



NOTE D'ANALYSE N°1

Impacts du changement climatique sur la pêche hauturière vietnamienne

mars 2017



Le ministère de la Défense fait régulièrement appel à des études externalisées auprès d'instituts de recherche privés, selon une approche géographique ou sectorielle, visant à compléter son expertise interne. Ces relations contractuelles s'inscrivent dans le développement de la démarche prospective de défense qui, comme le souligne le dernier Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, « doit pouvoir s'appuyer sur une réflexion stratégique indépendante, pluridisciplinaire, originale, intégrant la recherche universitaire comme celle des instituts spécialisés ».

Une grande partie de ces études sont rendues publiques et mises à disposition sur le site du ministère de la Défense. Dans le cas d'une étude publiée de manière parcellaire, la Direction générale des relations internationales et de la stratégie peut être contactée pour plus d'informations.

AVERTISSEMENT : Les propos énoncés dans les études et observatoires ne sauraient engager la responsabilité de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie ou de l'organisme pilote de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense.

François GEMENNE



Spécialiste des questions de géopolitique de l'environnement, François Gemenne est directeur exécutif du programme de recherche interdisciplinaire « Politiques de la Terre » à Sciences Po (Médialab). Il est par ailleurs chercheur qualifié du FNRS à l'Université de Liège, où il dirige l'Observatoire Hugo, un centre de recherche consacré aux interactions entre les migrations et l'environnement. Il enseigne également les politiques d'environnement et les migrations internationales à Sciences Po Paris et Grenoble, et à l'Université Libre de Bruxelles. Ses recherches sont essentiellement consacrées aux migrations et aux déplacements de populations liés aux changements de l'environnement, notamment aux catastrophes naturelles, ainsi qu'aux politiques d'adaptation au changement climatique. Il a participé à un grand nombre de projets de recherches internationaux consacrés à ces questions, comme EACH-FOR, HELIX ou MECLEP). Il est aussi directeur du domaine 'Développement durable' aux Presses de Sciences Po.

Tables des matières

Introduction.....	5
1. Le secteur de la pêche hauturière au Vietnam	7
I. Présentation générale de la situation économique du pays	7
II. La pêche dans l'économie vietnamienne.....	7
a. Organisation administrative	7
b. Zones de pêche et pratiques des pêcheurs.....	9
c. Stocks de poissons et organisation des flottilles	10
d. Accords de pêche et rôle des commissions régionales de pêche	12
2. Contraintes sur la pêche.....	15
I. Contraintes économiques et politiques.....	15
II. Contraintes environnementales et climatiques	16
3. Enjeux de sécurité	20
I. Incidents en Nouvelle-Calédonie.....	20
II. Repérage et arraisonnement des bateaux.....	22
III. Menaces pour la biodiversité	23
IV. Risques de tensions régionales	25
V. Propositions de réduction des risques.....	25
a. Voies légales	25
b. Coopération régionale.....	26
c. Soutien aux politiques vietnamiennes.....	27
4. Bibliographie	29

Introduction

Plusieurs incidents liés à des activités de pêche illégale ont impliqué des bateaux vietnamiens dès 2015 dans les eaux territoriales de Micronésie et de Palau avant de toucher en 2016 celles de l'Australie, de la Papouasie Nouvelle-Guinée puis de la France en juin (Nouvelle-Calédonie). En 2017, trois bateaux ont été interceptés fin mars dans les eaux des îles Salomon grâce à un soutien de la France et deux autres début avril dans la ZEE de la Nouvelle-Calédonie. Ces bateaux – surnommés « bateaux bleus », ou *blue boats* – quittent leur zone de pêche habituelle pour s'approprier les produits de pêche des populations locales, ce qui représente pour celles-ci un manque à gagner considérable. La marine française a appréhendé plusieurs de ces bateaux au cours des derniers mois, tandis que le gouvernement vietnamien minimise ces incursions, estimant qu'elles ne sont pas intentionnelles. Lorsque les bateaux sont appréhendés, ils sont parfois coulés ou brûlés pour servir d'exemple (notamment à Palau et en Indonésie), tandis que leurs équipages sont rapatriés au Vietnam ou emprisonnés selon les règles applicables des pays victimes de pêche illicite. Ces incursions, pour l'instant limitées, font néanmoins peser une lourde charge sur les autorités et les populations locales. Si elles devaient se multiplier à l'avenir, elles pourraient donner lieu à des frictions diplomatiques avec le Vietnam, voire même à des tensions, notamment avec les pêcheurs locaux.



Fig.1 – Navire vietnamien observé dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie, nov. 2016.

La pêche représente un secteur important pour l'économie du Vietnam, singulièrement dans le contexte du changement climatique. Le pays compte parmi les plus vulnérables aux impacts du réchauffement global, et est régulièrement affecté par des catastrophes naturelles et des inondations. Les populations côtières sont particulièrement affectées par ces impacts, au point que le gouvernement vietnamien a déjà commencé à procéder au déplacement de plusieurs villages gravement exposés aux inondations dans le delta du Mékong. Les changements climatiques ont également un impact considérable sur les activités économiques : certaines cultures et pratiques de pêche sont menacées, et les populations doivent avoir recours à d'autres secteurs pour assurer leur subsistance.

Cette note d'analyse aura pour but premier de replacer les incursions des pêcheurs vietnamiens dans les zones économiques exclusives (ZEE) des pays voisins et plus éloignés dans le contexte des pressions accrues que les changements climatiques font peser sur l'économie du Vietnam. A ces pressions s'ajoutent d'importantes contraintes politiques et économiques, liées notamment à la surpêche. Dans une première partie, la note décrit le secteur de la pêche hauturière au Vietnam. Une deuxième partie décrit les contraintes qui

pèsent sur ce secteur, notamment les impacts des changements climatiques. Une dernière partie présente les risques pour la sécurité régionale posés par ces incursions dans les pays touchés et suggère plusieurs moyens de les réduire.

1. Le secteur de la pêche hauturière au Vietnam

I. Présentation générale de la situation économique du pays

Le Vietnam, pays de 90 millions d'habitants, a connu au cours des dernières années un taux de croissance soutenu, qui lui a permis de rentrer en 2010 dans la tranche inférieure des pays à revenus intermédiaires selon la classification de la Banque mondiale, alors qu'il faisait partie des pays les plus pauvres du monde au sortir de la guerre du Vietnam.

Si le pays s'est développé ces dernières années, d'importantes poches de pauvreté persistent dans les zones rurales, et concernent en particulier les minorités ethniques (notamment les Thaïs, les Khmers ou les Hmong), qui restent souvent privées des services sanitaires de base. L'accès à l'éducation et aux soins s'est néanmoins considérablement amélioré au cours des dernières années, ce qui a permis au pays de remplir la plupart de ses Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Depuis les années 1990, le pays a mis en œuvre une politique d'ouverture économique qui l'a conduit à adhérer à l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) en 1995 et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2007. La majorité de la population vietnamienne (56 %) a moins de 30 ans, ce qui pose un défi considérable au marché du travail national, qui doit absorber un million de jeunes par an (Banque Mondiale 2014).

Deuxième exportateur de riz au monde, le Vietnam reste, malgré une industrialisation récente, assez fortement dépendant de l'agriculture¹ (21 % du PIB et 47 % des emplois), et donc des aléas climatiques. Le pays attire de plus en plus d'investissements étrangers, malgré une économie qui reste largement pilotée par des plans quinquennaux. L'industrie reste aussi un secteur économique très important, qui s'appuie notamment sur une main-d'œuvre bon marché. Les principaux secteurs industriels – l'agro-alimentaire, le textile, le tabac, l'électronique – connaissent tous une croissance rapide, et le Vietnam s'est imposé comme un sous-traitant majeur de nombreuses compagnies chinoises, japonaises et coréennes. Le secteur du tourisme connaît également une forte hausse ces dernières années : en 2016, le Vietnam a accueilli pour la première fois plus de 10 millions de visiteurs. Le pays reste néanmoins dominé par un régime de parti unique communiste, où bureaucratie et corruption constituent d'importants obstacles au développement économique national.

II. La pêche dans l'économie vietnamienne

Traditionnellement, le secteur de la pêche au Vietnam était plutôt marqué par le cabotage tout au long des 3260 kilomètres de côte. Le développement récent de la pêche hauturière est ainsi motivé avant tout par des considérations politiques, qui visent à transformer le pays en puissance maritime régionale (Fau 2015).

a. Organisation administrative

L'expansion de la pêche hauturière s'inscrit dans le cadre d'un plan établi par le Parti Communiste Vietnamien en 2007 (*Vietnam's Maritime Strategy Toward the year 2020*). Ce

¹ Au sens strict du terme, en excluant la pêche et l'élevage.

plan ambitieuse de porter la part du secteur maritime en 2020 à environ 53-55 % du PNB, et 55 % à 60 % des exportations. Cette montée en puissance du secteur maritime doit s'opérer au travers de trois activités-clés : le transport maritime, l'exploitation des hydrocarbures et la pêche hauturière (Zhao 2014). Ce plan fait lui-même suite au *Program on Offshore Fishing* adopté en 1997 et qui visait à assurer la transition d'une pêche artisanale et familiale, largement côtière, vers une pêche hauturière et professionnelle. Alors que la pêche côtière représentait encore près de 70 % des prises totales au début du siècle, pêche côtière et pêche hauturière font désormais jeu égal, avec environ une moitié des prises chacune (Le Hong Hiep 2014). Les bateaux sont aussi devenus de plus en plus puissants, et les pêcheurs se sont professionnalisés.

