

Non classifié

AGR/FI/IUU(2004)19



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

16-Apr-2004

Français - Or. Français

**DIRECTION DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES PÊCHERIES
COMITÉ DES PÊCHERIES**

**AGR/FI/IUU(2004)19
Non classifié**

**CONTROLE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITES DE PECHE: LES MOYENS D'INTERVENTION
ET LEURS LIMITES**

19-20 avril 2004

Ce document a été préparé par M. Serge Beslier, Commission européenne.

Ce document a été soumis à l'Atelier sur la pêche INN, 19-20 avril 2004.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:
Carl-Christian SCHMIDT (carl-christian.schmidt@oecd.org)

JT00162260

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Français

CONTRÔLE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE PÊCHE - LES MOYENS D'INTERVENTION ET LEURS LIMITES¹.

Introduction

1. Le rôle des institutions politiques qu'elles soient nationales ou internationales, est d'établir les règles de droit qui permettent à la société de se développer de façon harmonieuse et durable.
2. Pour être efficace ces règles de droit doivent être contrôlées. Un droit non contrôlé et non sanctionné, est un droit inexistant.
3. Ce contrôle a un coût. Il est donc important que les décideurs politiques aient connaissance de ce coût lorsqu'ils élaborent les règles qui détermineront les conditions d'exercice d'une activité économique. Dans le secteur de la pêche ce coût peut être évalué de différentes manières. Le terme « coût » se définissant selon le cas comme un élément financier ou un élément économique.
4. Il y a le coût budgétaire. Quels sont les moyens financiers que la collectivité publique est prête à consacrer au contrôle d'une activité particulière ?
5. Il y a le coût environnemental. Quels sont les risques pour l'environnement résultant de moyens inadaptés à la réalisation d'un objectif de gestion durable des ressources halieutiques ? Quels sont les risques pour les espèces menacées et pour la biodiversité ?
6. Il y a le coût économique et social. Quelles sont les conséquences en terme de gestion des stocks si ces mesures ne permettent pas d'assurer leur rendement optimum et quelles en sont les conséquences aussi bien pour les entreprises que pour les travailleurs ?
7. La nécessité d'un contrôle efficace, condition essentielle pour assurer une exploitation durable des ressources halieutiques, n'est contestée par personne aussi bien dans l'intérêt de la société que dans celui des entreprises et des travailleurs.
8. Il est donc surprenant que l'on se pose la question de savoir pourquoi tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes.
9. Il faut s'interroger sur le coût pour la société et les limites supportables de ce coût. La tendance est à la rigueur budgétaire et l'OCDE est la première à rappeler la nécessité de la maîtrise des dépenses publiques.
10. Il faut aussi s'interroger sur le coût pour les entreprises et les conséquences de ce coût sur la concurrence et la loyauté de la compétition au niveau international.

¹ Ce document a été préparé par M. Serge Beslier, Commission européenne.

Le coût pour la société

11. Le contrôle en mer coûte cher. Ceci n'est pas un scoop mais une réalité dont il faut tenir compte. Cette réalité est toutefois mal connue. C'est la raison pour laquelle la Communauté européenne attache une grande importance aux études en cours au sein de l'OCDE pour évaluer les conséquences économiques et sociales de la pêche dite IUU.

12. Le coût de contrôle des activités de pêche dans la Communauté et ses Etats membres représente une enveloppe estimée à environ 300 millions d'Euros. Ce chiffre peut toutefois être accueilli avec une certaine prudence car les activités de contrôle des pêches, ne sont pas toujours spécifiques et il n'existe pas de méthode validée de collecte de ce type d'information. Ce chiffre doit être rapproché de la valeur des produits débarqués par les navires de pêche communautaire, estimée à plus ou moins 5,5 milliards d'Euros. Le coût du contrôle représente donc près de 5% de la valeur de la production. Dans le cas particulier de la NAFO, le coût du contrôle des navires communautaires est de près de 4 millions d'Euros pour une valeur au débarquement de l'ordre de 55 millions d'Euros (en 2002), soit plus de 7% de la valeur de la production.

