



CAPE

CFFA

Coalition pour des Accords de Pêche Équitables *Coalition for Fair Fisheries Agreements*

La lutte internationale contre la pêche INN : de la justice criminelle à la justice sociale

Par Andre Standing: Juin 2018

Le 5 juin a été déclaré par les Nations Unies Journée internationale de la lutte contre la pêche INN. La page d'accueil de la FAO pour la Journée internationale de la pêche INN nous rappelle que la pêche INN est l'une des plus grandes menaces pour la pêche durable et qu'elle a des effets néfastes sur le secteur respectueux des lois. La FAO utilise des statistiques largement diffusées selon lesquelles la pêche INN représente près du quart de tous les poissons pêchés dans les océans. En Afrique, on affirme qu'un poisson sur quatre est « volé » par la pêche INN. Pendant près de deux décennies, la lutte internationale contre la pêche INN a donc reçu de plus en plus de ressources et d'attention et est sans doute le premier thème cité comme obstacle à

l'amélioration de la pêche dans les pays en développement, notamment en Afrique.

Les préoccupations suscitées par la pêche INN ont conduit à un effort international concerté pour renforcer l'application de la loi. Pour de nombreuses organisations, la priorité consiste à permettre aux gouvernements d'améliorer le contrôle et la surveillance et d'imposer des sanctions plus strictes afin que la menace de la pêche INN soit considérablement réduite et la partie criminelle du secteur démantelée. En raison du fait que la pêche INN est perçue d'abord comme une menace transnationale, la lutte internationale est elle-même en train de passer à un niveau transnational. Plusieurs initiatives ont été

lancées par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour aider les gouvernements à échanger des renseignements sur les opérations des navires de pêche et à rassembler des preuves pouvant être utilisées pour poursuivre les contrevenants. Parallèlement, les pays en développement reçoivent une aide accrue et des investissements étrangers pour améliorer la surveillance des pêches. Les pays africains ont reçu un soutien technique et financier de l'UE et de plusieurs donateurs européens, de la Banque mondiale, de la Chine, de la Corée, du Japon, de l'Inde et de la Russie pour lutter contre la pêche INN.

La journée internationale de la lutte contre la pêche INN est probablement le moment de réfléchir sur les progrès et de prendre une plus grande résolution d'intensifier la lutte. Pourtant, l'occasion devrait également être mise à profit pour soulever quelques doutes - ceux qui ont également défié d'autres guerres mondiales concernant diverses menaces sécuritaires, telles que le trafic de drogue, la criminalité transnationale organisée et le terrorisme.

En l'état actuel des choses, la lutte contre la pêche INN a suscité peu de réflexion sur l'ensemble des conséquences, y compris pour les communautés côtières, les pêcheurs et les travailleurs de l'industrie de la pêche, et la responsabilité des différentes initiatives d'application de la loi. Ce sont des préoccupations pertinentes, étant donné que le secteur de la pêche est défini dans de nombreux endroits par la rivalité entre les nations de pêche, les États côtiers et les sociétés de pêche et que de nombreux pays où se déroulent les affrontements ont de terribles antécédents en matière de droits de l'homme et la primauté du droit. En effet, il y a des questions fondamentales sur la façon dont la menace de la pêche INN a été décrite et communiquée comme un objet d'intérêt international, ce qui nous amène à nous demander si les images populaires du problème sont fiables. Sommes-nous sûrs de qui ou quoi nous combattons?

Les pêcheurs s'adonnant à la pêche INN considérés comme pirates et criminalité organisée ?

Dans sa version la plus simple, la pêche INN a été décrite comme un problème causé par une minorité de mauvais acteurs. L'OCDE était la première à les considérer comme « pirates du poisson ». Cela était compréhensible étant donné que les premiers travaux sur la pêche INN étaient centrés sur un problème spécifique de navires bafouant les organisations régionales de gestion des pêches nouvellement formées, et les soi-disant pirates de poissons étaient des navires qui semblaient délibérément éviter l'autorité des ORGP en changeant de pavillon pour celui des États non participants.

Cependant, l'image des pirates est devenue une description plus générale de la pêche INN. L'idée qu'il existe une minorité de criminels déviants qui commettent les crimes les plus graves est bien enracinée. Ce faisant, la lutte internationale contre la pêche INN a tendance à dépeindre la pêche illégale comme une menace externe, menée par des personnes et des groupes criminels distincts, prédateurs et parasites de la majorité des entreprises et des communautés de pêcheurs respectueux des lois.

