



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITÉ DES PÊCHES

Trente-quatrième session

1-5 février 2021

TRANSBORDEMENT: RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE APPROFONDIE

Résumé

À sa trente-troisième session, le Comité des pêches a demandé qu'une étude approfondie de la question du transbordement soit réalisée en vue d'étayer la mise au point éventuelle de directives internationales fondées sur les pratiques optimales. Le présent document livre un aperçu de l'approche adoptée pour effectuer cette étude, dresse une liste des recommandations qui en découlent et présente d'autres sources de préoccupation nouvelles ou persistantes. L'étude complète figure dans le document COFI/2020/SBD.9.

Les documents peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.

I. MÉTHODOLOGIE ET APPROCHE DE L'ÉTUDE

1. L'étude visait à collecter suffisamment d'informations pour établir un bilan mondial des différents types d'opérations de transbordement et de leurs déterminants, leur fréquence, leur importance économique et leur incidence, tout en examinant les risques intrinsèques que ces pratiques contribuent à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INDNR). L'analyse des informations collectées a permis de dégager des dispositifs de gestion susceptibles d'alimenter les éventuels travaux d'élaboration de directives internationales de gestion du transbordement.
2. La méthodologie reposait sur cinq éléments fondamentaux:
 - Une deuxième enquête mondiale sur le transbordement menée auprès des États Membres de la FAO, des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) et d'une sélection d'organisations non gouvernementales pertinentes et de parties prenantes du secteur, afin de regrouper davantage de données quantitatives sur l'ampleur et les modalités typiques des opérations de transbordement, et pour obtenir des informations qualitatives actualisées.
 - La littérature récente sur les pratiques de transbordement dans le secteur halieutique a été passée en revue afin de compiler les connaissances disponibles sur le sujet dans toutes les régions du monde. Il est essentiel de souligner que l'étude a porté sur les grands navires industriels aussi bien que sur les petits bateaux, ainsi que sur divers types de pêches. Même si quelques zones d'ombre subsistent, les facteurs économiques, les zones de concentration et les risques liés aux opérations de transbordement sont de mieux en mieux connus. Ces progrès montrent que la communauté internationale envisage d'encadrer ces activités au moyen de normes reconnues relatives à la gestion durable et responsable de la pêche.
 - Des visites sur le terrain ont été effectuées dans cinq pays et trois continents (Équateur, Ghana, Pérou, Thaïlande et Uruguay) en vue de glaner des données factuelles sur les différents types de transbordement, sur leur contexte économique, et sur la manière dont les activités de transbordement sont réglementées et contrôlées en mer et dans les ports.
 - Des engagements bilatéraux avec 13 ORGP ont permis d'obtenir des informations supplémentaires sur les pratiques de transbordement qui accroissent le risque de blanchissement des captures de la pêche INDNR dans la chaîne d'approvisionnement des produits de la mer, et d'analyser en quoi les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance pourraient atténuer ce risque.
 - Enfin, deux études de cas portant respectivement sur la pêche de calmars et la pêche au thon ont été lancées afin d'examiner de plus près les pratiques de pêche et l'intégration du transbordement dans ces activités; ces études se penchent également sur les motivations économiques et sur la manière dont le transbordement est réglementé, le cas échéant, s'agissant des pêches au thon et au calmar.

II. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

3. L'étude pointe les risques et les défis liés au transbordement tel qu'il est aujourd'hui géré et contrôlé: ils convergent vers le risque résiduel que le transbordement facilite ou contribue à d'éventuelles activités de pêche INDNR ou à l'introduction de ces captures dans la chaîne d'approvisionnement du secteur halieutique, malgré les cadres de gestion, de suivi et de contrôle en vigueur. La section qui suit présente les principales recommandations à examiner dans la perspective d'une éventuelle élaboration de directives mondiales sur la réglementation, le suivi et le contrôle du transbordement. Ces éléments pourraient offrir les moyens de gérer le risque résiduel et de garantir la légalité et la vérifiabilité des opérations de transbordement en qualité d'activités de pêche autorisées. Voici les éléments envisageables:

