marins en mer et dans les ports) et la Convention 180 (sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires) n'ont été ratifiées que par 12 et 15 pays respectivement⁴⁰.

Le deuxième type de mesures concerne les équipages non qualifiés principalement originaires des pays en développement. Nous avons souligné précédemment qu'un déterminant important de cette variable est l'abondance, dans certains pays en développement, de main d'œuvre prête à travailler à bas prix. Toute mesure destinée à améliorer les conditions et les perspectives économiques et sociales dans ces pays devrait permettre d'accroître le coût d'opportunité de la main d'œuvre dans ces économies et ainsi contribuer à augmenter les salaires des équipages non qualifiés. Même si ce type d'action s'inscrit dans le moyen et long terme, il devrait néanmoins dissuader durablement les armateurs de pratiquer une pêche INN sous PLI.

spéciaux les registres NIS (en Norvège), DIS (au Danemark), GIS (en Allemagne), des Iles Canaries (en Espagne) ou de Madère (au Portugal).

40

ILOLEX : <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>.

Une troisième série de mesures concerne plus spécialement les équipages qualifiés (capitaine du navire, capitaine de pêche, mécanicien en chef) car, souvent, ils sont citoyens d'un pays Membre de l'OCDE (Agnew et Barnes, 2004). Il s'agit de l'application «extraterritoriale» de la législation et de la réglementation nationales (de ce fait d'éventuelles sanctions) aux citoyens de pays individuels où que se trouvent lesdits citoyens dans le monde et quel que soit le pavillon du navire sur lequel ils travaillent. Dans cette perspective, le fait que des sanctions "extraterritoriales" puissent être imposées devrait influencer sur les salaires des pêcheurs travaillant sur des navires pratiquant une pêche INN sous PLI (voir précisions données sur ce point dans l'analyse des sanctions encourues ci-dessous).

Coût de l'assurance (INi)

Il est possible d'augmenter le coût de l'assurance des navires battant pavillon de libre immatriculation en rendant l'État du pavillon juridiquement responsable de l'absence d'assurance d'un navire sous PLI. Cette mesure pourrait inciter les États de libre immatriculation à n'attribuer leurs pavillons qu'à des navires qui sont «véritablement» assurés.

Dépenses d'entretien et de réparation (Mi)

Comme nous l'avons souligné dans la section 2, l'existence dans certains pays en développement d'un vaste réservoir de main d'œuvre prête à travailler à bas prix joue un rôle déterminant. L'amélioration des conditions économiques et sociales dans ces pays peut de ce fait également contribuer à l'accroissement des dépenses d'entretien et de réparation des navires sous PLI. S'ils ont la possibilité de travailler dans des conditions plus sûres, les marins hésiteront à prendre un emploi qui peut se révéler risqué en raison du mauvais état du navire. Pour pouvoir pêcher illégalement, l'armateur à la pêche d'un navire sous PLI devra soit payer l'entretien indispensable pour respecter les normes imposées par les réglementations internationales ou augmenter les salaires. La raison en est que les salaires sont censés refléter les coûts d'opportunité de la main d'œuvre pour un niveau de risque donné. Dans la mesure où un entretien insuffisant augmente le risque, il faut majorer le salaire en conséquence. Dans les deux cas, néanmoins, les dépenses d'exploitation des navires de pêche INN sous PLI augmenteraient.

5.3. Moyens envisageables pour accroître les coûts d'investissement dans les navires de pêche INN sous PLI

Coûts d'investissement (VC_i)

Nous avons montré dans la section 3 que trois facteurs déterminants peuvent expliquer le faible coût des navires battant pavillon de libre immatriculation par rapport aux navires des pays engagés : le mauvais état des navires, l'incidence de la surcapacité et l'inadéquation de certaines règles d'investissement et de certaines règles fiscales.

Si l'on veut augmenter les coûts d'investissement dans le navire, une première série de mesures pourraient consister à tenter d'améliorer l'état des navires sous PLI, soit directement (par exemple, en définissant et appliquant des normes minimales conformes aux règlements internationaux en vigueur) ou indirectement (c'est-à-dire en améliorant les conditions et perspectives économiques dans les pays fournisseurs de main d'œuvre).

Une seconde série de mesures peut être envisagée pour réduire les disparités locales et mondiales entre les possibilités de pêche et les capacités de pêche (à savoir la surcapacité). Comme nous l'avons signalé dans la section 2, la surcapacité est responsable de la faible valeur de la plupart des navires sous PLI (pour lesquels le coût d'opportunité des navires des pays engagés est pratiquement nul). De ce fait, des programmes de mise à la casse d'une durée limitée pourraient être mis en place pour réduire ces déséquilibres mondiaux⁴¹. Il convient de signaler à ce sujet que le coût de cette mesure est élevé. Ainsi, les États membres de la Communauté européenne ont affecté 32 millions d'EUR à la réduction permanente de capacité en 2000 (financements national et communautaire à la fois), tandis que la Corée a dépensé 254.5 milliards de KRW (197 millions d'USD) en 2001 dans le même but (OCDE, 2003b). D'autres mesures moins coûteuses, comme l'adoption de régimes de gestion permettant de définitivement réduire la capacité de pêche en contrecarrant tout développement de celle-ci, peuvent également être envisagées. En revanche, toute subvention susceptible de réduire artificiellement la valeur des navires (subventions à la construction de navires, par exemple) doit être supprimée.