Plus récemment, les experts en matière de pêche qui travaillent avec des organisations telles que ONUDC, Interpol et le gouvernement norvégien sont allés plus loin en soulignant que les formes les plus graves de pêche INN se présentent comme une criminalité transnationale organisée, intégrée dans un réseau clandestin de contrebande, de trafic d'êtres humains, de trafic de drogue et d'une « économie clandestine » mondiale. Pour cette raison, le concept de pêche INN est élargi pour saisir d'autres dimensions des problèmes du secteur de la pêche, dont la contrebande, la traite des êtres humains, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. Cette criminalité transnationale organisée est couramment décrite comme pillant des ressources marines au

détriment des gouvernements, du secteur respectueux de la loi et des communautés côtières les plus vulnérables.

C'est une histoire choquante. Cependant, le langage des pirates et de la criminalité transnationale organisée est vague. De nombreux crimes perpétrés dans le secteur de la pêche répondent à la définition de l'ONU du « groupe criminel transnational », qui est décrit comme un groupe de trois personnes ou plus, qui travaillent ensemble pendant une période de temps et commettent un crime grave. Pourtant, il y a peu de preuves qu'une minorité de mauvais acteurs ou de groupes criminels sont responsables de la majorité des crimes, et que ces acteurs déviants font partie d'une conspiration souterraine, travaillant en étroite collaboration avec d'autres groupes mafieux et réseaux commerciaux illicites. Malheureusement, c'est l'image que certaines personnes qui travaillent sur la pêche INN véhiculent.

D'après les études empiriques limitées sur la criminalité dans le secteur de la pêche, il semble que la non-conformité soit assez répandue. Les abus les plus courants et les plus dommageables sont par ailleurs commis par des navires et des sociétés enregistrés et détenteurs de licences. Cette criminalité est commise dans le processus de fourniture d'un bien licite à un marché par ailleurs licite. Les images de la criminalité transnationale organisée en distraient, suggérant que la pêche INN constitue un anathème pour le secteur juridique - et que les éléments criminels existent en quelque sorte, indépendamment de l'industrie.

Il y a plusieurs autres raisons de remettre en question cette image largement médiatisée de la pêche INN.

Le rôle de l'Etat dans la facilitation des abus des entreprises

La description internationale de la pêche INN comme « menace externe » détourne également l'attention des dommages considérables causés aux communautés côtières et qui proviennent de la collusion entre intérêts gouvernementaux et de la pêche commerciale. Souvent, le rôle des gouvernements dans l'exploitation illégale des ressources marines est traité

superficiellement - ce qui nous encourage à croire que les délinquants sont autorisés à s'en tirer en grande partie parce que les États manquent de ressources pour les attraper. Le problème est donc un « déficit de réglementation ».

Toutefois, il est très clair que, dans de nombreuses parties du monde, les communautés côtières sont menacées par les relations corrompues entre les entreprises et les gouvernements. Ces relations sont complexes, mais les États jouent un rôle essentiel dans l'exploitation non durable des écosystèmes marins. Cela se produit de plusieurs manières interreliées et à plusieurs niveaux :

► Lorsque les acteurs étatiques bénéficient directement des comportements déviants des entreprises, parmi lesquels diverses formes de corruption, notamment la subornation, les pots-de-vin ou la collusion à travers les conflits d'intérêts.

► Lorsque les autorités publiques choisissent de ne pas agir contre les infractions pour des raisons d'opportunisme politique et d'objectifs politiques communs.

► Lorsque l'environnement institutionnel qui génère la pêche INN (ou ne parvient pas à l'arrêter) est le résultat de politiques gouvernementales, sur lesquelles des pressions sont souvent soutenues activement par des intérêts de pêche.

De nombreux exemples qui illustrent ces problèmes peuvent être cités. Dans plusieurs États africains, les petits pêcheurs ont protesté contre des accords d'accès scandaleux et des contrats d'investissement, et il est bien connu que ces marchés ont été accordés par des autorités publiques qui en tirent des avantages financiers directs. Un cas solidement documenté, qui a commencé en 2011, concerne la décision des autorités sénégalaises d'octroyer des licences aux « super-chalutiers » pour pêcher des stocks de petits poissons pélagiques déjà surpêchés. C'est la principale zone de pêche des petits pêcheurs et c'est une source irremplaçable de nourriture pour des millions de personnes au Sénégal et en Afrique de l'Ouest. De solides éléments de preuves ont révélé que cette décision -

initialement non portée à la connaissance du public - était motivée par le gain personnel de plusieurs élites gouvernementales et agents de pêche. Le revenu tiré de ces autorisations n'a pas été comptabilisé. Un grand nombre de ces super-chalutiers ont des bénéficiaires effectifs russes, et le gouvernement russe a joué un rôle clé en encourageant puis en défendant cette décision controversée du gouvernement sénégalais.