Ce développement s'est traduit par des résultats spectaculaires : selon le rapport 2016 de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), le Vietnam est devenu le troisième exportateur mondial de poissons et de produits de la pêche, derrière la Chine et la Norvège, mais devant la Thaïlande (FAO 2016). En dix ans (2004- 2014), la valeur des exportations a plus que triplé, passant de 2,444 milliards USD en 2004 à 8,029 milliards USD en 2014, soit un taux de croissance annuel de 12,6 % (FAO 2016).

En 2014, ce sont ainsi plus de 2,7 millions de tonnes de poissons qui ont été pêchées au Vietnam, une augmentation de 35,9 % par rapport à la moyenne entre 2003-2012. L'augmentation annuelle se situe autour de 4%, et le Vietnam est désormais le 8^{ème} producteur mondial de poissons, comme le montre le tableau ci-dessous. La valeur des exportations a donc augmenté bien davantage que la production, ce qui tendrait à indiquer qu'une part de plus en plus importante de la production est destinée à l'exportation.

PAYS OU TERRITOIRE	MOYENNE 2003-2012	2013	2014	MOYENNE (2003-2012) - 2014	2013- 2014	2013-2014
				(Tonnes)	(Pourcentage)	(Tonnes)
Chine	12 759 922	13 967 764	14 811 390	16,1	6,0	843 626
Indonésie	4 745 727	5 624 594	6 016 525	26,8	7,0	391 931
États-Unis d'Amérique	4 734 500	5 115 493	4 954 467	4,6	-3,1	-161 026
Fédération de Russie	3 376 162	4 086 332	4 000 702	18,5	-2,1	-85 630
Japon	4 146 622	3 621 899	3 630 364	-12,5	0,2	8 465
Pérou	7 063 261	5 827 046	3 548 689	-49,8	-39,1	-2 278 357
	918 049 ¹	956 416 ¹	1 226 560 ¹	33,6	28,2	270 144
Inde	3 085 311	3 418 821	3 418 821 ²	10,8	0,0	0
Viet Nam	1 994 927	2 607 000	2 711 100	35,9	4,0	104 100
Myanmar	1 643 642	2 483 870	2 702 240	64,4	8,8	218 370
Norvège	2 417 348	2 079 004	2 301 288	-4,8	10,7	222 284

Fig. 2 – Principaux pays producteurs de poisson, 2014. Source : FAO 2016.

La pêche représente actuellement 7% du PNB vietnamien, et pèse 4,5 millions d'emplois (Fau 2015), ces deux chiffres étant en croissance régulière depuis dix ans. La pêche, et particulièrement la pêche hauturière, est aujourd'hui très encadrée par le gouvernement, qui joue un rôle majeur dans son développement.

Comme le note très justement Fau (2015), la pêche hauturière est aussi un « outil de revendication et d'occupation » de l'espace maritime : dans une stratégie maritime expansionniste, les pêcheurs se trouvent ainsi en première ligne. Il s'agit avant tout d'affirmer la souveraineté vietnamienne sur les **îles Paracel et Spratleys** face aux flottilles et aux frégates envoyées par la Chine, qui revendique aussi une souveraineté sur la zone (voir annexe p. 30).

La pêche est donc devenue, pour le gouvernement vietnamien, un enjeu autant politique qu'économique (Dupont et Baker 2014). C'est dans ce contexte que doit se comprendre l'implication de l'armée dans le secteur de la pêche : le gouvernement a équipé les garde-côtes de nouveaux navires pour protéger les pêcheurs et lutter contre la pêche illégale, et a créé en 2013 un centre de surveillance des ressources halieutiques, qui dispose de sa propre flotte. Le centre vise à la fois à améliorer l'efficacité de la pêche hauturière, mais également à surveiller les ressources. Parallèlement, depuis 2009, les municipalités côtières ont la possibilité de créer des milices maritimes, et les bateaux de pêche peuvent recourir à des forces d'autodéfense (Fau 2015). La décision de doter les bateaux de ces capacités et d'impliquer l'armée s'inscrit naturellement dans un contexte géopolitique tendu, où les incidents violents avec des bateaux chinois se sont multipliés au cours des dernières années dans les zones disputées. Ces zones disputées sont généralement des zones récifaires, qu'il conviendrait de protéger en raison de la menace que fait peser sur elles le niveau des mers. Les logiques d'exploitation et de revendication géographique s'opposent ici aux logiques de protection face aux changements climatiques.

Deux agences gouvernementales sont chargées du contrôle des bateaux : d'une part, la police maritime vietnamienne (garde-côte), dont le rôle est davantage de protéger et d'assister, que de contrôler et de surveiller. D'autre part, l'Inspection de la pêche dispose de 92 bateaux de surveillance dans la ZEE vietnamienne, mais seuls huit d'entre eux sont équipés de moteurs de plus de 500 CV et donc capables de surveiller les bateaux qui quittent la ZEE vietnamienne. C'est évidemment largement insuffisant pour assurer une surveillance effective.

b. Zones de pêche et pratiques des pêcheurs

On estime que la flotte de pêche vietnamienne comprend environ 20 000 bateaux, dont la plupart sont équipés de moteurs de camion de seconde main. Un peu moins de 7000 seraient équipés d'un moteur de plus de 90 CV (Blaha 2017). Il existe schématiquement deux types de *blue boats*, assez basiques : des petits bateaux, qui peuvent transporter entre 10 et 13 membres d'équipage et 25 000 litres de fuel, et dont le coût s'élève à environ 10 000-12 000 USD ; et des plus grands, capables de transporter 16 ou 17 membres d'équipage, 35 000 litres de fuel et coûtant environ 24 000 USD (Blaha 2017). Chaque navire a une capacité de 7 à 10 tonnes et est équipé pour effectuer des voyages de deux à trois mois.

Ces bateaux sont peu coûteux, tant en ce qui concerne leurs coûts de construction que leurs coûts d'utilisation, même si ces coûts ont récemment augmenté en raison de la hausse du prix du bois. Le gouvernement vietnamien fournit de très importantes subventions à la construction et à la rénovation de bateaux, ce qui a deux conséquences immédiates : d'une part, ces subventions ont créé une surcapacité de la flottille de pêche, ce qui provoque d'importants problèmes de surpêche (UNEP et al. 2009) ; d'autre part, **l'investissement de l'armateur dans un bateau de pêche est très faible, ce qui signifie que la destruction d'un bateau appréhendé hors de sa zone de pêche n'a aucun effet dissuasif** (Blaha 2017), à moins

que les coûts de construction ne continuent à augmenter significativement en raison de la hausse du prix du bois. Plusieurs familles peuvent rassembler leurs économies pour financer la construction d'un bateau ou obtenir facilement un prêt auprès d'une banque. Sur la seule province de Quang Ngai, plus de 365 bateaux ont ainsi été construits en l'espace d'une année à peine. Les prêts bancaires peuvent financer jusqu'à 90% des coûts de construction, et ce sont ainsi plus de 165 millions d'euros – 4 000 milliards de dong vietnamiens (VND) – qui ont été mobilisés par des prêts entre mai 2015 et mai 2016 (Bao Quang Ngai 2016). Au total, on estime que **plus d'un millier de blue boats** s'adonnent à la pêche illégale dans l'Océan Pacifique et en Mer de Chine

Les bateaux qui s'adonnent à la pêche illégale sont principalement issus de la province de Quang Ngai, et particulièrement de la région de Binh Chau, Sa Ky et Ly Son, qui sont les ports de pêche traditionnels de l'holothurie (concombre de mer). A Ly Son par exemple, le nombre de pêcheurs d'holothuries est estimé entre 400 et 500 : la technique de pêche traditionnelle est la plongée en apnée, ce qui représente non seulement une catastrophe écologique – le ramassage systématique décime les populations d'holothuries – mais également humaine. Le nombre d'accidents de plongée y est traditionnellement très élevé, avec un taux de 5% de mortalité et de morbidité (Ruffez 2009). Les pêcheurs sont généralement issus de couches les plus défavorisées de la population : il s'agit souvent de jeunes sans diplôme, qui ne veulent pas migrer vers les villes et sont contraints de se tourner vers la pêche ou l'agriculture comme principale source de revenus.