Une troisième série de mesures pourrait être adoptée pour augmenter les coûts d'investissement dans les navires sous PLI : il s'agit des restrictions à l'investissement, notamment à l'investissement à l'étranger. Ainsi, un des moyens d'accroître les coûts d'investissement dans les activités de pêche INN pourrait consister à imposer aux ressortissants des pays membres de l'OCDE l'obligation d'informer au préalable les autorités fiscales de leur pays⁴² de tout investissement direct à l'étranger, afin de prouver que ces investissements ne serviront pas à pêcher illégalement. Même si cette mesure peut être contournée, elle pourrait contribuer à accroître les coûts d'investissement (y compris le coût de transaction), réduisant, par là même, l'incitation à pêcher illégalement sous PLI. On trouvera un exemple intéressant de ce type de restrictions à l'investissement direct à l'étranger dans la réserve formulée par le Japon en ce qui concerne le Code de libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE (OCDE, 2003c)⁴³. Il y est dit que les investissements directs à l'étranger des résidents ne peuvent être que des investissements dans une entreprise pratiquant une pêche réglementée par des traités internationaux auxquels le Japon est partie ou aux opérations de pêche régies par la loi japonaise sur la pêche. De même, en Espagne, alors que les investissements étrangers ne sont soumis à aucune restriction, les investissements nationaux dans les pays tiers sont réglementés, en particulier lorsqu'il est possible d'obtenir des aides de l'État pour réduire la capacité de pêche nationale. Au Portugal, il est indispensable, pour affréter un navire, d'obtenir une autorisation préalable de l'État. Cette autorisation est accordée pour une période ne dépassant pas deux ans.

Un autre type de restrictions à l'investissement consiste à empêcher les armateurs à la pêche INN d'hypothéquer ou de gager des navires sous PLI. En particulier, lorsque des prêts sont accordés par des banques résidentes des pays membres de l'OCDE, cette

⁴¹ L'efficacité générale des programmes de mise à la casse dans une pêcherie donnée est fonction de plusieurs facteurs, dont le régime de gestion en place. Néanmoins, en dépit de cela, les programmes de mise à la casse des navires devraient normalement contribuer à accroître le prix des navires restants.

⁴² Une initiative fondamentale pour éliminer les activités de pêche illégale pourrait consister à s'attaquer aux activités de pêche opérées depuis les pays membres de l'OCDE ou par des résidents de ces pays.

⁴³ Ce Code est en fait une Décision du Conseil de l'OCDE qui est contraignante pour les pays membres de l'OCDE. Voir Codes de l'OCDE de la libéralisation des mouvements de capitaux et des opérations courantes invisibles : guide de référence, avril 2003, page 6.

pratique devrait être découragée. Ce faisant, il deviendra plus difficile et coûteux de garantir les prêts destinés aux activités de pêche INN, ce qui est susceptible également d'augmenter les coûts d'investissement (y compris le coût de transaction) et, de ce fait, de réduire l'incitation à entreprendre des activités de pêche INN sous PLI.

Coût de l'équipement de sécurité (SEi)

Le coût des équipements de sécurité auquel les navires battant pavillon de libre immatriculation échappe souvent peut être augmenté pour eux en rendant l'État du pavillon responsable du non respect des normes générales de sécurité et des prescriptions relatives à la pollution. Cette mesure inciterait ces États à n'accorder leurs pavillons qu'à condition que les navires soient dotés de l'équipement requis. A cet égard, il faudrait préciser les normes minimales à respecter.

Un autre moyen permettant d'accroître le coût des équipements de sécurité obligatoires serait de nature commerciale puisqu'il s'agit de restrictions à l'accès aux biens et services. Ainsi des restrictions à la fourniture de certains matériels de communication par satellite se traduiraient par des coûts plus élevés pour les navires sous PLI. Comme nous l'avons déjà signalé, les fournisseurs de matériels de sécurité sont parfois suffisamment peu nombreux pour qu'il soit possible d'organiser un véritable embargo.

Enfin, comme nous l'avons précisé dans la section 2, les conditions sociales médiocres qui caractérisent certains pays sont l'une des raisons qui explique les faibles dépenses de sécurité que doivent engager les navires battant pavillon de libre immatriculation, de sorte que toute mesure destinée à améliorer les conditions macro-économiques dans ces pays devrait contribuer à accroître ce poste des dépenses.

5.4. Moyens envisageables pour accroître le coût de la pêche INN

Les coûts du risque englobent les coûts de la fraude, de la corruption et des mesures d'évitement, le coût de la sanction encourue et le coût moral.

Sanction encourue E(Si)

Bien que toute augmentation des sanctions encourues sera de nature à affecter les décisions de pratiquer les activités de pêche illégale et non déclarées dans les ZEE nationales ou en haute mer, elle n'aura pas d'effet sur les activités non réglementées conduites par des navires d'États non parties en haute mer. Comme nous l'indiquons dans la section 2, le niveau de la sanction encourue est lié positivement à deux facteurs principaux : (1) la probabilité d'être arraisonné et (2) le niveau de la sanction.

Si l'on veut accroître la probabilité d'arraisonnement (à savoir la probabilité de détection des navires pêchant illégalement), une première série de mesures pourrait consister à améliorer les moyens «classiques» de suivi, de contrôle et de surveillance (parallèlement aux incidences budgétaires inévitables). Un deuxième train de mesures est de nature réglementaire puisqu'il concerne l'extension du risque couru, par exemple par l'application «extraterritoriale» de sanctions nationales. Quoique les pays aient des attitudes différentes à l'égard de l'application extraterritoriale de leurs lois à leurs citoyens, cette pratique gagne du terrain (un récent exemple en est l'application à certains types de tourisme sexuel). Dans le cadre des activités de pêche INN, il est intéressant de mentionner que plusieurs pays membres de l'OCDE ont adopté ce type de règlements ou envisagent de le faire (par exemple, la Nouvelle-Zélande et l'Espagne).