13. Ces deux exemples mettent en évidence le coût relativement élevé du contrôle dans ce secteur. Il est certainement supérieur à la marge bénéficiaire réalisée par les entreprises de pêche. Ce qui montre que le coût de ce type d'intervention publique ne peut être rapporté au seul bénéfice du secteur directement concerné mais doit aussi être évalué en terme de filière et ce qui peut être encore plus difficile à évaluer en terme d'impact pour la société (environnement, etc...).

14. Il ne s'agit que des coûts directs de contrôle des activités de pêche. Il faudrait également évaluer le coût des contrôles à l'importation des produits de la pêche exercé par les autorités douanières. Le marché communautaire est avec les marchés japonais et nord américains, un des trois grands marchés débouché pour les produits de la pêche. Les autorités communautaires et les autorités douanières des EM ont donc à ce titre des responsabilités particulières. Il ne faut cependant pas oublier que le trafic de produits de la pêche illégaux n'est pas le seul soucis des autorités confrontées à des phénomènes de criminalité internationale qui sont considérés comme beaucoup plus menaçant pour l'équilibre de la société tels que le trafic de drogue, d'êtres humains, d'armes, d'argent sale et qui consomment énormément de moyens et d'énergie. Ces phénomènes relèvent toutefois de la même logique résultant d'une mondialisation non maîtrisée de l'économie et de l'incapacité des Etats à régler isolément ces problèmes.

15. Il est certain que dans un milieu ouvert comme l'est le milieu marin la coopération internationale est une nécessité. C'est d'ailleurs, non sans raison, un des piliers de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cette coopération est non seulement une obligation en terme de conservation et de gestion des ressources halieutiques, elle est aussi une nécessité en terme de contrôle et de surveillance. Cette nécessité est d'autant plus forte que les contraintes budgétaires actuelles imposent la recherche du meilleur système possible en terme de coût /efficacité.

16. Cette coopération internationale est d'autant plus nécessaire que les intérêts économiques des Etats, ne sont pas nécessairement convergents. Ceux de l'Etat côtier ne sont pas les mêmes que ceux de l'Etat de pavillon, qui ne sont pas non plus les mêmes que ceux de l'Etat de port ou de l'Etat dans lequel les produits sont consommés.

17. La Communauté européenne dans le cadre de la réforme de la Politique Commune de la Pêche, s'est interrogée sur l'efficacité du système communautaire. Elle est arrivée à la conclusion que le système communautaire traditionnel qui repose sur un partage des compétences entre la Communauté qui dispose de la compétence législative et les Etats membres qui ont la compétence d'exécution, ne permettait pas de

répondre de façon satisfaisante à la nécessité de coopérer, y compris entre Etats membres de la Communauté.

18. C'est une des raisons pour laquelle la Communauté européenne envisage actuellement de créer une Agence communautaire de contrôle de pêche. Cette agence devrait permettre non seulement d'améliorer la qualité et l'efficacité du système de contrôle communautaire mais aussi de mieux valoriser les dépenses budgétaires de la Communauté et des ses EM dans ce domaine. La création de cette agence devrait, en outre, permettre de faciliter la coopération internationale par la mise en place d'un système d'échange d'information en participant, par exemple, au réseau de « monitoring, control and surveillance » (MCS) actuellement en cours d'élaboration.