Définitions

4. Le transbordement ne devrait être possible que lorsque le «transbordement» et le «débarquement» ont fait l'objet de définitions claires et concertées. Ces termes sont définis dans les

Directives d'application volontaire relatives aux programmes de documentation des prises de la FAO; ces définitions sont valables strictement dans le champ d'application de ces Directives et décrivent simplement des opérations physiques et des lieux. Les éventuelles directives sur le transbordement auraient un champ d'application bien plus vaste, et il faudrait dans ce cadre revoir ces définitions afin d'aller au-delà des opérations physiques et d'inclure des processus formels et documentés. Ci-dessous figurent des propositions de définition pour ces termes:

- **Transbordement:** transfert de captures (poissons et produits de la pêche) d'un navire de pêche à un autre, ou vers un autre navire. Ce transfert a lieu directement ou indirectement au moyen d'autres navires, véhicules, sites, conteneurs, installations, aménagements ou établissements permettant de transporter, stocker ou faciliter le transfert ou le transit de ces captures avant le débarquement.
- **Débarquement:** dans ce contexte, processus sanctionné par des documents ou déclarations attestant qu'un chargement ou une cargaison de prises a suivi le parcours obligatoire d'entrée dans un pays ou a été autorisé à l'importation par les services douaniers ou les autorités compétentes de l'État du port.

5. À mesure que la conteneurisation s'accroît, il devient nécessaire de clarifier si les transferts directs de produits halieutiques dans des conteneurs réfrigérés doivent être considérés comme un débarquement ou un transbordement, compte tenu de la signification des deux définitions proposées.

6. Les ORGP responsables du thon devraient établir une définition normalisée des «thoniers-palangriers de grande taille» en vue d'harmoniser les critères d'autorisation du transbordement par les États du pavillon.

Autorisations

7. Les navires ne devraient pas être autorisés à être à la fois donneur et receveur lors d'une même sortie.

8. Les navires donneurs et receveurs devraient être inscrits sur l'ensemble des listes d'autorisation des ORGP pertinentes ainsi que dans le Fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport réfrigéré et des navires de ravitaillement, en précisant le numéro OMI et d'autres références des navires.

9. Les listes de tous les donneurs et receveurs autorisés à transborder par l'État dont ils battent pavillon devraient être rendues publiques, y compris les listes historiques et les dates d'autorisation.

10. La totalité des navires donneurs et receveurs autorisés à effectuer des transbordements en mer dans la zone de juridiction d'une ORGP devraient battre le pavillon d'un État ayant statut de partie contractante ou de partie non contractante coopérante à ladite ORGP.

11. Tous les navires donneurs et receveurs qui pratiquent le transbordement en haute mer ou dans d'autres zones ne relevant pas de la juridiction nationale de l'État dont ils battent pavillon devraient être autorisés par ledit État à effectuer ces opérations et obtenir des autorisations de transborder auprès des États côtiers concernés, si les activités ont lieu au sein de zones économiques exclusives ou d'autres zones relevant de la juridiction d'un État côtier, ce avant de procéder au transbordement.

12. Tous les navires donneurs et receveurs pouvant recevoir un numéro OMI devraient être tenus d'en posséder un pour être autorisés par l'État du pavillon à réaliser des opérations de transbordement, quel que soit l'emplacement de ces opérations.

13. Il convient de mettre en œuvre des mesures de contrôle des transbordements incluant des critères d'autorisation spécifiques tels que:

- les circonstances dans lesquelles l'État du pavillon autorise ses navires à transborder en mer;
- les circonstances dans lesquelles un État côtier autorise des navires à transborder en mer dans sa zone économique exclusive;

- les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance à mettre en place préalablement au transbordement;
- des exigences en matière de collecte de données et de communication d'informations;
- le déroulement du transbordement conformément au système de gestion de l'ORGP ou de l'État côtier concerné.