Il est possible également pour ce faire d'avoir recours à la doctrine de la «juridiction au bras long» qui permet à un État d'engager des poursuites contre ses nationaux lorsqu'ils ont enfreint une législation étrangère. On parle, à ce propos, de la disposition de la «loi Lacey» ou d'infraction à la loi Lacey. La loi Lacey (Lacey Act), qui a été édictée aux Etats-Unis pour interdire le trafic entre États d'oiseaux ou d'autres animaux tués illégalement dans l'État d'origine, peut être appliquée au débarquement, à l'importation, à l'exportation, au transport, à la vente, à la réception, à l'acquisition, à la détention ou à l'achat de tout poisson capturé, détenu, transporté ou vendu contrairement à la législation d'un autre État (Kuemlangan, 2000⁴⁴). Un récent exemple de cette application de la loi Lacey concernait à la fois des ressortissants américains et étrangers qui importaient illégalement de grandes quantités de langoustes du Honduras⁴⁵.

En liaison avec cette mesure, un troisième moyen direct d'élargir le champ d'application des sanctions dans tout pays pourrait consister à rendre illégal le commerce des produits de la pêche INN (en particulier, si l'on incluait les acteurs en aval, jusques et y compris le consommateur final). Notons que les navires sous PPE ne devraient pas être touchés par ce type de mesures réglementaires puisqu'ils sont censés respecter les règlements nationaux, régionaux et internationaux. En outre, cette mesure est susceptible d'avoir un effet indirect sur le prix offert pour les produits de la pêche INN car toute personne courant le risque d'être poursuivie exigera probablement une "prime" pour ce risque.

En ce qui concerne le niveau de la sanction, plusieurs mesures peuvent être envisagées pour augmenter le coût des navires pêchant illégalement sous PLI que ce soit au niveau national ou international. Un premier train de mesures concerne le niveau des amendes. Au niveau international, la section 2 indique que les amendes ne sont pas suffisamment fortes en raison, entre autres, de certains arrêts du Tribunal international du droit de la mer (voir encadré 2.A1). Même si ces arrêts semblent légalement fondés (lorsqu'ils précisent que les cautions doivent rester raisonnables, à savoir qu'elles doivent être proportionnées à la valeur du navire et à la taille de sa cargaison etc.), ils semblent sous-estimer la gravité des effets à court et long termes des activités de pêche INN. A cet égard, il convient donc d'encourager toute mesure destinée à permettre aux tribunaux internationaux d'utiliser des niveaux d'amendes plus élevés.

Une deuxième série de mesures apparentées concerne les amendes que les États fixent pour leurs nationaux reconnus coupables de pêche INN (y compris dans le cadre de poursuites extraterritoriales et «au bras long»). Ce faisant, il s'agit avant tout d'augmenter la sanction encourue afin d'éviter que les ressortissants en question ne soient tentés de pêcher illégalement. Néanmoins il convient également de noter que l'ITLOS base ses arrêts sur les sanctions imposées ou imposables conformément aux législations des États concernés (ce qui veut dire notamment que les amendes auxquelles s'exposent les navires battant pavillon de libre immatriculation peuvent difficilement être supérieures aux amendes appliquées par les États à l'heure actuelle). Dans ce contexte, soulignons encore

⁴⁴ Kuemlangan signale qu'une infraction à une disposition de la loi Lacey a fait l'objet de poursuites en dehors des Etats-Unis (un armateur à la pêche INN de Papouasie Nouvelle Guinée a été condamné et sanctionné pour avoir capturé du poisson dans les Iles Salomon sans avoir les droits de pêche l'y autorisant).

⁴⁵ Voir le Projet de Plan d'action national visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée des Etats-Unis (2003) ; <http://www.state.gov/g/oes/rls/or/18488.htm>.

qu'il convient d'encourager toute mesure visant à harmoniser les amendes entre les États du pavillon (voir, par exemple, Commission européenne, 2001)⁴⁶.

Une troisième série de mesures concerne la forme de sanctions encourues. Jusqu'à présent, l'analyse ne portait que sur les sanctions monétaires directes. Pourtant les sanctions peuvent aussi prendre d'autres formes, comme la confiscation du navire et de ses prises ou des peines d'emprisonnement. Même si la confiscation du navire ou de ses prises peut facilement se traduire par une réduction des profits pour les armateurs à la pêche INN sous PLI (sous forme de coûts d'investissement supplémentaires ou de perte de revenus), ces mesures n'ont qu'un effet indirect du fait de la nombreuse main d'œuvre disponible dans certains pays. Ainsi, lorsque des membres de l'équipage sont envoyés en prison, les propriétaires du navire pêchant illégalement sous PLI ont rarement à faire face à des coûts supplémentaires (hormis les coûts occasionnés par la perte de temps de pêche). Les membres de l'équipage sont souvent tout bonnement abandonnés par leurs employeurs dans la mesure où ils peuvent être remplacés à bas prix par d'autres tandis que les «véritables» propriétaires ne sont pour ainsi dire pas inquiétés en raison de l'absence de transparence des structures capitalistiques.

Pour compléter ces mesures envisageables, une quatrième série de mesures pourrait être prise pour toucher le véritable propriétaire des navires pêchant illégalement sous PLI, en identifiant le «propriétaire à titre bénéficiaire». Étant donné que l'absence de transparence s'explique principalement par le fait que les entreprises de pêche ont recours, dans certains pays, à un enregistrement confidentiel, il conviendrait d'encourager toute mesure ayant pour objet d'éliminer les paradis fiscaux ou les territoires et juridictions qui ne coopèrent pas. A cet égard, notons, que l'OCDE joue également un rôle prépondérant dans les initiatives internationales sur cette question par l'intermédiaire du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.