19. La coopération internationale passe aussi de façon évidente par les organisations régionales de pêche (ORP). La mise en place de schémas de contrôle harmonisés entre les différentes ORP est certainement une source d'économie et d'efficacité. La Communauté attache une grande importance à ce que le schéma de contrôle mis en place au sein de chaque ORP, soit adapté aux caractéristiques de la pêcherie. On peut citer à titre d'exemple, le processus d'élaboration du schéma de contrôle de la Commission des Thonidés de l'océan Indien (CTOI) qui repose sur une analyse systématique des différentes techniques de contrôle connues et sur un choix de celles qui représente le meilleur rapport coût-efficacité au regard des caractéristiques de la pêcherie thonière de l'Océan Indien. Dans l'élaboration de ce schéma, il a également été tenu compte des capacités des différentes parties contractantes puisque cette ORP réunit aussi bien des pays développés que des pays en voie de développement. Ceci montre que l'évaluation économique, les outils de contrôle sont divers et leurs coûts peuvent varier de façon considérable. La question posée est donc celle de savoir comment optimiser l'argent investi dans le contrôle et comment assurer la meilleure synergie entre les différents types de contrôle : en mer, aérien, au port, à l'importation etc... Il semble que jusqu'à présent l'analyse a été plus empirique que rationnelle. L'analyse économique peut dans ce type de dossier permettre de mieux moduler les différents instruments de contrôle.

20. La recherche de l'amélioration du rapport coût/efficacité suppose que l'on fasse appel à des techniques de mises en œuvre faciles à contrôler telles que les listes de navires autorisés à pêcher qui devrait permettre de contrer la pratique des registres dit ouverts plus connus sous un vocabulaire, non défini, sur le plan juridique de registre de complaisance qui génère ce que l'on qualifie communément de navires à pavillon de complaisance.

21. La Communauté européenne s'oriente de plus en plus vers des technologies qui permettent d'allier l'efficacité à l'économie. Le développement des systèmes satellitaires a permis de faire des progrès remarquables à cet égard. Il est actuellement prévu de rendre le système de contrôle des navires par satellites (Vessel monitoring system-VMS) obligatoire pour tous les navires de plus de 15 mètres. Le satellite offre des possibilités de repérage qui ne sont pas limités aux navires équipés d'une balise et offre certainement des perspectives de développement non encore exploitées pour le secteur de la pêche. Le satellite en liaison avec l'informatique offre également des possibilités d'amélioration pour la mise en œuvre et le contrôle des activités de pêche telles que le logbook électronique qui peut permettre de contrôler en temps réel les activités de pêche.

22. Ces techniques sont relativement bon marché et en tout cas moins onéreuses pour la collectivité que les techniques classiques de contrôle en mer ou de contrôle au port compte tenu de leur efficacité. Une étude sommaire déjà ancienne, a permis de démontrer que le VMS était rentable, s'il permettait de réaliser 10% d'économie sur le coût du contrôle en mer.

23. Les coûts du contrôle ne sont pas limités à ceux encourus par les collectivités publiques, les entreprises doivent assumer une part de plus en plus importante de ces coûts.

Les coûts pour les entreprises

24. Les entreprises de pêche sont soumises à un double phénomène de concurrence. Il y a concurrence pour l'accès aux ressources de pêche et concurrence pour l'accès aux marchés des produits de la pêche.

25. Les conditions économiques pour l'accès aux ressources déterminent la compétitivité des entreprises pour l'accès aux marchés. Le coût du contrôle constitue pour les flottes de pêche un élément déterminant de cette compétitivité.