14. Le transbordement ne devrait être réalisé en mer que si les États du pavillon des navires donneurs et receveurs ont indiqué à l'ORGP concernée que ces navires sont autorisés à transborder.

15. Le transbordement ne devrait être autorisé que lorsque les autorités de suivi, de contrôle et de surveillance compétentes ont accès aux informations nécessaires pour mener une évaluation des risques exhaustive permettant d'étayer la décision d'autoriser ou non le transbordement proposé.

16. Le transbordement ne devrait être autorisé que lorsque les autorités de suivi, de contrôle et de surveillance compétentes ont les capacités nécessaires pour suivre et contrôler le transbordement, et notamment pour évaluer distinctement les risques liés aux transbordements en mer et dans un port.

17. Les ORGP devraient établir des processus de vérification de la conformité afin d'évaluer les autorisations octroyées par les États du pavillon et les activités de transbordement.

18. Il faudrait mettre en place et appliquer des procédures spécifiques de présentation de rapports sur le transbordement partiel de produits halieutiques en mer afin d'avoir des informations précises sur la source, la quantité et le type de tous ces produits au premier point de débarquement.

Établissement de rapports

19. Il conviendrait de normaliser les informations relatives aux manœuvres de transbordement (par exemple les notifications/autorisations, déclarations, rapports d'observateurs et rapports de débarquement) sur la base des paragraphes 49 et 50 du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR) et des Annexes A, C et D de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, et d'en faire rapport aux entités suivantes:

- autorités pertinentes des États du pavillon des navires donneur et receveur;
- autorités concernées de l'État côtier;
- autorités concernées de l'État du port;
- secrétariat de l'ORGP compétente;
- autres organisations nationales, régionales et internationales pertinentes, y compris la FAO.

20. Des exigences devraient être établies de façon que la gestion, les rapports et la documentation relatifs au transbordement ne portent pas que sur les espèces ciblées et/ou réglementées, mais aussi sur toutes les espèces transbordées, y compris les captures accessoires et les espèces non réglementées.

Notification préalable et documentation des opérations

21. Tous les navires donneurs et receveurs qui prévoient des opérations de transbordement devraient fournir à l'ensemble des autorités compétentes et au secrétariat de l'ORGP concernée des notifications préalables des transferts spécifiques prévus, dans un délai convenable et documenté. Ainsi, les autorités disposeraient du temps nécessaire pour prendre des décisions éclairées après avoir pris acte de la notification et vérifié ou confirmé que les navires en question sont autorisés à transborder, ou pour formuler des conditions pour le transbordement. Ce délai permettrait de satisfaire les autres conditions éventuellement formulées par les autorités compétentes concernant un transbordement donné, ou de mettre en œuvre les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance qui s'imposent.

22. Après avoir reçu une notification préalable de transbordement de la part d'un navire donneur et avant de reconnaître ou de confirmer que cette opération peut avoir lieu, les autorités de l'État du pavillon devraient vérifier que le navire respecte les exigences relatives au transport d'observateurs et

à la fourniture de données de surveillance des navires par satellite en temps quasi réel, qu'il a présenté des rapports périodiques sur ses activités durant la sortie en cours, y compris le détail des prises et de l'effort de pêche, et qu'il respectera les autres conditions éventuellement fixées par les autorités pertinentes pour que ce transbordement se déroule.

23. Tous les navires donneurs et receveurs concernés devraient être tenus de documenter et tenir à jour des registres ou des certificats de leurs transbordements.

Rapports après transbordement

24. Après le transbordement, il faudrait que tous les navires concernés établissent un rapport comportant des déclarations adressées à l'ensemble des autorités compétentes et au secrétariat de l'ORGP concernée, idéalement juste après l'opération ou, en tout état de cause, aussi rapidement que possible.

25. Après le transbordement, il faudrait exiger que les rapports des observateurs soient communiqués à toutes les autorités compétentes et au secrétariat de l'ORGP concernée à des fins de vérification indépendante, quel que soit le lieu de l'opération, aussi rapidement que possible après son achèvement.