Les pêcheurs sont également instrumentalisés dans les tensions sino-vietnamiennes autour des îles Paracel : celles-ci ne sont situées qu'à deux jours de navigation, et constituent une zone de pêche privilégiée des holothuries, permettant du même coup au gouvernement vietnamien de revendiquer sa souveraineté sur ces îles, non sans frictions avec le voisin chinois. Les risques liés à l'arraisonnement de leur bateau et à leur éventuelle arrestation ne sont toutefois pas de nature à jouer un rôle dissuasif pour ces pêcheurs. La pêche est souvent leur seule source de revenus et s'ils se sont tournés vers elle, c'est aussi parce qu'ils n'avaient pas la possibilité d'exercer un emploi sur terre. **De plus en plus de jeunes issus de régions rurales** se tournent ainsi vers la pêche pour assurer leur subsistance, renforçant la surcapacité de la pêche vietnamienne, et donc la nécessité de s'aventurer sans cesse dans des zones plus éloignées des eaux territoriales.

c. Stocks de poissons et organisation des flottilles

On pourra distinguer trois secteurs de pêche : la pêche de rivière, la pêche côtière et la pêche hauturière. Environ 10% de la pêche mondiale provient de la mer de Chine méridionale. Celle-ci est malheureusement en proie à une surpêche effrénée, qui menace de disparition plusieurs espèces en danger. A côté de ces trois secteurs, il faut également mentionner l'aquaculture, en plein essor depuis quelques années. Cette dernière s'est beaucoup concentrée sur le *pangasius*, dont 90% des exportations proviennent désormais du Vietnam, où il est cultivé essentiellement dans le delta du Mékong. Cette espèce, classée en danger dans de nombreux pays, est beaucoup plus difficile à exporter vers ces derniers, et amène certains Vietnamiens à délaisser l'aquaculture pour se tourner vers la pêche hauturière.

La pêche de rivière fait face à une importante surpêche, et le stock de poissons de rivière pourrait avoir diminué de 50% au cours des dernières années. Ce déclin des ressources halieutiques en rivière est largement imputable aux techniques illégales de pêche utilisées : filets à très petites mailles, ou pêche électrique. Le *catlocarpio siamensis*, par exemple, qui est un grand poisson migrateur et était autrefois courant dans les rivières, est aujourd'hui en danger critique d'extinction. Cette baisse drastique des stocks de poissons et de crevettes de rivière a amené de nombreux pêcheurs à se tourner vers d'autres zones de pêche, comme la pêche côtière ou hauturière.

La pêche côtière est généralement divisée en quatre zones, décrites sur la carte ci-dessous.

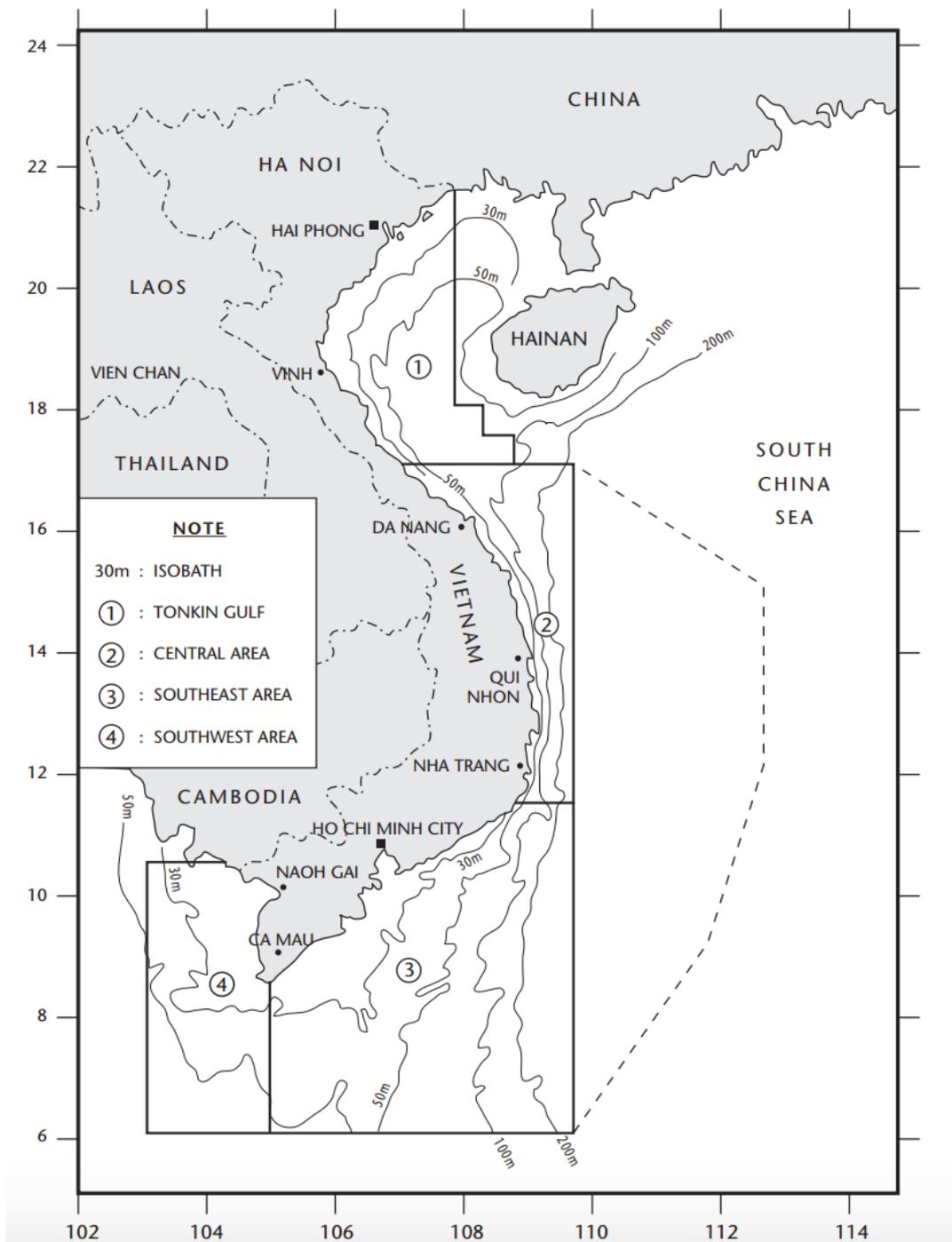


Fig. 3 - Zone économique exclusive du Vietnam. Source : Son et Thuoc 2013.

On a recensé 2 038 espèces de poissons dans la ZEE du Vietnam, dont environ une centaine présente un intérêt commercial (Son et Thuoc 2013). Les migrations saisonnières sont très importantes, et influencent grandement le choix des espèces pêchées. Dans le nord du pays, les poissons migrent en hiver depuis la côte vers la haute mer, tandis qu'ils migrent en sens inverse pendant l'été. Dans le sud, où les saisons sont moins marquées, les poissons sont concentrés près des côtes durant la saison sèche, et se dispersent pendant la saison des pluies.

La pêche côtière est constituée à 80-90% de pelagos (les poissons qui ne vivent ni à la surface ni au fond de l'océan) et de poissons démersaux (qui vivent au fond de l'océan), le reste étant constitué par les crevettes, les crabes, les homards, les seiches et les calmars. Parmi les principaux poissons pélagiques et démersaux, on trouve : le mérrou, le vivaneau, le maquereau, l'anchois, la sardine et le thon.

Region	Pelagic Resources	Standing stock (t)	Potential yield (t-year ¹)
Gulf of Tonkin	Small pelagics	390 000	156 000
Central region	Small pelagics	500 000	200 000
Southeast region	Small pelagics	524 000	209 600
Southwest region	Small pelagics	316 000	126 000
Sea Banks	Small pelagics	10 000	2 500
Offshore region	Oceanic pelagics (*)	(300 000)	(120 000)
	TOTAL	2 040 000	814 100

Region	Area (km ²)	Estimated biomass (t)	Stock Density (t·km ²)
Gulf of Tonkin	77 173	115 972	1.50
Central region	78 974	112 070	1.42
Southeast region	222 258	1 051 117	4.73
Southwest region	49 048	92 721	1.90
TOTAL	427 452	1 371 881	

Fig. 4 - Stocks estimés de poissons pélagiques (haut du tableau) et démersaux (bas du tableau). Source : Son et Thuoc 2013.

La pêche hauturière, enfin, est aussi victime de surexploitation : anchois à longue mâchoire, tortues et dugongs sont eux aussi menacés d'extinction en raison de la surpêche.

d. Accords de pêche et rôle des commissions régionales de pêche

Les commissions régionales jouent un rôle très limité dans la régulation de la pêche dans la mer de Chine de méridionale, et il faut dès lors s'en remettre à de maigres accords de pêche bilatéraux pour régler la coopération régionale dans ce secteur.

La coopération en matière de pêche dans la région est organisée par la Commission des pêcheries pour le Pacifique central et occidental (Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC), en place depuis 2004. Une des activités essentielles de la Commission concerne la lutte contre la pêche illégale en haute mer et la préservation durable des stocks

de poisson. Le Vietnam, hélas, n'en fait pas partie, contrairement à la plupart des Etats insulaires concernés par les intrusions des *blue boats* dans leurs eaux territoriales.

Le gouvernement vietnamien joue un rôle essentiel dans la régulation et l'expansion de la pêche hauturière, obligeant notamment la filière à répondre aux exigences des pays importateurs. C'est en particulier le National Agro Forestry Fisheries Quality Assurance Department (NAFIQAD), rattaché au ministère de l'Agriculture, qui veille à assurer la sécurité et la qualité de la pêche hauturière.