Un autre exemple de collusion d'intérêts entre l'État et les entreprises qui cause d'énormes dommages aux populations côtières vient du Mozambique. Tel que décrit en détail ailleurs, un réseau de personnes regroupant des élites politiques mozambicaines, des banquiers européens et russes et des chefs d'entreprise du secteur de la construction navale et de la sécurité maritime se sont associés dans une grosse escroquerie financière - soi-disant pour lancer la première compagnie nationale de pêche au thon, et développer deux autres sociétés qui fourniraient une protection pour la ZEE du pays, y compris pour les sociétés de prospection de gaz offshore. Ironiquement, le scandale était justifié comme une étant une mesure visant à protéger l'eau du Mozambique contre les pirates et la pêche INN. L'affaire consistait à mobiliser plus de 2 milliards de dollars américains sur le marché des euro-obligations pour financer ces entreprises, pourtant la compagnie de pêche est en faillite, plongeant le pays dans une crise de la dette sans précédent. L'inflation menace l'insécurité alimentaire et les services sociaux vitaux.

D'aucuns soutiendront que ces cas de corruption sont extraordinaires et exceptionnels. Pourtant, les allégations de pots-de-vin et de détournement de revenus provenant de l'exploitation commerciale des ressources marines sont assez répandues. Très peu de pays d'Afrique ont mis en place des systèmes solides qui garantissent que ces revenus sont identifiés de manière transparente dans les documents et rapports budgétaires nationaux. Certains estiment également que, dans certains secteurs, le versement de pots-de-vin peut se faire sous la forme d'arrangements plus institutionnalisés, établis par le biais des politiques gouvernementales. En effet,

certains témoignages révèlent que le détournement des rentes de pêche est devenu normal, lié au rôle d'agents tiers ; dont les services pour obtenir des licences et des autorisations sont souvent rendus obligatoires par la loi.⁴ Des experts de la Banque mondiale et des représentants de l'industrie ont indiqué que, dans plusieurs pays, une partie des redevances versées aux agents de pêche par les entreprises est utilisée comme dessous de table servis aux autorités gouvernementales, et sans ces pots de vin, les autorités ne délivreront pas de licences ou d'autorisations. En outre, être un agent efficace requiert des relations politiques de haut niveau, et parfois les autorités supérieures de l'État ou leurs proches se trouvent être eux-mêmes les agents. Un ancien chef de la Commission des Thons de l'Océan Indien a été contraint de démissionner quand des éléments de preuve ont mis en lumière le fait qu'il travaillait simultanément comme agent de pêche pour les navires de pêche au thon.

Ainsi, à côté de la corruption, les menaces criminelles pesant sur les communautés côtières sont également causées par des conflits d'intérêts - dans lesquels des responsables politiques ont simultanément des intérêts commerciaux directs dans les industries qui exploitent les ressources marines. Il existe bien de cas documentés en Afrique. Encore une fois, les possibilités de conflits d'intérêts ont parfois été facilitées par la politique gouvernementale.

Par exemple, les élites politiques ont acquis des intérêts dans des entreprises où des entreprises publiques ont été privatisées et la politique nationale encourage (par le biais d'incitations fiscales) ou rend obligatoire (par le biais de la loi nationale sur la pêche) la création de coentreprises entre entreprises étrangères et entreprises locales, comme c'est le cas dans le secteur de la pêche au Sénégal, en Namibie, en Mauritanie, au Mozambique et en Angola par exemple. La capacité des élites politiques à tirer parti de ces politiques est facilitée par le manque d'appels d'offres compétitifs et ouverts pour les coentreprises, ou les quotas nécessaires pour les mettre en place, et l'avantage de la connaissance du milieu

par ceux qui travaillent dans l'administration publique.

Les problèmes de corruption et de conflits d'intérêts se fondent dans des problèmes plus vastes d'opportunisme politique. Autrement dit, les autorités gouvernementales agissent d'une manière qui leur profite ou qui profite à des groupes d'intérêts particuliers, plutôt que de respecter ce qui est équitable ou juste pour leurs citoyens. Dans le cas de la négociation d'accords d'accès ou de contrats d'investissement, nous savons que certains pays de pêche ont parfois exploité cyniquement les décaissements d'aide pour influencer l'obtention de conditions avantageuses pour ces accords et contrats, et que les accords de pêche ont été liés à des investissements dans d'autres secteurs comme l'armée ou l'exploitation minière, ainsi que les infrastructures.