26. Une ORGP devrait recevoir des rapports sur les débarquements et les transbordements de captures effectuées dans sa zone de convention ou dans une de ses zones réglementées, quels que soient les points de débarquement ou de transbordement ultérieurs.

Rapports de suivi

27. Il convient de mettre en place des procédures de vérification de toutes les données de transbordement communiquées par les navires, les États du pavillon et les observateurs. Ce processus de vérification pourrait être réalisé par l'État du pavillon, par un État côtier conformément à sa législation encadrant les transbordements ayant lieu dans les zones placées sous sa juridiction, et par le secrétariat de l'ORGP concernée, selon ce qui convient.

28. Des procédures devraient être établies pour dresser des rapports sur les infractions de navires effectuant des manœuvres de transbordement et pour agir à cet égard, par exemple au moyen d'actions pénales, de pénalités ou d'autres sanctions; s'il y a lieu, les navires en infraction pourraient être inscrits sur la liste des navires pratiquant la pêche INDNR.

Suivi

29. Il faudrait que l'ensemble des navires donneurs et receveurs autorisés à transborder soient dotés de systèmes de surveillance des navires par satellite (SSN) opérationnels.

30. Toutes les autorités compétentes et le secrétariat de l'ORGP devraient recevoir et partager les données SSN de port à port en temps quasi réel, en particulier lorsque le navire est présent dans la zone de convention de ladite ORGP.

31. Il convient d'établir des procédures précisant les informations que doivent communiquer les navires en cas de dysfonctionnement ou de défaillance des SSN.

32. Une vérification indépendante des transbordements (par des observateurs humains ou au moyen de dispositifs électroniques, ou une combinaison des deux) devrait être exigée dans tous les navires donneurs et receveurs, à chaque occurrence et quel que soit le lieu.

33. La collecte indépendante d'informations et de données sur les transbordements par des observateurs devrait être autorisée à des fins scientifiques et pour le contrôle de la conformité.

34. Les mesures du ressort de l'État du port (MREP) devraient être en vigueur et appliquées conformément aux articles 12, 13 et 17 de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans tous les ports dans lesquels les navires receveurs débarquent les prises transbordées; les données collectées devraient être comparées à toutes les autres informations disponibles relatives au transbordement.

35. Aux fins d'une mise en œuvre efficace des programmes de documentation des prises ou de traçabilité, il est nécessaire de consigner les données sur les captures transbordées dans les documents pertinents.

Partage de données et d'informations

36. Les autorités compétentes et les secrétariats des ORGP devraient établir des procédures officielles de partage des données sur le transbordement (listes de navires autorisés, notifications, autorisations et déclarations de transbordement, captures déclarées, rapports de débarquement, rapports d'observateurs, rapports d'inspection, infractions et sanctions).

37. Des procédures officielles de partage des données de transbordement entre ORGP devraient être mises en place, en particulier entre les ORGP dont les zones de convention se chevauchent et qui autorisent les mêmes navires receveurs à procéder au transbordement.

38. Les informations liées aux activités de transbordement (nombre et lieu des opérations, quantité et type des espèces transbordées, navires participants) devraient être mises à disposition du public chaque année à des fins scientifiques et de contrôle de la conformité, sous réserve des exigences à prendre en compte en matière de confidentialité.

Recours aux technologies existantes ou nouvelles

39. Il est possible de tirer parti d'un large éventail de technologies existantes ou nouvelles, notamment par satellite, pour appuyer le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de transbordement. Citons par exemple les dispositifs électroniques d'autorisation et de communication d'informations en temps réel, les outils électroniques de suivi à distance tels que les circuits de télévidéo interne en temps réel, les «yeux» électroniques, les systèmes de pesage équipés de wifi ou de Bluetooth fixés sur les crochets ou les élingues des grues, les radars à synthèse d'ouverture, l'imagerie optique par satellite, etc. Ces technologies sont encore plus intéressantes lorsque les ressources humaines sont limitées par les circonstances, comme c'est le cas avec la pandémie de COVID-19.