L'accord bilatéral le plus significatif est certainement celui conclu avec la Chine en 2000, au sujet de la frontière maritime dans le golfe de Tonkin. Cet accord faisait suite à des très nombreux incidents entre flottilles chinoises et vietnamiennes lié à la souveraineté contestée des îles Paracels et Spratleys. La dispute est d'importance, la zone étant très riche en poissons, et les agressions chinoises contre les bateaux vietnamiens poussent certains à descendre plus au Sud. C'est en ce sens qu'en octobre 2011, le Vietnam et la Chine avaient négocié un Accord sur les principes directeurs pour le règlement des questions maritimes, pour espérer mettre un terme à ces incidents, qui semble n'avoir eu qu'une portée limitée.

Le Vietnam a également négocié des accords de libre-échange avec les pays importateurs de poissons, comme l'Union européenne et les Etats-Unis. La négociation de l'accord de libre-échange entre le Vietnam et l'Union européenne (EVFTA) s'est achevée en décembre 2015, après cinq ans de négociations, ouvrant la voie à une ratification rapide. Cet accord emporte des conséquences importantes pour le secteur de la pêche au Vietnam, puisque l'UE s'est engagée à lever les taxes d'importation pour les produits de la pêche vietnamienne dans les sept ans à compter de la ratification de l'accord, sauf pour le thon en conserve et les boulettes de poisson.

Comme renseigné plus haut, aucune commission régionale de pêche ne régule la mer de Chine méridionale, et l'accord avec la Chine sur le golfe de Tonkin fait figure d'exception. La zone reste très disputée entre pays voisins, ce qui rend l'application de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) très difficile – la Chine, par exemple, ne reconnaît pas la légitimité des jugements de son tribunal d'arbitrage. Les Philippines ont également des revendications territoriales sur la zone, qui reste marquée par un phénomène de surpêche généralisée.

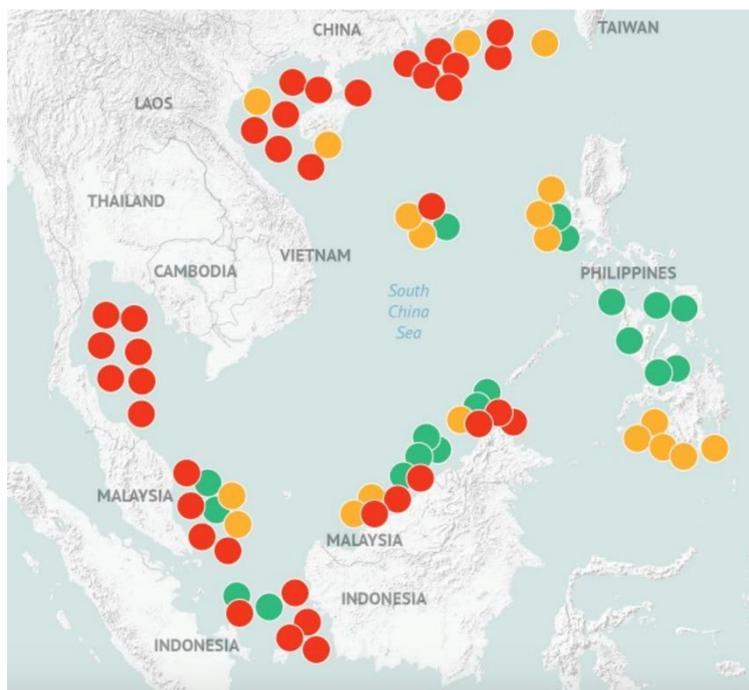


Fig. 5 – Etat des stocks de poissons dans la mer de Chine méridionale : en rouge, les zones de surpêche, en orange les zones de pêche intensive, en vert les zones où la pêche est mieux régulée. Source : Stratfor.

Il n'existe pas non plus de dialogue sur la pêche au sein de l'ASEAN, et les organisations régionales ne jouent quasiment aucun rôle quant à la régulation de la pêche. L'ASEAN n'a pas non plus de dialogue structuré avec les pays du Pacifique. Seule la Thaïlande tente d'organiser un tel dialogue via l'UNESCAP, la Commission des Nations Unies pour l'Asie-Pacifique. Il serait possible d'imaginer que le Timor Oriental ou la Papouasie Nouvelle-Guinée puisse jouer un rôle d'intermédiaire entre l'Océan Pacifique et la mer de Chine méridionale, mais l'absence de perspectives avec l'ASEAN ne rend pas cette hypothèse crédible.

2. Contraintes sur la pêche

1. Contraintes économiques et politiques

Comme dit plus haut, les pêcheurs et leurs bateaux ont également une fonction stratégique d'occupation de la ZEE du Vietnam : positionnés sur l'ensemble de la zone, ils marquent une présence maritime active, notamment face aux velléités expansionnistes de la Chine dans la région. Plusieurs incidents récents ont ainsi impliqué des pêcheurs chinois, et des tensions violentes ont eu lieu en 2014 après la construction d'une plate-forme pétrolière chinoise à proximité des côtes vietnamiennes. La pêche hauturière est donc devenue un moyen de revendication de la présence maritime vietnamienne, et d'affirmation de sa souveraineté sur sa ZEE : c'est ainsi que doivent aussi se comprendre les investissements dans ce secteur, et le nouveau rôle stratégique qui lui a été conféré.

L'attitude des pays voisins représente également une contrainte politique importante pour le secteur de la pêche vietnamien : les bateaux vietnamiens sont régulièrement **agressés par des navires de pêche chinois**, plus grands et en acier, qui n'hésitent pas à les éperonner, à saccager les bateaux et à violenter les équipages. Il y a ainsi une véritable guerre commerciale, au sens propre, en mer de Chine méridionale, qui pousse les bateaux vietnamiens à descendre sans cesse plus au Sud.

Par ailleurs, les pays voisins ont une attitude de plus en plus ferme quant aux incursions dans leurs eaux territoriales : l'**Indonésie**, en particulier, a complètement fermé ses zones de pêche aux navires étrangers, et détruit systématiquement tous les navires étrangers présents dans ses eaux territoriales. Depuis octobre 2014, le pays a ainsi fait exploser 317 bateaux de pêche, dont 142 bateaux vietnamiens, de loin le plus gros contingent. Palau et la Malaisie adoptent la même position de fermeté, poussant les bateaux à descendre sans cesse plus au Sud.



Fig. 6 – Bateau vietnamien détruit par les autorités indonésiennes, mars 2017. Source : presse.

Les **organisations régionales** de la région, comme l'ASEAN, ne se sont pas encore véritablement saisies du problème, et semblent incapables de mettre en place une véritable stratégie de gestion durable des pêches dans la région. Les Etats insulaires, qui ne disposent pas des moyens de la Malaisie, de l'Indonésie ou de Palau, ne peuvent généralement pas surveiller efficacement leurs eaux territoriales et appréhender les bateaux intrus, ce qui explique les **attentes très fortes vis-à-vis du rôle de la France** dans la région. Démunis face à

la pêche illégale, ils espèrent que la mobilisation de moyens militaires français conséquents permettra de mettre un terme à ce braconnage dans toute la région.

Comme le montre la carte ci-dessous, l'état des zones de pêche de l'holothurie s'est en effet considérablement dégradé dans toute la région Pacifique au cours des dernières années. Certains pays ont d'ailleurs fermé complètement leur zone de pêche pour en permettre la régénération, comme au Vanuatu, pour la période 2008-2018, avec la possibilité d'une prolongation (Pakoa et Bertram 2013).

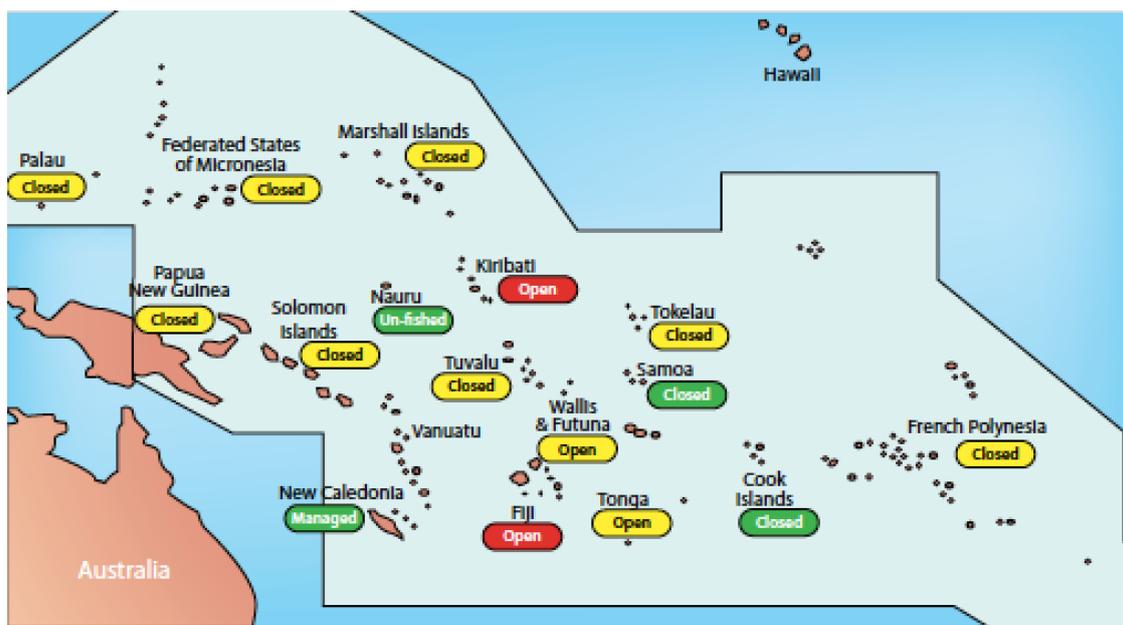


Fig. 7 – Etat des zones de pêche à l'holothurie dans l'Océan Pacifique².