26. Les contraintes liées au coût de contrôle pour une entreprise peuvent être évaluées à deux niveaux :

- Au niveau de l'économie de l'entreprise (micro économique), le contrôle a un coût pour l'armateur, tenue d'un journal de bord, la production de déclaration de capture, mise en place d'une balise VMS, utilisation de techniques de pêche sélectives. Le fait de ne pas devoir supporter ces coûts représente un avantage de concurrence certain pour les navires à pavillon de complaisance qui n'y sont pas soumis. Mais le facteur de distorsion de concurrence le plus grave n'est peut être pas là, il réside également et surtout dans la possibilité de s'exonérer des règles de conservation et de gestion en particulier des mesures de limitations des captures. Il est clair qu'un navire qui respecte de telles limitations ne se trouve pas en situation de concurrence égale par rapport à un navire qui n'a pas de limite d'activité. On peut, en outre, signaler que les navires qui pratiquent la pêche IUU sont aussi les premiers à transgresser les normes relatives à la sécurité de la navigation, à la sécurité des navires, au bien être de l'équipage et à la préservation de l'environnement marin.
- Au niveau de l'environnement économique dans lequel vit l'entreprise (macro économique) l'absence de politique de contrôle constitue un avantage concurrentiel important pour l'armateur. Que le coût du contrôle soit répercuté sur l'entreprise par un système de recouvrement des coûts (ITQ, licences payantes ou tout autre système équivalent) ou qu'il constitue un environnement fiscal privilégié, l'immatriculation d'un navire dans un pays à pavillon de complaisance va souvent de pair avec la constitution d'une société d'armement dans un paradis fiscal, le résultat est le même : l'armateur exploitant son navire sous pavillon de complaisance bénéficie d'un avantage concurrentiel certain par rapport à ses concurrents qui exploitent leurs navires sous un pavillon civilisé.

27. Si les systèmes de gestion des pêcheries étaient étanches, l'évaluation du coût du contrôle porterait pour l'essentiel sur les limites acceptables pour les budgets publics.

28. Paradoxalement, plus les moyens affectés au contrôle d'activités de pêche augmentent plus la tentation pour l'armateur de se soustraire au système devient forte.

29. Même si la fraude n'est pas limitée aux activités des navires à pavillon de complaisance, il est certain que la possibilité d'échapper à des mesures de contrôle de plus en plus contraignantes, incite certains armateurs à changer de pavillon. La facilité avec laquelle il est possible de ré-immatriculer un navire constitue une caractéristique du monde maritime, commune au secteur des transports maritimes et à celui des pêches maritimes. La délocalisation de ces activités résulte d'un simple jeu d'écriture administrative et à un changement de pavillon du navire alors que pour une entreprise terrestre, il faut en plus organiser le déménagement physique de l'entreprise.

30. Le phénomène de la complaisance n'est pas limité à l'attribution du pavillon. La mobilité des navires de pêche fait qu'ils peuvent choisir le lieu de débarquement et donc de mise sur le marché, selon leur intérêt. Ce choix peut être effectué en fonction de critères économiques légitimes tels que la proximité des lieux de pêche, des marchés de destination des produits débarqués ou de la performance commerciale des opérateurs portuaires. Ce choix peut également être le résultat de raisons illégitimes telles que l'absence de contrôle. Il y a donc non seulement un phénomène de pavillon de complaisance, mais il y a aussi un problème de port de complaisance. L'incitation à réaliser un tel contrôle est relativement limitée pour le pays du port de débarquement, si les produits concernés proviennent d'un stock qui n'est pas exploité par ses propres pêcheurs. Il bénéficie des retombées économiques liées à l'activité portuaire sans subir le préjudice ou la concurrence déloyale résultant d'une exploitation abusive des stocks.

31. L'existence même du phénomène de pavillon de complaisance et des ports de complaisance, par les distorsions de concurrence qu'il introduit dans les relations économiques, constitue un frein au développement des systèmes de contrôle par les pays qui ont la volonté d'établir des systèmes de gestion durable des ressources assortis de mécanismes de contrôle efficaces.

32. L'analyse économique de ces différents facteurs devrait permettre aux décideurs politiques de mieux mesurer les conséquences des décisions qu'ils prennent en matière de conservation et de gestion des stocks halieutiques et des mesures de contrôle qui leur sont nécessairement associées. Elle devrait leur permettre d'identifier les domaines dans lesquels il est le plus urgent d'améliorer le système juridique international pour faire face aux défis auxquels la collectivité internationale doit faire face, si l'on veut que les engagements solennellement adoptés par les gouvernements en matière de développement durable ne restent pas vides de sens.