Traçabilité

40. Le débat mondial sur la traçabilité des produits de la mer a fait ressortir plusieurs «principaux éléments de données» (Key Data Elements) en matière de transbordement qui pourraient également alimenter la discussion autour de directives sur le sujet¹.

III. SOURCES DE PRÉOCCUPATION NOUVELLES OU PERSISTANTES

41. Il est largement reconnu que les opérations de transbordement ont lieu dans tous les océans de la planète afin d'optimiser les possibilités d'exploitation et de réduire les coûts opérationnels, et qu'elles contribuent ainsi à la rentabilité de certaines pêches. Le présent rapport a par ailleurs établi que s'il n'est pas suffisamment réglementé, suivi et contrôlé, le transbordement peut contribuer au blanchissement des produits de la pêche INDNR dans la chaîne d'approvisionnement du secteur halieutique. En raison de ce risque et de connexions possibles avec d'autres activités frauduleuses, la communauté internationale s'est inquiétée de la façon dont ces opérations sont gérées à l'heure actuelle. Des progrès remarquables ont été observés sur le sujet ces dernières années, avec notamment une application accrue des mesures du ressort des États du port, du pavillon, côtiers et du marché. Le renforcement des mesures de suivi, de contrôle et de surveillance dans plusieurs ORGP a permis de mieux identifier les navires impliqués dans la pêche INDNR et dans des activités connexes. D'autre part, plusieurs applications automatisées ont été créées pour intégrer les multiples sources de suivi ainsi que les informations sur les licences et les navires afin de produire des alertes en cas de comportement suspicieux d'un navire, déclenchant ainsi d'autres mesures de suivi, de contrôle et de surveillance. Toutes ces avancées ont contribué à mieux faire connaître les activités illégales touchant le secteur halieutique, en particulier en mer, y compris dans le cadre de transbordements. Cependant, les mesures de renforcement peuvent donner lieu à de nouvelles stratégies de contournement, d'autant

¹ <https://traceability-dialogue.org/>.

plus que les activités de pêche se déroulent au sein de réseaux souples dans lesquels il est aisé de manœuvrer et d'exploiter de nouvelles failles lorsque des parades ont été mises en place.

42. À titre d'exemple, dans plusieurs régions du monde, on a observé une augmentation des transferts directs de produits de la pêche entre les navires de capture et des **conteneurs**. Ces transferts peuvent être regroupés sous le terme de «transbordement en transit» et ont lieu en entrepôt, à l'abri des inspections et sans établir de rapports sur le volume et le type des espèces transférées lors du débarquement et du transbordement. Un flou subsiste parfois s'agissant de considérer ces déplacements de produits halieutiques comme un débarquement, un transbordement ou autre chose. En pratique, il arrive que les transferts dans des conteneurs servent à contourner les MREP, surtout quand on considère que les produits sont «débarqués préalablement» au port de destination des conteneurs. Compte tenu du nombre grandissant de parties à l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et grâce au renforcement des MREP aux quatre coins de la planète, certains acteurs du secteur pourraient se tourner vers cette pratique pour introduire leurs produits dans le marché en se soustrayant aux dispositifs de suivi et de contrôle. Certains États du port responsables ont rejeté des conteneurs lorsque le contournement était manifeste. Toutefois, le grand nombre de conteneurs qui transitent dans les ports et le fait qu'ils contiennent divers produits font qu'un contrôle exhaustif relève de l'impossible, étant donné les capacités d'inspection limitées de la plupart des pays. Il est néanmoins recommandé d'examiner les pratiques de transfert dans des conteneurs et de mettre en place des procédures de suivi et de contrôle à cet égard.