II. Contraintes environnementales et climatiques

Le Vietnam possède deux deltas à très forte densité de population : il est donc particulièrement vulnérable aux impacts des changements climatiques, et en particulier à la hausse du niveau de la mer. Malgré des évolutions extrêmement positives – bien qu'inégalement réparties au sein de la population – en termes de développement humain décrites *supra*, un certain nombre d'éléments sont susceptibles d'aggraver sa vulnérabilité face aux changements climatiques. Ainsi, le développement important du secteur de l'aquaculture (principalement orienté vers l'exportation) s'est fait aux dépens de nombreuses mangroves : il en résulte une exposition accrue de certaines régions côtières face aux marées de tempête et aux cyclones. Par ailleurs, certains notent un déclin généralisé de la diversité des variétés cultivées dans de nombreuses zones rurales et une perte des variétés de riz résistantes aux inondations (Le Hai Duong et al., 2007). L'utilisation excessive de fertilisants chimiques a également conduit à la prolifération de jacinthes d'eau dans de nombreux canaux d'irrigation, ce qui mène à leur encrassement et donc à des problèmes importants d'inondation. En outre, la privatisation de *communs* (certaines zones

² Les zones vertes indiquent des zones protégées et/ou gérées durablement, les zones jaunes indiquent des zones qui ont fermées depuis 2008, ou qui pratiquent une pêche saisonnière réglementée, les zones rouges indiquent des zones de pêche non régulées. Source : Pakoa et Bertram 2013.

côtières et forestières, entre autres) a privé des ménages pauvres des revenus qu'ils tiraient de la collecte de bois et de coquillages (Le Thi Van Hue, 2006).

Le pays est aussi très vulnérable aux catastrophes naturelles : celles-ci ont causé la mort de 15 000 personnes entre 1985 et 2014, tandis que 60 millions d'individus ont été affectées (EM-DAT 2015). Au premier rang de ces catastrophes, on trouve les cyclones tropicaux, qui sont responsables du plus grand nombre de morts et des plus lourdes pertes, mais le pays est également de plus en plus régulièrement touché par des inondations. Ces deux maux devraient connaître une augmentation ces prochaines années (IPCC 2014).

Le pays devra également faire face, naturellement, à la hausse du niveau des mers. Cet impact sera particulièrement dévastateur : 43 millions de personnes, c'est-à-dire un peu moins de la moitié de la population, vivent dans des zones côtières de faible élévation, qui sont donc très exposées à la hausse du niveau des mers. Le Vietnam est le 6^{ème} pays du monde avec la plus forte proportion de sa population vivant dans des zones de ce type. Le delta du Mékong où habitent 20 millions de personnes est particulièrement menacé : une hausse d'un mètre du niveau de la mer, (annoncée d'ici 2100 par le scénario RCP 8,5 du GIEC) impliquerait l'inondation de 37,8% du delta et le déplacement d'environ un million de personnes d'ici 2050 (Chun 2015).

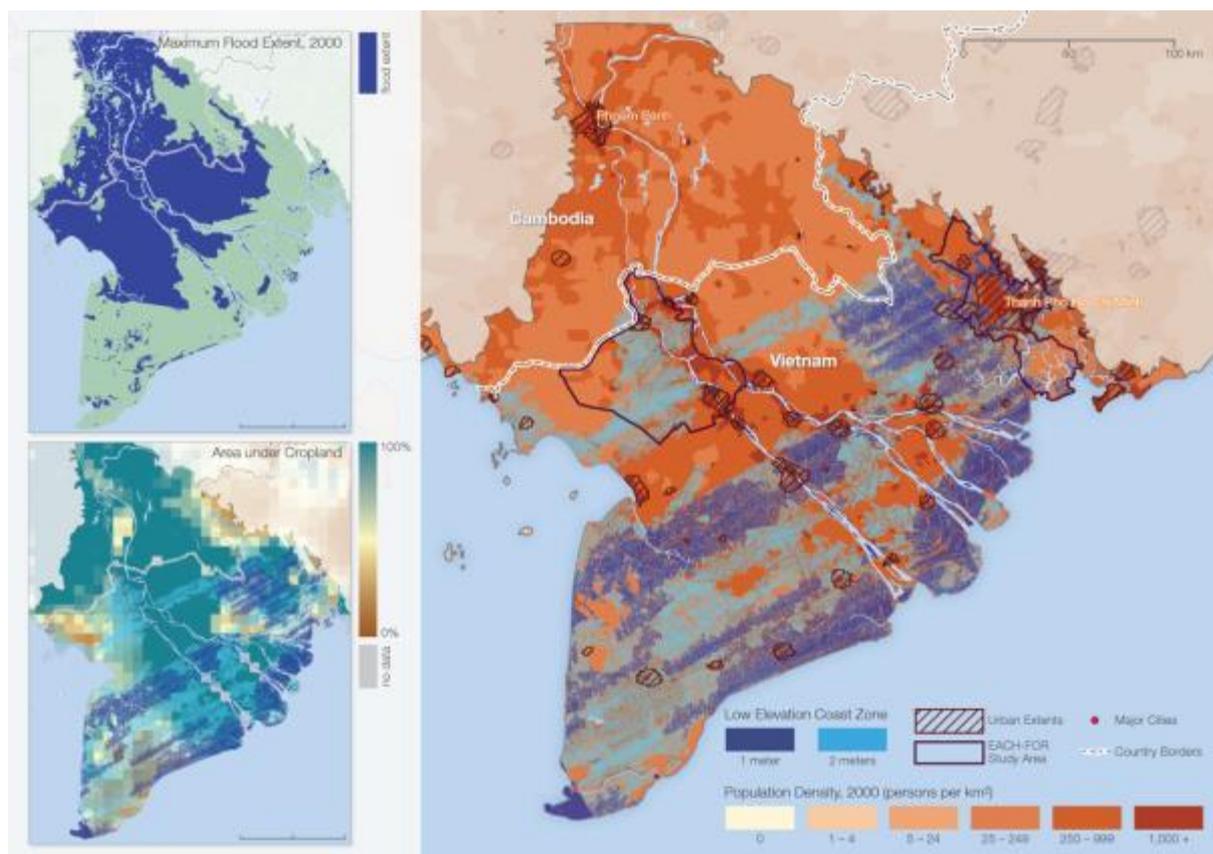


Fig. 8 – Densité de la population dans le sud du Vietnam corrélée à l'exposition des terres à la hausse du niveau de la mer. Source : CIESIN.

Ceci aura des conséquences considérables sur la production agricole du pays : le delta est la principale zone de production de riz du pays, et cette production sera menacée à la fois

par la hausse du niveau de la mer et la salinisation des sols. La ville d'Ho Chi Minh City, dont la vulnérabilité est renforcée par des problèmes structurels d'urbanisme, risque ainsi d'être inondée. Sur la côte, une hausse d'un mètre du niveau de la mer pourrait se traduire par une perte de 10% environ du territoire du pays en l'absence de mesures d'adaptation. Ceci aura bien entendu des conséquences sur la pêche côtière, quelles que soient les mesures d'adaptation prises.

D'un point de vue économique, les secteurs les plus affectés seront l'agriculture et l'aquaculture : ceci veut dire que les moyens de subsistance des ménages qui dépendent de ces activités seront considérablement réduits, ce qui pourrait pousser certains vers la pêche hauturière, bien que celle-ci sera également affectée par les variations climatiques, même si les populations locales ne le perçoivent pas toujours directement.

Parmi les autres impacts attendus des changements climatiques, il convient de noter la hausse des températures, qui pourrait atteindre 2,3°C pour 2100 dans le pays, toujours selon la majorité des scénarios retenus par le GIEC, à l'exception du scénario RCP 8.5 qui prévoit une élévation de 3°C . Cette hausse sera particulièrement forte dans le nord du pays, tandis que le nombre de vagues de chaleur pourrait doubler ou tripler (IPCC 2014). Ces augmentations de température, qui seront également ressenties dans l'océan Indien, vont affecter les stocks halieutiques : les routes migratoires ou les habitats de certains poissons pourraient ainsi être considérablement modifiés, et alors pousser les pêcheurs à des incursions dans les ZEE de pays voisins.

Comme le montre la carte ci-dessous, les ressources halieutiques de la mer de Chine méridionale seront très durement affectées par les changements climatiques : en 2060, les stocks de poissons pourraient avoir décliné entre 20 et 50%, ce qui poussera les pêcheurs à s'aventurer sans cesse plus au Sud à la recherche de ressources.