Coût des mesures d'évitement (AVi)

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, les navires pêchant illégalement sous PLI seront probablement amenés à engager des dépenses supplémentaires pour éviter d'être repérés, sous forme de temps de déplacement plus longs, de la forte consommation de carburant nécessaire pour se rendre sur les lieux de pêche ou encore d'opérations de détection (par exemple les dépenses requises pour localiser les navires assurant la police des pêches, notamment pour acquérir le matériel électronique adéquat). Même si ces coûts ne suffisent pas à l'heure actuelle à empêcher la pêche INN sous PLI, ils pourraient être mécaniquement accrus en améliorant les moyens publics de suivi, de contrôle et de surveillance (voir l'analyse des incidences budgétaires ci-dessus).

Parallèlement aux mesures prises par les pouvoirs publics, soulignons que des initiatives privées peuvent également contribuer à accroître le coût des mesures d'évitement auquel auront à faire face les navires pêchant illégalement sous PLI. Ainsi, dans la pêcherie antarctique de la légine, les armateurs pratiquant une pêche légale se sont regroupés au sein de la COLTO (Coalition Of Legal Toothfish Operators⁴⁷) et ont mis en place un système de récompenses pour le signalement de navires «recherchés» afin d'améliorer la détection des navires pêchant illégalement sous PLI. Grâce à ce système,

⁴⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens relative aux comportements enfreignant gravement les règles de la politique commune des pêches décelées en 2000. COM(2001) 650 final, Bruxelles, 12.11.2001.

⁴⁷ Pour plus de détails consulter le site de la COLTO: <http://www.colto.org>.

les navires contrevenants doivent non seulement éviter d'être détectés par les patrouilleurs officiels mais aussi par des navires pêchant dans le respect des règles. Bien qu'on ne connaisse pas encore les résultats que donnent ces programmes, cette initiative devrait a priori augmenter les dépenses que doivent engager les navires pratiquant une pêche INN sous PLI puisque les risques d'être repéré sont plus grands.

Coût moral (REi)

Nous avons souligné dans la section 3 que le coût moral des activités menées par les armateurs à la pêche INN est souvent insuffisant du fait que l'on méconnaît d'une manière générale la gravité de cette activité. Toute mesure destinée à améliorer la prise de conscience par la société des effets économiques, sociaux et environnementaux préjudiciables de la pêche illégale devrait être encouragée. En particulier, l'évaluation des dommages environnementaux, économiques et sociaux que peut causer cette activité pourrait être utile. Là encore, il est intéressant de noter que des initiatives privées pourraient jouer un rôle important en venant compléter les programmes publics. On pourrait ainsi mettre sur pied des programmes de sensibilisation, des campagnes d'information, des campagnes publiques, etc.

S'agissant de sociétés établies qui peuvent souhaiter aborder les problèmes de gouvernance d'entreprises, il convient de souligner que les initiatives de *condamnation* publique de la pêche pourraient jouer un rôle important. A cet égard, selon Stokke et Vidas (2003) ce rôle revient aux ONG commerciales et environnementales, qui communiquent des informations détaillées sur les entreprises de pêche INN et leurs fournisseurs afin d'accroître les coûts auxquels ceux-ci doivent faire face. Stokke et Vidas indiquent en guise d'exemple que l'on pense que la publication par ISOFISH de la liste des entreprises pêchant illégalement dans les eaux antarctiques est probablement la raison qui a poussé les propriétaires de navires norvégiens à abandonner cette activité.

Coût de la fraude (FCi)

Les navires pratiquant une pêche INN sous PLI doivent, pour tourner les règlements en vigueur, engager des frais indispensables pour frauder (reconditionnement et réétiquetage ; fausses positions données par les systèmes de surveillance des navires à l'appui de leurs fausses déclarations, etc.), ainsi que des dépenses destinées à financer la corruption. La section 2 révèle que le principal facteur déterminant de ce type de comportement est de nature sociale (déséquilibre économique au niveau mondial et local). En conséquence les mesures destinées à améliorer les conditions et les perspectives économiques et sociales dans certains pays devraient accroître le coût de la fraude pour les navires pêchant illégalement sous PLI.

En outre, l'augmentation des sanctions encourues par les personnes impliquées dans la fraude devrait aussi contribuer à augmenter le coût de la fraude, car celles-ci voudront toucher une prime de risque. Dans la ligne de ce qui a été dit plus haut sur les sanctions encourues, l'amélioration des moyens de surveillance, de contrôle et de suivi ainsi que le recours à des mesures extraterritoriales et «au bras long» devraient également contribuer à accroître le coût de la fraude pour les navires pêchant illégalement sous PLI.

En ce qui concerne l'implication de hauts fonctionnaires dans les opérations de fraude, soulignons que l'OCDE joue un rôle de premier plan avec sa Convention de lutte

contre la corruption qui est entrée en vigueur le 15 février 1999⁴⁸. Cette Convention demande aux pays membres d'attribuer la qualification pénale au fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer un pot de vin à un agent public étranger en vue d'obtenir ou de conserver un marché international. Les pays qui ont signé la Convention doivent adopter la législation correspondante dans leurs pays.

6. Enseignements de l'analyse

Deux principaux déterminants des activités de pêche INN sont mis en évidence dans ce document. Premièrement la présence dans le monde d'une surcapacité ou d'une capacité inutilisée de pêche mondiale a pour effet d'abaisser le coût du capital et de la main d'œuvre disponible pour les opérations de pêche INN. De nombreux pays membres de l'OCDE sont confrontés à ce problème qui trouve son origine dans le dysfonctionnement des régimes de gestion nationaux. Deuxièmement, les lacunes et la mauvaise application de l'actuel dispositif réglementaire international relatif à la haute mer sont responsables du fait que les navires sous PLI et certaines pratiques de pêche échappent à la réglementation nationale et internationale. En résumé, en tournant les mesures de conservation nationales et internationales, les navires de pêche INN sous PLI parviennent à produire davantage et à générer un plus gros chiffre d'affaires que ceux qui respectent les règles.