43. Les **ports du parc privé ou gérés par le secteur privé** peuvent saper l'efficacité des mesures de suivi, de contrôle ou de mise en application. Dans certains pays, les inspecteurs du secteur halieutique ne peuvent même pas accéder à ces ports. Le cas échéant, la supervision des opérations de débarquement et de transbordement et des services reçus dans ces ports par les navires battant le pavillon local ou d'un autre pays est minime, voire nulle, et aucune information n'est recueillie concernant le volume et la composition des captures débarquées ou transbordées. Les opérateurs portuaires ou les armateurs peuvent se montrer réticents à changer de procédures, car cela peut les amener à modifier leurs activités en profondeur et se traduire par des pertes économiques. Par conséquent, l'introduction de nouvelles législations ou procédures permettant aux inspections d'avoir lieu dans les ports devra s'appuyer sur une solide volonté politique et sur un processus de gestion du changement. Il importe que tous les ports, qu'ils soient gérés par le secteur public ou privé, assurent un suivi et un contrôle efficaces de l'ensemble des débarquements et des transbordements afin que les captures de la pêche INDNR ne puissent pas entrer dans la filière légale.

44. Cela fait longtemps que le grand public est préoccupé par la situation des équipages des navires de pêche qui restent en mer ou à proximité des lieux de pêche pendant de très longues périodes dans de **mauvaises conditions de travail et avec de piètres normes de sécurité, à la merci d'abus des droits de l'homme**. Cette sensibilisation est due aux efforts d'organisations non gouvernementales et de journalistes d'investigation qui ont fourni des informations parfois étayées par des vidéos montrant des conditions de travail non conformes à bord. Il n'est désormais pas rare que les flottilles opérant en eaux lointaines emploient des travailleurs migrants, en particulier à bord des thoniers-palangriers qui pratiquent le transbordement en mer, et il a été démontré que ces travailleurs sont particulièrement vulnérables au travail forcé et au trafic d'êtres humains. Alors que ces pratiques perdurent et que les travailleurs du secteur continuent de souffrir, voire de mourir sur les navires de pêche, les acteurs déterminants du marché ont commencé à discuter de l'incorporation de normes sociales dans les critères de durabilité en vue de contribuer à améliorer les conditions de travail en jouant sur la pression commerciale. La communauté internationale a également pris des mesures importantes qu'il convient néanmoins de renforcer. La Convention sur le travail dans la pêche, 2007 (C.188) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) vise à assurer des conditions de travail décentes à bord des navires de pêche. L'Accord du Cap de l'Organisation maritime internationale (OMI) fixe des normes de sécurité pour les navires de pêche et comporte d'autres règlements protégeant les équipages et les observateurs. L'Accord du Cap n'est pas encore entré en vigueur, mais ce sera normalement le cas lors de son dixième anniversaire en octobre 2022. Il s'agira alors du premier règlement mondial obligatoire en matière de sécurité visant les navires de pêche de 24 mètres ou plus opérant en haute mer.

45. D'autre part, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) estime que le transbordement est utilisé pour faciliter les **crimes associés au secteur halieutique**, c'est-à-dire les crimes qui ne sont pas directement liés aux opérations de pêche mais qui sont commis sur les navires de pêche, en utilisant parfois la pêche comme activité de couverture. Il peut s'agir de trafic d'êtres humains, d'espèces sauvages, de stupéfiants ou d'armes. Ces activités criminelles ont lieu sur des navires de grande taille comme sur de petits bateaux, dans le but évident d'obtenir un maximum de profits. Interrogés au cours de missions sur le terrain et dans le contexte du Programme de renforcement des capacités mené par la FAO au titre de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, les agents responsables du suivi, du contrôle et de la surveillance indiquent avoir parfois connaissance de ces activités criminelles. Cependant, faute de capacités suffisantes, les autorités compétentes ne peuvent pas agir systématiquement pour les empêcher et y mettre fin. Des mécanismes interinstitutions efficaces et bien rodés peuvent être d'excellents outils de lutte contre les opérateurs illégaux qui prennent part à diverses activités criminelles, même lorsque les ressources sont limitées, et pour démanteler les réseaux criminels.