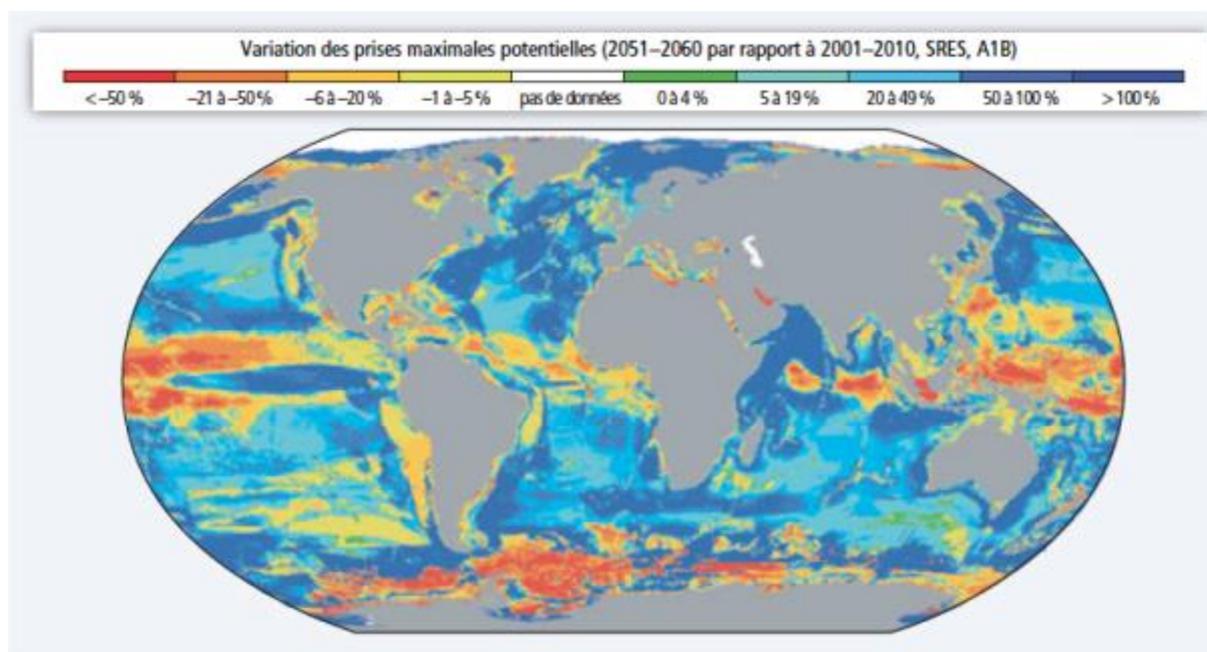


Fig. 9 – Evolution des prises maximales potentielles sous l'effet du changement climatique.
Source : IPCC 2014.

On notera enfin une augmentation généralisée des précipitations dans le pays, qui devrait accroître le risque de glissements de terrain dans de nombreuses régions.

En conclusion, les changements climatiques auront des conséquences importantes sur des secteurs essentiels de l'économie du pays, ce qui devrait renforcer encore le poids de la pêche hauturière dans l'économie du pays. Les stocks de poissons pourraient néanmoins diminuer considérablement sous l'effet de la hausse des températures.

L'appauvrissement et la pollution des eaux vietnamiennes expliquent également la nécessité pour les pêcheurs de s'aventurer toujours plus loin des eaux territoriales : l'appauvrissement est évidemment la conséquence directe de la surpêche, tandis que les pollutions sont souvent de nature industrielle. En particulier, ce sont les usines chimiques et métallurgiques du *Formosa Plastics Group* et de la *Formosa Ha Tinh Steel Plant* qui sont les principales responsables de ces pollutions dans la province de Quang Ngai.

En résumé :

Les causes profondes du déplacement des flottilles de pêche vers le Sud, et particulièrement vers la Nouvelle-Calédonie, sont multiples, mais trouvent leur origine dans la surpêche et la surcapacité de la pêche vietnamienne en mer de Chine méridionale :

- * Les pêcheurs sont instrumentalisés à des fins d'expansionnisme politique en mer de Chine méridionale, ce qui a généré une surcapacité de la flottille et des incidents avec des bateaux chinois ;
- * Les pays de la région sont de plus en plus fermes quant aux incursions, et les structures de régulation régionale sont très faibles ;
- * Les changements climatiques menacent l'agriculture et l'aquaculture, et poussent de plus en plus de jeunes à se tourner vers le secteur de la pêche hauturière.
- * Les changements climatiques menacent également les stocks halieutiques dans des proportions qui restent difficiles à déterminer étant donné le nombre de paramètres et la complexité des systèmes climatique et océanique.

3. Enjeux de sécurité

Depuis mai 2016, de nombreuses incursions de bateaux de pêche vietnamiens ont été observées dans la Zone Economique Exclusive (ZEE) de la France, en Nouvelle Calédonie. Ces incursions ont lieu dans un contexte d'incidents de plus en plus fréquents dans la zone de la mer de Chine méridionale et du Pacifique Sud. Ces incidents ne concernent pas uniquement des intérêts français : ils contribuent à un climat de tension croissante dans la zone.

I. Incidents en Nouvelle-Calédonie

Certains *blue boats* s'aventurent jusque dans les eaux territoriales françaises en Nouvelle-Calédonie. Les bateaux naviguent généralement de conserve par groupes de deux, trois ou quatre bateaux. Certains États océaniques pourraient constituer des bases arrière de ravitaillement. Par ailleurs, il n'est pas impossible que ces bateaux bénéficient de l'**assistance d'autres bateaux** en mer (« vaisseaux mère » ou *mothership*), qui les ravitaillent et les déchargent de leurs stocks. Même si leurs **routes de navigation** sont variables, les navires évitent systématiquement le très surveillé détroit de Torres au nord de l'Australie, pour passer plutôt par le nord de la Papouasie Nouvelle-Guinée et les îles Salomn.



Fig. 10 - Observations de navires suspectés d'assistance ('motherships') en novembre 2016.

Source : Ministère de la Défense

L'action de ces navires, coordonnée et planifiée, bénéficie de soutiens extérieurs et témoigne d'une volonté manifeste de se soustraire au contrôle des autorités. La récidive est d'ailleurs fréquente, plusieurs bateaux ayant été visités à plusieurs reprises, et leur matériel de pêche confisqué. Les équipages sont peu coopératifs, et les capitaines narguent souvent les autorités, ignorant les tirs de semonce.

On ne peut exclure que ces opérations soient menées au bénéfice de groupes criminels organisés et/ou mafieux, même si leur connexion avec des réseaux mafieux n'est pas établie pour le moment. On sait néanmoins que le crime organisé est très impliqué dans le trafic d'espèces protégées. En toute occurrence, il semble que les armateurs ne soient pas inquiétés au Vietnam, et soient proches des réseaux de pouvoir. Les bateaux sont équipés de

GPS et d'équipements CB (emballage), et communiquent entre eux par radio, en haute fréquence, et avec des téléphones satellitaires.

Au cours de l'année 2016, **46 navires** ont ainsi été détectés dans la ZEE de la Nouvelle-Calédonie, et ont potentiellement ramassé plus de 300 tonnes de ressources benthiques. Il s'agit donc bien d'une véritable **opération de pillage organisé**, à grande échelle, qui menace directement les stocks halieutiques dans les zones ciblées, et plus globalement la **biodiversité** de la région entière.

Les bateaux vietnamiens pêchent essentiellement des holothuries et uniquement pour leur consommation, des poissons coralliens, c'est-à-dire des produits de la pêche traditionnelle des populations locales. Ceci constitue une pression importante sur les ressources benthiques locales, particulièrement dans les petits territoires insulaires. Au total, il y a plus de 1000 bateaux présents illégalement en dehors des eaux territoriales vietnamiennes, sur l'ensemble de la région. Il s'agit donc d'un **problème permanent (aucune saisonnalité n'est observée dans les incursions des bateaux) d'ampleur régionale considérable**, face auquel les petits Etats et territoires insulaires sont particulièrement démunis.

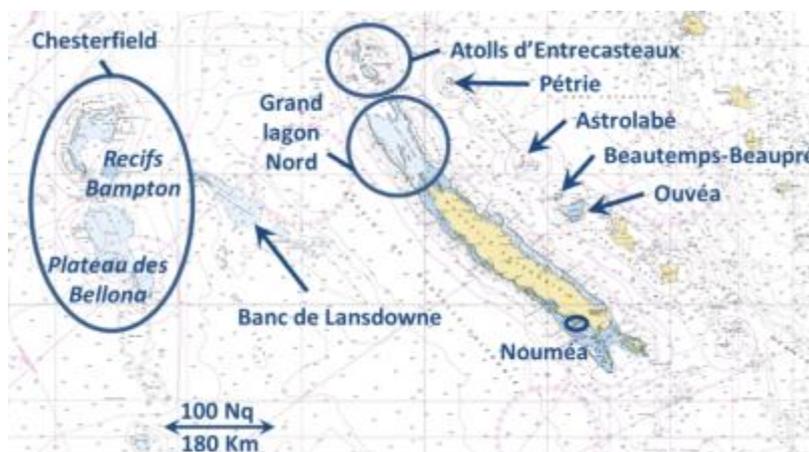


Fig. 11 – Lieu où les *blue boats* ont été repérés en Nouvelle-Calédonie en 2016. Source : Ministère de la Défense.