Plusieurs autres facteurs déterminants peuvent aussi inciter à la pêche illégale du fait de la rentabilité qu'ils lui garantissent par le biais soit de revenus plus élevés soit de dépenses plus faibles. Certains de ces déterminants sont de nature institutionnelle, comme l'insuffisance des opérations de suivi, de contrôle et de surveillance (aboutissant à une faible probabilité d'arraisonnement des navires fraudeurs même à l'intérieur des ZEE nationales) et l'insuffisance des sanctions (amendes et sanctions non monétaires). D'autres sont de nature économique, comme l'importance des mécanismes de distorsion fiscale (par exemple les paradis fiscaux), l'inadéquation des régimes de gestion, l'abondance de certaines formes de subventions ainsi que certaines règles d'investissement ou règles fiscales (responsables d'un coût artificiellement bas des navires). Certains encore sont de natures sociales, comme les conditions et perspectives économiques et sociales médiocres qui prévalent dans certains pays (qui permettent aux navires d'abaisser leurs charges salariales et leurs dépenses de maintenance en y embauchant leurs équipages).

Même si tous ces facteurs n'interviennent pas nécessairement simultanément, ils sont tous à l'origine d'une incitation à pêcher illégalement et mettent en évidence la nécessité de comprendre la problématique interdisciplinaire de la pêche INN dont la solution passe par des institutions et des instruments multiples. Si les conditions réglementaires et économiques actuelles ne sont pas modifiées, la pêche illégale ne disparaîtra pas. En outre, l'émergence d'opérations de pêche INN organisées pourrait faciliter et accélérer le développement de cette activité en réduisant les coûts monétaires et de transaction auxquels ont à faire face les armateurs contrevenants (principalement le coût du risque et des mesures d'évitement, de la fraude et d'immatriculation). Il est indispensable de prendre rapidement des mesures pour endiguer la progression menaçante de cette pêche.

Même si la plupart des actions envisageables, qui sont examinées dans ce document, font déjà partie de la «boîte à outils» des autorités réglementaires, elles ont souvent

48

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers.
http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34859_1_1_1_1_1,00.html

besoin d'être explicitées ou adaptées à la situation particulière de la pêche INN sous PLI. Des mesures peuvent en premier lieu être prises à l'échelle multinationale pour limiter ou éliminer les faiblesses et les «lacunes» qui existent actuellement. En particulier, on pourrait envisager de prendre des mesures destinées à inciter tous les États du pavillon à adhérer à des accords internationaux et aux organisations régionales de gestion des pêches, de subordonner l'octroi d'un pavillon à un navire à l'existence d'un lien «substantiel» défini et opposable ou à définir quelques impératifs minimaux à faire respecter par les États du pavillon. L'expérience de récentes négociations multinationales montre néanmoins qu'il est difficile de parvenir à un accord sur ces mesures en dépit de leur efficacité potentielle et de leur caractère peu onéreux⁴⁹. De même au niveau multinational, des mesures peuvent être envisagées pour faciliter la participation active de tous les États du pavillon concernés aux organisations régionales de gestion des pêches.

Sans préjudice des futures initiatives au sujet du dispositif juridique international, des mesures pourraient être prises à l'échelle nationale pour garantir un meilleur respect des réglementations en vigueur. Premièrement, les moyens de suivi, de contrôle et de surveillance des pays engagés pourraient être améliorés afin d'améliorer la détection des activités de pêche INN et d'accroître la probabilité d'arraisonnement. Toutefois, l'analyse a montré que les moyens classiques de suivi, de contrôle et de surveillance sont onéreux et qu'il serait bon d'étudier des solutions de rechange (par exemple coordination entre États engagés, opérations de suivi, contrôle et surveillance à terre). Deuxièmement le niveau des sanctions encourues pourrait être augmenté pour que celles-ci deviennent véritablement dissuasives. A cet égard on fait remarquer que les sanctions pourraient mieux refléter le coût total des activités de pêche INN, et notamment les coûts supportés par l'ensemble de la société. Enfin, des mesures peuvent être prises pour élargir le champs géographique des sanctions ; en particulier, les États engagés pourraient envisager de prendre des mesures extraterritoriales contre tout citoyen participant à des activités de pêche INN et d'appliquer la doctrine de "la juridiction au bras long" qui permet à un État d'engager des poursuites contre tout ressortissant qui enfreint une loi étrangère.

Une seconde série de mesures est de nature commerciale puisque leur objectif recherché est de diminuer le chiffre d'affaires ou d'augmenter les coûts. En ce qui concerne le chiffre d'affaires, des mesures peuvent être mises en place pour restreindre le commerce des produits de la pêche INN, par exemple en décidant des embargos, des boycotts (actions de *condamnation*) ou en mettant en place des programmes de traçabilité et d'étiquetage. Même si ces systèmes risquent d'avoir une efficacité différente d'un cas à l'autre, ils auront toujours un coût social sous forme d'une augmentation des prix, qui devra être mis en balance avec les avantages sociaux à long terme découlant d'une amélioration de l'état des stocks. Sur le plan des coûts, on pourra mettre en place des restrictions à la fourniture de biens et services : par exemple, interdiction de débarquer dans un port, transbordement, moyens de production (par exemple carburant, assurance, communications par satellite) et investissements à l'étranger (réserve formulée par le Japon dans le cadre du Code de l'OCDE de libéralisation des mouvements de capitaux). De récents exemples révèlent que ces mesures peuvent être efficaces dans certains cas pour un coût relativement faible.

⁴⁹ Vukas et Vidas (2001) montrent comment l'exigence d'un lien substantiel entre l'État du pavillon et le navire n'a cessé d'être atténuée au cours des négociations qui ont abouti en 1982 à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Une troisième série de mesures est de nature économique puisqu'elle a pour but de réguler les déséquilibres économiques qui permettent aux activités de pêche INN d'exister. Ces dispositions visent, entre autres, à améliorer les perspectives économiques et sociales dans certains pays, à réduire la surcapacité (par la mise en place de régimes de gestion appropriés) ou à améliorer la transparence des opérations bancaires.