Préjudices au-delà de la loi

Il est important de reconnaître que l'une des conséquences de la corruption entre les gouvernements et les entreprises est que l'autorité de la loi, censée protéger les communautés côtières des dommages sociaux et environnementaux qui découlent de l'exploitation commerciale, n'est délibérément pas appliquée, même lorsque l'État a la capacité de le faire. Ceci est à prévoir lorsque les entreprises paient régulièrement des pots-de-vin, ou sont détenues par des élites politiques, ou ont les services d'un agent influent. C'est un aspect essentiel pour comprendre pourquoi la justice est si illusoire pour les communautés côtières. Pire, essayer de faire face à cette criminalité, en particulier pour la société civile locale et les journalistes indépendants peut s'avérer extrêmement risqué.

De même, les États côtiers évitent fortement d'appliquer strictement des lois contre les entreprises de certains pays, compte tenu des conséquences diplomatiques et économiques. Une raison pour laquelle le droit pénal n'est pas appliqué par les gouvernements contre les entreprises est qu'ils partagent des objectifs communs. Ce problème peut être sérieux dans les pays qui dépendent fortement de l'aide et

des investissements des pays étrangers, et ceux qui sont redevables aux remboursements de la dette - pour lesquels des politiques favorables aux entreprises sont vitales pour maintenir l'entrée des devises étrangères.

Les relations corrompues entre gouvernements et entreprises ont également l'effet pervers de permettre de « légaliser » certains comportements douteux. Cela se voit dans la manière dont les autorités gouvernementales de certains pays africains adaptent la législation et la réglementation, accordant des compensations et des dérogations spéciales à certaines entreprises. Par exemple, une plainte des organisations de pêche artisanale en Mauritanie est que les autorités ont autorisé les navires étrangers à pêcher dans des zones qui sont pourtant réservées aux pêcheurs artisans ou semi-industriels. De même, au Libéria, en 2017, un décret présidentiel proposait de réduire la zone réservée à la pêche artisanale de 6 milles nautiques de la côte à 3, permettant aux navires de pêche industrielle étrangers d'exploiter des zones côtières auparavant réservées à la pêche locale à petite échelle ; une décision qui a été incitée par le lobbying exercé par des agents de pêche. Dans d'autres pays, comme le Cameroun, des dérogations ont été accordées aux navires pour utiliser des équipements de pêche interdits - comme la chalutage pélagique - et en Guinée-Bissau, les autorités ont autorisé certains navires à transborder des captures en mer, alors que les lois nationales l'interdisent.

De plus, les États côtiers en développement accordent régulièrement aux investisseurs étrangers des dérogations aux taxes et prélèvements, qu'ils justifient par le besoin de convaincre les entreprises d'investir. Les avantages de ces arrangements sont douteux pour les communautés locales, qui ne reçoivent aucune part des bénéfices et font face à une concurrence croissante pour les ressources. Considérons, par exemple, le cas d'une entreprise chinoise en Mauritanie, Poly HonDon qui est un autre exemple d'accord d'investissement secret. Dans ce cas, l'entreprise avait un contrat de 25 ans pour établir une entreprise de pêche et était autorisée à pêcher 100 000

tonnes par an avec plus de 80 navires de pêche. Les protestations ont surtout porté sur l'impact négatif pour les pêcheries artisanales locales, en particulier parce que l'entreprise a ciblé des espèces démersales déjà surexploitées, telles que le poulpe. Mais le sentiment d'injustice que les communautés locales ont ressenti vient également du fait que l'entreprise a bénéficié d'un congé fiscal remarquablement généreux, qu'elle est exonérée des droits d'importation et qu'elle est autorisée à exporter du poisson directement sur ses propres navires, et contourne ainsi l'organisme de réglementation du gouvernement qui établit les prix à l'exportation et contrôle le commerce avec les acheteurs étrangers. Tout cela était basé sur des promesses que l'entreprise dépenserait généreusement pour le développement de la pêche locale et emploierait plus de 2.500 travailleurs locaux - mais ces engagements de responsabilité sociale de l'entreprise ont été une farce. Fait remarquable, malgré ces problèmes, la société chinoise devrait étendre ses opérations à d'autres États africains, notamment à Zanzibar où le gouvernement local souhaite reproduire un « centre de pêche ».

Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour explorer combien ces dérogations sont courantes. Les sources de l'industrie de la pêche rapportent qu'il n'est pas inhabituel pour les agents de commercialiser ouvertement ces dérogations pour attirer de nouveaux clients. L'abus des dérogations est favorisé par le manque de transparence autour des investissements, ce qui signifie que les licences et contrats réels sont très souvent gardés confidentiels.

Mais il y a un défi plus profond au-delà des dérogations ; dans lequel les progrès en matière de renforcement des lois et règlements sont délibérément éludés, et par conséquent, les activités qui devraient être interdites ne le sont pas. Cela comprend des problèmes tels que la délivrance par les gouvernements d'un nombre de licences de pêche supérieur à ce qui est souhaitable selon les avis scientifiques; l'autorisation d'investir accordée à des sociétés étrangères qui menacent clairement la

pêche artisanale locale; la non interdiction des méthodes de pêche en dépit des preuves que celles-ci provoquent des niveaux élevés de destruction de l'écosystème, et la non-imposition de limites de captures ou le fait de ne pas fournir de périodes de repos pour permettre la reconstitution des stocks.

Greenpeace a développé cet argument dans ses recherches sur l'histoire et les opérations de 20 des plus grands navires européens de pêche, tous construits avec des subventions européennes. Les membres de ces sociétés occupent une position importante dans les délégations de l'UE pour discuter des réformes de la gestion des pêches et des allocations de quotas dans les eaux étrangères. Bien que certains de ces navires aient parfois été pris en flagrant délit, ils opèrent légalement la plupart du temps, malgré le fait que leur taille même ne leur permet pratiquement pas de fonctionner de manière rentable tout en respectant les limites de capture. Greenpeace soutient que « les communautés de pêcheurs et les contribuables des pays où les navires sont repérés et / ou ils pêchent ne gagnent que peu d'avantages - quelques emplois locaux et un montant limité de recettes fiscales. Les pêcheurs à faible impact des communautés côtières sont souvent les premiers perdants, avec les eaux dans lesquelles ils pêchent épuisées et leurs poches vidées ».

Quelles sont les implications pour la lutte contre la pêche INN ?

La lutte internationale contre la pêche INN a créé une image du problème, fondée sur l'idée que la criminalité est perpétrée par une minorité de personnes déviantes, et qui s'en tirent parce que les gouvernements manquent de ressources pour les arrêter. Au fil des ans, la façon dont la pêche INN a été imaginée a évolué, le langage des pirates étant remplacé par l'image d'une criminalité transnationale bien organisée. Ces images simplifiées et sensationnelles sont essentielles pour mener un « combat » international.

Cependant, dans de nombreux secteurs concernés par l'exploitation des ressources marines, nous devons examiner la mesure dans laquelle les comportements non éthiques et dommageables sont en fait plus normaux et plus répandus. Cela s'explique en partie par la nature de ces secteurs d'activité et le degré élevé de concurrence et de prise de risques. Pourtant, c'est aussi une situation qui a été facilitée par les gouvernements, notamment lorsque les autorités de l'Etat et les élites politiques ont des intérêts commerciaux directs, ou lorsqu'ils sont réticents à agir contre les abus en raison de l'opportunisme politique.

Il est essentiel d'étendre cette perspective critique à d'autres secteurs d'activité de l'économie bleue, tels que le développement de l'exploitation minière offshore, du tourisme côtier, des réserves marines et de l'aquaculture, pris en compte dans les estimations mondiales de la pêche INN.

La vision dominante de la pêche INN encourage l'adoption d'une stratégie d'application de la loi qui exige davantage

d'efforts de la part des autorités de l'Etat pour améliorer le suivi, le contrôle et la surveillance ainsi que l'efficacité des enquêtes et des poursuites. Cela peut se comprendre si les pirates sont l'ennemi errant. Pourtant, si la menace la plus sérieuse pesant sur les communautés côtières et les écosystèmes marins provient de la collusion d'intérêts entre l'Etat et les entreprises, alors l'efficacité de cette réponse est sujette à caution. Le combat n'est pas seulement voué à l'échec, mais il est très probable que l'Etat et les intérêts de la pêche en abusent pour d'autres intentions.

Il ne fait aucun doute que les solutions à ces problèmes sont extraordinairement difficiles, car elles doivent exister au niveau politique et dans des contextes où l'autorité de la loi et les droits de l'homme sont faiblement protégés. Pourtant, si nous devons les considérer comme un « combat », alors la lutte doit se concentrer sur le renforcement des institutions de justice *sociale*, et non de justice *criminelle*.