Notons que toutes ces mesures envisageables entraînent des coûts qui pourront être répercutés soit sur le public, la profession, les consommateurs ou ces trois groupes à la fois.

Annexe 1. Le Modèle

La fonction du profit escompté du navire i s'écrira :

$$(1) E(\pi_i) = E(B_i) - E(S_i)$$

$$E(\pi_i) = E[(1-r_i) \times (TR_i - TC_i)] - E(S_i)$$

Où :

r_i = le taux d'imposition du profit dans un pays i ,

TR_i = chiffre d'affaire provenant des opérations de pêche d'un navire i

TC_i = coût total des opérations de pêche d'un navire i

$E(S_i)$ = sanction à laquelle s'expose la navire i

$$(2) \text{Chiffre d'affaires : } TR_i = Q_i \times P_i$$

Où :

Q_i = quantité de poisson prélevée par le navire i

P_i = prix reçu par le navire i pour le poisson pêché

$$(3) \text{Coûts totaux : } TC_i = OP_i + CC_i + IUUC_i$$

Où (voir Encadré 1 pour les détails sur OP_i , CC_i , $IUUC_i$) :

OP_i = charges d'exploitation du navire i

CC_i = coût d'investissement dans le navire i

$IUUC_i$ = coût des activités de pêche INN du navire i ,

$$(4) E(S_i) = \text{sanction encourue par le navire } i \text{ qui est fonction}$$

du niveau de la peine (Pen)

de la probabilité d'être arrêté ($Prob_i$)

Encadré A1.1. Composantes du coût total (OPi, CCI, IUUi)

OPi = charges d'exploitation du navire i

- Carburant (FCi) = coût du carburant nécessaire pour les opérations de pêche (FFi) et le déplacement jusqu'aux lieux de pêche (FSi)
- Equipage ((CRi) = salaires (Wi) et charges sociales (SIi)
- Autres dépenses de fonctionnement (ORi) = engins (Gi), appâts (Bi) et frais de mise à terre (Li)
- Coût d'immatriculation (FLi)
- Suivi, contrôle et surveillance (MSCi)
- Assurance (Ii)
- Entretien et réparation : Mi

CCi = Coût d'investissement dans le navire i

- Coût du navire (Vi) = prix d'achat du navire
- Coût des équipements de sécurité (SEi)
- Autres investissements (OCi) = équipement de navigation, de localisation, de communication à bord (y compris par satellite)

IUUCi = Coûts des opérations de pêche INN du navire i dont :

- Coût de la fraude (y compris coût de la corruption) : FRi
- Coût des mesures d'évitement : AVi
- Coût moral: REi

Source: Secrétariat de l'OCDE.

Annexe 2. Tableaux et encadrés

Tableau A2.1. Liste des juridictions répondant aux critères de l'OCDE pour être qualifiées de paradis fiscaux (2000)

Andorre	Liechtenstein
Anguilla – Territoire d'Outre-mer du Royaume-Uni	République des Maldives
Antigua et Barbuda	République des Iles Marshall ³
Aruba – Royaume des Pays-Bas ¹	Principauté de Monaco
Commonwealth des Bahamas	Montserrat – Territoire d'Outre-mer du Royaume-Uni
Bahreïn	République de Nauru
Barbade	Antilles néerlandaises – Royaume des Pays-Bas ¹
Belize	Niue – Nouvelle-Zélande ²
Iles vierges britanniques – Territoire d'Outre-mer du Royaume-Uni	Panama
Iles Cook – Nouvelle-Zélande ²	Samoa
La Dominique	République des Seychelles
Gibraltar – Territoire d'Outre-mer du Royaume-Uni	Sainte-Lucie
Grenade	Fédération de Saint-Christophe et Nevis
Guernesey/Sercq/Aurigny – Territoire dépendant de la couronne britannique	Saint-Vincent et Grenadines
Ile de Man – Territoire dépendant de la couronne britannique	Tonga
Jersey – Territoire dépendant de la couronne britannique	Turks & Caicos – Territoire d'Outre-mer du Royaume-Uni
Libéria	Iles vierges des Etats-Unis – Territoire extérieur des Etats-Unis
	République de Vanuatu

Notes :

¹ Les Pays-Bas, les Antilles néerlandaises et Aruba forment le Royaume des Pays-Bas.² Pays entièrement indépendant librement associé à la Nouvelle-Zélande.³ Pays entièrement indépendant librement associé aux Etats-Unis

Source : OCDE, 2000

Tableau A2.2. Registres déclarés par l'International Transport Workers' Federation pavillons de complaisance (juillet 2003)

Antigua-et-Barbuda	Honduras
Barbade	Jamaïque
Belize	Liban
Bermudes (RU)	Liberia
Bolivie	Malte
Birmanie/Myanmar	République des Iles Marshall
Iles Caïmans (RU)	Maurice
Cambodge	Antilles néerlandaises
Commonwealth des Bahamas	Panama
Les Comores	São Tomé e Príncipe
Chypre	Saint-Vincent et Grenadines
Gibraltar (RU)	Sri Lanka
GIS (Registre maritime international allemand)	Tonga
Guinée équatoriale	République de Vanuatu

Source : ITF, 2003 (http://www.itf.org.uk/seafarers/foc/Body_foc.html)

Encadré A2.1. Exemples d'arrêts de l'ITLOS

Confrontée à de vastes opérations de pêche INN à la légine au large des Kerguelen, la France a arrêté plusieurs navires et a réclamé de lourdes cautions en échange de la mainlevée de leur immobilisation. Dans trois cas à ce jour, l'État du pavillon du navire a contesté les décisions de la France devant le Tribunal international du droit de la mer (ITLOS), demandant la mainlevée immédiate de la saisie du navire et une réduction considérable du montant de la garantie financière. Dans le premier cas, celui du Camouco (Panama C. France), la France avait fixé une caution de 20 millions de FFR (3.1 millions d'USD). Le 7 février 2000, tout en attirant l'attention sur la gravité de la pêche INN au large des Kerguelen (dont la France évaluait alors le préjudice à plus de 56 millions d'USD), le Tribunal a estimé que le montant de la caution demandée par la France n'était pas « raisonnable » et l'a ramené à 8 millions de FFR (1.2 million d'USD). Pour justifier sa décision, il a avancé les arguments suivants⁵⁰ :

« Le Tribunal, dans l'arrêt rendu précédemment dans l'affaire « Saiga » (Prompte mainlevée) avait constaté que « [l]e critère [du raisonnable] englobe le montant, la nature et la forme de la caution ou de la garantie financière. L'équilibre global à établir entre montant, forme et nature de la caution doit être raisonnable ».

Dans l'arrêt rendu par lui aujourd'hui, le Tribunal a réitéré ladite conclusion et a rappelé un certain nombre d'éléments qui revêtent une pertinence lorsqu'il s'agit d'évaluer le caractère raisonnable de la caution ou de la garantie financière. Le Tribunal considère que, au nombre de ces éléments, il y a :

- *La gravité des infractions imputées ;*
- *Les pénalités imposées ou qui peuvent l'être aux termes de la législation de l'État qui a immobilisé le navire ;*
- *La valeur du navire immobilisé et celle de la cargaison saisie ; et*
- *Le montant de la caution imposée par l'État qui a immobilisé le navire ainsi que la forme sous laquelle ladite caution est exigée."*

Dans une autre affaire (18 décembre 2000), le Tribunal a de nouveau estimé que la caution demandée par la France pour le Monte Confurco, battant pavillon des Seychelles, à savoir 56.4 millions de FFR (8.7 millions USD), n'était pas raisonnable et il l'a ramenée à 18 millions de FFR (2.8 millions USD). En revanche, dans la dernière affaire concernant la France (au sujet du Grand Prince, inscrit au registre du Belize ; arrêt rendu le 20 avril 2001), le Tribunal « a conclu qu'il n'avait pas de compétence au titre de l'article 292 de la Convention pour connaître de la demande. [II] a déclaré que « les documents probatoires produits par le demandeur ne permettent pas d'établir que le Belize était l'État du Pavillon du navire au moment où la demande a été faite ». La caution fixée par la France à 1.7 million EUR (1.7 million USD) a donc été maintenue (le Belize avait demandé qu'elle soit ramenée à 206 149 EUR)⁵¹.

Une demande similaire a récemment été formulée par la Fédération de Russie contre l'Australie, à la suite de l'arraisonnement du Volga, le 7 février 2002, par un hélicoptère de la marine australienne en haute mer dans l'océan Antarctique, pour pêche illégale présumée dans la zone de pêche de l'Australie. Le navire a été escorté par un navire de guerre australien jusqu'à Perth, où il a été immobilisé. Les membres de l'équipage ont été rapatriés dans leurs pays respectifs après une période de détention, à l'exception de trois officiers de nationalité espagnole toujours retenus à

⁵⁰ Communiqué de presse n° 35 de l'ITLOS.

⁵¹ *La Voz de Galicia*, 13 avril 2002. Finalement, l'amende n'a pas été payée et la France a coulé le navire au large de La Réunion dans les premiers mois de 2002.

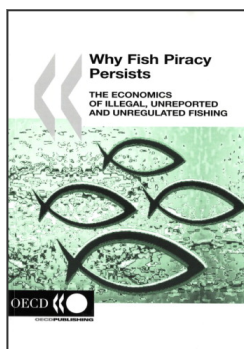
Perth par les autorités judiciaires. Les autorités australiennes ont vendu la pêche qui se trouvait à bord au moment de l'arraisonnement pour un montant de 1 932 579,28 AUD. Elles ont fixé à 4 177 500 AUD le montant de la garantie financière demandée en échange de la mainlevée de l'immobilisation du navire et de la mise en liberté des membres d'équipage. La Fédération de Russie a demandé au Tribunal d'ordonner au défendeur la mainlevée de l'immobilisation du Volga et la mise en liberté de ses officiers contre le dépôt d'une caution ou garantie financière d'un montant ne dépassant pas 500 000 AUD. Il est particulièrement intéressant de souligner, dans cette affaire, que l'Australie a procédé à l'interception du navire en haute mer, dans les eaux adjacentes à sa ZEE au large de l'île Heard.

Dans ses délibérations, l'ITLOS a tiré les enseignements de ses précédentes expériences. Il a ordonné le versement d'une caution représentant la valeur du navire, du carburant, des lubrifiants et du matériel de pêche (1.9 million d'AUD). Il est à noter qu'il n'a pas considéré que le produit de la vente du poisson et des appâts trouvés à bord, conservé en fiducie par les autorités australiennes dans l'attente de l'issue de la procédure ouverte devant les tribunaux du pays, devait faire partie de la caution. Cela constitue une rupture par rapport aux précédents arrêts du Tribunal et pose un principe important, car cela signifie que l'entreprise doit trouver 1.9 million d'AUD *supplémentaires* pour acquitter la caution. Cependant, il n'a pas répondu favorablement à la demande de l'Australie d'inclure dans la caution la somme de 1 million d'AUD pour garantir l'installation d'un système de suivi des bateaux à bord du navire. L'installation de ce système aurait constitué un « gage de bonne conduite » en attendant l'issue des poursuites engagées devant les tribunaux australiens, car en général, comme cela a été souligné pendant les débats devant l'ITLOS, les navires pratiquant la pêche INN récidivent. Par exemple, après la mainlevée, contre caution, de l'immobilisation du Camouco, conformément à l'arrêt rendu par l'ITLOS en janvier 2000 dans l'affaire opposant le Panama à la France, ce navire a de nouveau été appréhendé par les autorités françaises le 3 juillet 2002 au large des Kerguelen, cette fois-ci sous le nom Eternal (anciennement Arvisa 1, anciennement Camouco). Néanmoins, au moins un juge a exprimé une opinion dissidente et estimé que le mécanisme du gage de bonne conduite serait adapté à la situation compte tenu du taux de récidive très élevé.

Bibliographie

- Agnew D.J. et C.T. Barnes (2004), “Economic and Social Drivers of IUU Fishing: Building a Framework”, *Fish Piracy, Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (uniquement en anglais), OCDE Paris, 29 pages,.
- Becker G.S. (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, 76 (2), pp. 169-217.
- Boostrom, R. (2000), “The Community-Oriented Policing and Problem Solving Paradigm-What Have We Learned?”, 10th Biannual IIFET Conference, Corvallis (Etats-Unis), 10 au 14 juillet 2000.
- Charles, A.T., R.L. Mazany and M.L. Cross (1999), “The Economics of Illegal Fishing: A Behavioral Model”, *Marine Resource Economics*, vol. 14, pp. 95-110.
- Coase, R. (1960), “The Problem of Social Cost” *The Journal of Law and Economics*, vol. III, pp. 1-44.
- Earle M. (2002), “The European Union. Subsidies and Fleet capacity 1983-2002”, UNEP Workshop on the Impacts of Trade-related Policies on Fisheries and Measures required for Sustainable Development, Genève, 15 mars 2002.
- Commission européenne (2001), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens, «Comportements enfrenant gravement les règles de la politique commune de la pêche décelés en 2000», COM(2001) 650 final, Bruxelles, 12.11.2001.
- FAO (2000), “Guide to Monitoring, Control and Surveillance Systems for Coastal and Offshore Capture Fisheries”, Flewelling, P. et Cullinan, C., FAO Fish. Document technique sur les pêches T415, Rome, 200p.
- Flewelling, P. (1995), “An Introduction to Monitoring, Control and Surveillance for Capture Fisheries”, FAO, document technique n°338, Rome, 217 pages.
- Gates J.M. (1984), “Principal Types of Uncertainty in Fishing Operations”, *Marine Resource Economics*, vol. 1, n°1.
- Hatcher A. *et al.* (2000), “Normative and Social Influences Affecting Compliance with Fishery Regulations”, *Land Economics*, vol. 76(3), pp. 448-461.
- Hatcher A. (2004), “Capital Costs of IUU Fishing”, *Fish Piracy, Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (uniquement en anglais), OCDE Paris.
- ITF (2002), “More Troubled Waters: Fishing, Pollution and FOCs”, importante contribution de groupe au Sommet mondial sur le développement durable organisé en 2002 à Johannesburg, ITF / ICFTU / TUAC / Greenpeace.

- Jost P.J. (2001), “Crime, Coordination and Punishment: An Economic Analysis”, *International Review of Law and Economics*, vol. 21, pp. 23-46.
- Kelleher, K. (2002) “The Costs of Monitoring, Control and Surveillance of Fisheries in Developing Countries”, *FAO Fisheries Circular*. No. 976. Rome, 47 pages.
- Kuemlangan, B. (2000), “National Legislative Options to Combat IUU Fishing”, Document AUS:IUU/2000/9, 16 pages.
- Llacer, F.J.M. (2003), “Open Registers: Past, Present and Future”, *Marine Policy*, vol. 27, pp. 513-523
- OCDE (1997), *Vers des pêcheries durables : aspects économiques de la gestion des ressources marines vivantes*, Paris, 415 pages.
- OCDE (2000), «Vers une coopération fiscale globale – Rapport pour la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2000 et recommandations du Comité des affaires fiscales – progrès dans l’identification et l’élimination des pratiques fiscales dommageables», OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *La libéralisation du secteur des pêches. Sa portée et ses effets*, OCDE, Paris, 384 pages.
- OCDE (2003b), *Examen des pêcheries dans les pays de l’OCDE : politiques et statistiques de base*, Paris.
- OCDE (2003c), «Code de libéralisation des mouvements de capitaux», OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), «Sûreté maritime – propriété et contrôle des navires : options à suivre pour renforcer la transparence», DSTI/DOT/MTC(2003)61.
- Peachey, G. (1991), “Illegal Trochus Fishing -- What Can We Do?”, *Australian Fisheries*, Canberra, vol 50, 8-9, 1991.
- Stokke, O.S. et D. Vidas (2004), “Regulating IUU Fishing or Combating IUU Operations?”, *Fish Piracy, Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (uniquement en anglais), OCDE Paris.
- Sutinen J.G. et K. Kuperan (1999), “A Socioeconomic Theory of Regulatory Compliance in Fisheries”, *International Journal of Social Economics*, vol. 26(1/2/3), pp. 174-193.
- Upton S. et V. Vangelis (2003), «Mettre fin au pillage de la haute mer en s’attaquant à la pêche illégale, non déclarée, non réglementée. Table ronde sur le développement durable», OCDE, 6 juin 2003.
- Varian H. (1992), *Microeconomic Analysis*, 3ème édition.
- Vukas B. et D. Vidas (2001), “Flags of Convenience and High Seas Fishing: the emergence of a legal framework”; in: O.S. Stokke (ed.), *Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*, Oxford University Press, pp. 54-90.



Extrait de :

Why Fish Piracy Persists

The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264010888-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Économie des activités de pêche illégales, non déclarées et non règlementées », dans *Why Fish Piracy Persists : The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264010918-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.