En Nouvelle-Calédonie et dans le Pacifique sud-ouest en général, les bateaux pêchent principalement des **holothuries**, aussi appelées bêtes-de-mer ou concombres-de-mer. Il s'agit principalement d'un effet de circonstance : dans d'autres zones, les bateaux visent principalement des poissons coralliens, des tortues, des bénitiers géants (plus gros mollusque bivalve au monde) et des ailerons. Les bateaux ne sont pas dédiés à une seule pêche. De nombreux témoignages attestent que les cibles sont clairement identifiées, et que les équipages reçoivent des consignes précises des armateurs, à la fois quant aux zones visées et aux espèces à cibler. Les variétés d'holothuries les plus recherchées sont celles qui ont le plus de valeur (tête noire – tête blanche, ananas, léopard), et qui peuvent se revendre jusqu'à 2 000 euros le kilo sur les marchés asiatiques. Il s'agit donc d'une opération très rémunératrice, avec un énorme retour sur investissement. Une cargaison moyenne de 6 à 7 tonnes d'holothurie peut ainsi représenter jusqu'à 6 millions USD, pour un coût d'investissement très limité : le prix du bateau est modeste, et les hommes d'équipage sont rémunérés entre 300 et 400 USD par campagne de pêche.

La collecte des holothuries se fait selon un mode rigoureusement interdit, c'est-à-dire le **ramassage systématique**, en plongée au narghilé entre 10 et 40 mètres de fond. Les bateaux naviguent en flottille et ciblent des endroits précis, avec guidage au GPS et préparation des lieux de pêche : il s'agit donc d'opérations minutieusement préparées, et pas du tout de bateaux qui auraient dérivé en dehors des eaux territoriales.

En dehors des atteintes à la biodiversité qui sont détaillées ci-dessous, ces incursions illégales portent atteinte à des ressources importantes pour les **populations locales**. Parmi celles-ci, le mécontentement ne cesse de croître, et on peut redouter à l'avenir, si des mesures structurelles ne sont pas prises, des incidents entre les bateaux vietnamiens et les populations locales. Il existe donc d'importants risques de dérapages violents, et tant les populations locales que les pays de la région ont placé d'importantes attentes dans l'action des autorités françaises.

II. Repérage et arraisonnement des bateaux

Ces bateaux restent difficiles à repérer, notamment en raison de leur petite taille, mais aussi à arraisonner : la plupart des pays du Pacifique Sud ne possèdent pas les ressources pour effectuer une surveillance de leur ZEE par avion ou par images satellitaires. Lorsque les bateaux sont néanmoins arraisonnés, les autorités locales sont souvent confrontées à d'importants problèmes administratifs : les équipages ne parlent pas anglais, ne possèdent généralement pas de papiers d'identités ni d'argent, et doivent être expulsés vers le Vietnam, alors qu'il n'existe généralement pas de vol direct entre ce dernier et le lieu d'arraisonnement. Ceci implique alors un transit par l'Australie, le Japon ou les Etats-Unis, et donc des problèmes de visas. Les coûts de ces rapatriements sont pris en charge soit par le pays qui a appréhendé le bateau, soit par l'Organisation internationale pour les migrations (Blaha 2017). Les procédures de rapatriement occasionnent aussi énormément de difficultés administratives, mais aussi des coûts importants, puisqu'il faut financer les billets d'avion de l'équipage vers le Vietnam, ainsi que ceux des officiers de sécurité qui l'accompagnent.

Les procédures administratives lors de l'arrestation sont complexifiées du fait de la nécessité de combiner les procédures du code rural et de pêche maritime applicables en matière de saisie avec d'autres dispositions particulières, telles que celles de la police des étrangers (les marins sont généralement sans-papiers), de la police sanitaire (en raison du risque d'importation d'espèces invasives) et de santé publique (en raison du risque d'importation de maladies).

Quant au bateau arraisonné, il occasionne également des coûts de maintenance pour le pays où a eu lieu l'arrestation. Certains, comme Palau, l'Australie ou l'Indonésie, ont détruit ou incendié ces bateaux, dans l'espoir de créer un effet dissuasif, mais celui-ci n'a généralement pas eu lieu en raison du faible coût des embarcations. Les bateaux saisis en Nouvelle-Calédonie ont été initialement parqués dans l'attente d'une autre destination. Depuis, deux ont été ensouillés dans les scories de nickel. Les arraisonnements des bateaux sont parfois également délicats, certains capitaines se montrent arrogants et narguent les navires français malgré les tirs de semonce.

Une surveillance de la zone par drones marins permettrait sans nul doute une meilleure couverture, mais ce type de plan ne peut guère être envisagé qu'à l'échelon régional, au vu

de son coût de déploiement relativement élevé (1,15 million d'euros pour le parc naturel de la mer de Corail de Nouvelle-Calédonie par exemple).

III. Menaces pour la biodiversité

La pêche illégale à l'holothurie pose non seulement des risques pour la sécurité de la région, mais également pour sa biodiversité. Les holothuries sont en effet des bioturbateurs³ de sédiments marins, c'est-à-dire qu'ils jouent pour les fonds marins un rôle identique à celui des vers de terre. Les holothuries sont particulièrement faciles à pêcher, et le renouvellement de leur population est très lent : ces deux facteurs conjugués les rendent très vulnérables et font peser sur l'espèce un risque d'extinction à certains endroits. L'holothurie mettra plusieurs années à se régénérer. Il existe dans le monde environ un millier d'espèces d'holothuries, dont 35 présentent un intérêt commercial dans la région Asie-Pacifique. Commercialement, les holothuries sont réparties en trois groupes, selon leur valeur marchande : faible, moyenne ou élevée. La Nouvelle-Calédonie compte de nombreuses espèces appartenant à ce dernier groupe, comme l'*Holothuria fuscogilva* (à tête blanche, blanche à mamelles), l'*Holothuria whitmaei* (à tête noire, ou noire à mamelles), l'*Holothuria scabra* (des sables) et la *Thelenota ananas* (holothurie ananas). Leur pêche est sévèrement réglementée, et la pêche en plongée avec appareil respiratoire est interdite dans la plupart des pays.



Fig. 12 – Holothurie ananas.

Les holothuries sont principalement destinées à la consommation sur les marchés asiatiques, où la demande est de plus en plus importante : consommées en bouillie ou en soupe, on prête en Asie à l'holothurie des vertus médicinales et/ou aphrodisiaques. Leur consommation est une tradition très ancienne en Chine. Leur négoce est organisé dans le Pacifique depuis le XIX^{ème} siècle par des commerçants chinois, avec des circuits d'exploitation vers l'Asie initiés dès le début du XX^{ème} siècle. En Nouvelle-Calédonie, ce commerce a connu trois périodes d'expansion considérables, en 1865-1868, 1872-1874 et enfin 1922-1924. L'holothurie est désormais une espèce protégée. Il faut néanmoins noter l'apparition de nouveaux marchés émergents, qui alimentent la tension sur les marchés internationaux, notamment en Corée du Nord et à San Francisco (Toral-Granda et al. 2008).

Certaines espèces, dont celles de Nouvelle-Calédonie, sont évidemment plus prisées que d'autres. Le prix dépend aussi des conditions de traitement des espèces après leur pêche : l'éviscération et le saumurage des holothuries s'effectuent directement sur les bateaux. Pour

³ La notion de bioturbation désigne le phénomène de transfert d'éléments nutritifs ou chimiques par des êtres vivants au sein d'un compartiment d'un écosystème ou entre différents compartiments.

garantir la fraîcheur des produits, il semble qu'ils soient régulièrement vendus au cours d'une même campagne de pêche.

Le graphique ci-dessous montre les prix de différentes espèces sur les marchés internationaux, où l'on constate une forte corrélation entre le prix et la rareté de l'espèce : parmi les plus chères, trois au moins sont présentes en Nouvelle-Calédonie (*Holothuria fuscogilva*, *Holothuria scabra* et la *Thelenota ananas*).

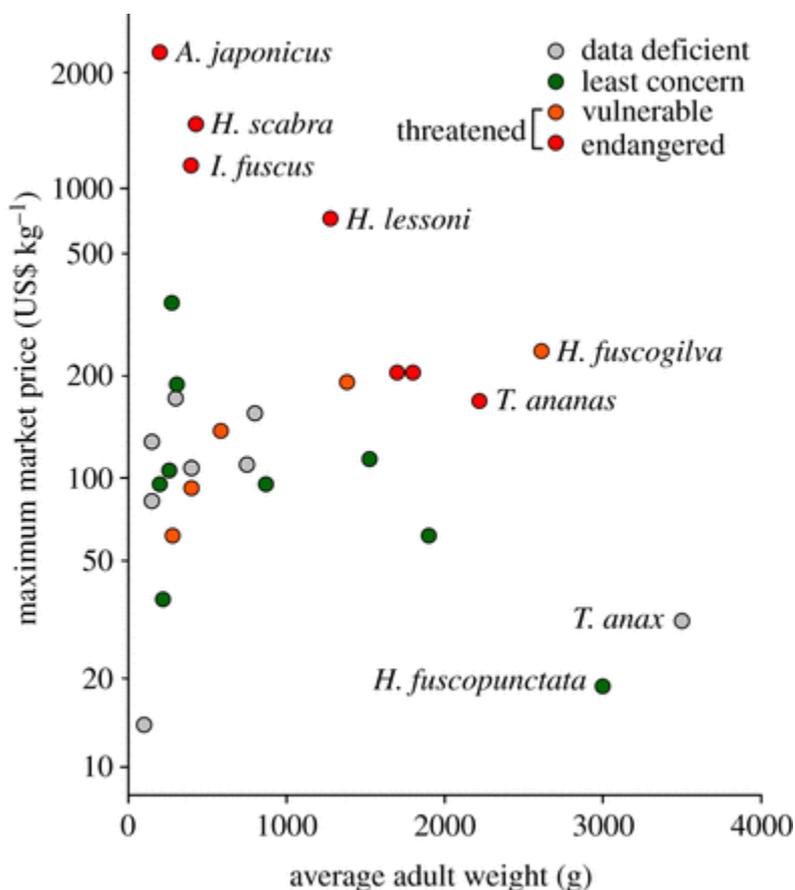


Fig. 13 – Prix des principales holothuries sur les marchés internationaux. Les espèces en rouge sont particulièrement menacées.

La zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie couvre environ 1.3 million de km², d'une richesse exceptionnelle en termes de biodiversité : elle recèle environ 30% des récifs coralliens du monde qui se trouvent encore dans leur état pristin. La pêche illégale à l'holothurie s'opère dans des zones de pêche très peu exploitées (cf. Fig.11), ce qui constitue une atteinte encore plus grave : l'élimination systématique d'un maillon de la chaîne hypothèque les capacités de survie et d'adaptation de l'écosystème, notamment dans un contexte d'acidification croissante des océans, sous l'effet des changements climatiques. Certaines zones de pêche illégale, comme le Grand Lagon Nord ou les atolls d'Entrecasteaux, sont d'ailleurs inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO en raison de leur exceptionnelle biodiversité.

IV. Risques de tensions régionales

Jusqu'ici, le Vietnam s'est muré dans une stratégie de déni quant à ces incursions, y voyant surtout des incidents isolés liés à l'imprécision des systèmes de navigation. Le gouvernement a néanmoins admis que des sanctions telles que le retrait de la licence de pêche pourraient être appliquées à l'encontre des bateaux qui éteignent volontairement leur système de navigation dans le but d'échapper à la surveillance des autorités (Blaha 2017).

Mais les tensions maritimes ne sont pas circonscrites au secteur de la pêche : la Chine a ainsi installé une station de forage pétrolier dans les îles Paracels, à 240 kilomètres de la côte vietnamienne, dans une zone maritime contestée. L'installation de cette station de forage a donné lieu à d'importants incidents anti-chinois au Vietnam, qui ont occasionné plusieurs victimes (Fau 2015). Un autre facteur de tension concerne les routes de commerce maritime, autre axe de la politique maritime expansionniste du Vietnam. Ce dernier se livre à une concurrence effrénée avec les autres pays de la région pour en tirer un profit maximum.

En résumé :

Parmi les points de vigilance à surveiller, il faut retenir particulièrement :

- * Les effets des changements climatiques sur l'agriculture, et la nécessité pour une part croissante de la population de se tourner vers la pêche ;
- * L'éventuelle implication du crime organisé dans l'organisation des campagnes de pêche ;
- * Les réactions de la population locale, et les risques de dérapages que cela entraîne ;
- * L'attitude du gouvernement vietnamien par rapport à ce problème, singulièrement dans les instances régionales.

V. Propositions de réduction des risques

À l'avenir, il apparaît évident que les pressions sur le secteur de la pêche au Vietnam vont continuer à augmenter considérablement. Ces pressions accrues sont liées à la fois aux changements climatiques et au nouveau rôle stratégique du secteur maritime dans la politique expansionniste du Vietnam. Les impacts des changements climatiques vont fragiliser considérablement les activités économiques sur le territoire vietnamien, au premier rang desquelles l'agriculture et l'aquaculture. Il est donc vraisemblable que de plus en plus de ménages se tournent vers la pêche pour assurer leur subsistance. Combinée à une politique de subventionnement de la pêche très importante, cette tendance aura pour effet d'aggraver davantage le problème de la surpêche et donc de conduire les bateaux à s'aventurer sans cesse plus loin de leur zone traditionnelle de chalutage.

Pour remédier à cela, les pistes de solutions suivantes peuvent être avancées.

a. Voies légales

- La **protection de certaines espèces**, et en particulier de certaines espèces d'holothuries, doit être renforcée, notamment via des conventions internationales

comme la Convention CITES. Cette protection renforcée limiterait considérablement les possibilités de revente de l'holothurie, mais aussi des tortues par exemple, sur les marchés internationaux.

- Une politique de **sanctions économiques** plus ferme doit être appliquée envers le Vietnam. Le gouvernement vietnamien persiste pour l'instant à nier ou à minimiser sa responsabilité. Il est illusoire de penser que des frégates militaires suffiront pour venir à bout du problème et faire cesser les incursions illégales. Cette politique de sanctions économiques, idéalement, devrait être décidée à l'échelon européen. Elle sera d'autant plus efficace que l'on aura pu mieux évaluer le **coût économique** de ces pêches illégales qui doit être davantage documenté.
- Pour mettre en place ces sanctions au niveau européen, on pourra s'appuyer sur le **règlement européen n° 1005/2008 sur la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée** (la pêche INN) afin de faire pression sur le Vietnam pour qu'il exerce ses responsabilités en tant qu'Etat du pavillon, contrôle et sanctionne ses navires opérant dans les eaux néo-calédoniennes. Aux termes des articles 31 et 33 de ce règlement, il est en effet possible d'identifier puis de lister un pays tiers, non membre de l'Union européenne, comme pays non-coopérant dans la lutte contre la pêche INN. Ce processus, plus connu sous le nom de « **yellow-cards** » et « **red cards** » peut aboutir à l'adoption, par le Conseil et sur proposition de la Commission, d'une décision restreignant ou interdisant l'exportation de produits de la pêche en provenance de ce pays et à destination de l'Union européenne. Etant donné l'importance de l'exportation des produits de la pêche au Vietnam, notamment vers les marchés européens, ce type de sanction pourrait être particulièrement dissuasif.

L'expérience a démontré que la simple menace de l'adoption d'une telle décision avait engagé les pays tiers concernés dans la voie de réformes de leur système de contrôle. La Commission européenne est informée de la situation en Nouvelle-Calédonie et cherche à ré-ouvrir le dialogue avec le Vietnam sur ces bases.

La France devrait donc exercer une pression sur la Commission pour qu'elle se montre ferme avec le Vietnam. Le contexte s'y prête particulièrement car en septembre 2017, à Malte, le Commissaire Européen à la pêche Karmenu Vella, organise la 4^{ème} conférence « OurOcean », au cours de laquelle il souhaite rappeler à quel point l'Union européenne est engagée dans la lutte contre la pêche illégale.

b. Coopération régionale

- Une **diplomatie maritime à l'échelle régionale** devrait être davantage développée, en tenant compte des compétences spécifiques de la Nouvelle-Calédonie, qui devrait être un partenaire à part entière de cette diplomatie. Cette diplomatie régionale devrait reconnaître à la fois la diplomatie territoriale de la Nouvelle-Calédonie, mais également les connexions entre la mer de Chine méridionale et l'océan Pacifique. La dégradation de la biodiversité de la mer de Chine méridionale affecte en effet la biodiversité du Pacifique, et donc la bonne santé des récifs coralliens. C'est sur cette diplomatie que pourrait se construire un dialogue maritime, notamment entre la France et l'ASEAN.

- Par ailleurs, des processus de **coopération transnationale** pourraient être renforcés. La coopération franco-australienne en est un exemple mais d'autres devraient être initiés. Ainsi, la France a répondu fin mars 2017 à une demande de soutien des Îles Salomon, ce qui a permis d'intercepter 3 bateaux. . D'autres **accords bilatéraux**, qui permettraient aux forces françaises d'opérer dans les eaux des pays voisins, notamment pour arraisonner les bateaux qui y pêchent illégalement, pourraient ainsi être mis en place.
- Il faut également **renforcer les structures régionales de coopération**, qui sont actuellement trop faibles pour assurer une gestion concertée et durable des pêches dans la zone – tant dans le bassin pacifique que dans la mer de Chine méridionale. Ces structures régionales pourraient en outre faciliter le partage d'informations, notamment au sujet des pêches illégales et permettre de renforcer une approche coopérative dans la gestion de ce problème. Il serait également utile de pouvoir **mieux intégrer le Vietnam à la Commission régionale WCPFC**, où il est pour l'instant 'cooperating non-member'. Une meilleure intégration du Vietnam dans cette commission, par un travail diplomatique, renforcerait les possibilités de coopération.
- Une meilleure information et une meilleure surveillance sont également nécessaires : des échanges d'informations sont notamment nécessaires avec les pays de la région, et notamment ceux qui pourraient abriter une base arrière des navires vietnamiens. Par ailleurs, **une surveillance de la zone par drones marins** pourrait aussi être organisée. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a entamé à cette fin des discussions avec la firme Liquid Robotics, qui pourrait fournir cet équipement, mais le coût de son déploiement reste très élevé et devrait donc s'envisager à l'échelon régional. **Il est suggéré d'envisager des pistes de financement multilatéral pour financer l'équipement.**

c. Soutien aux politiques vietnamiennes

- La politique maritime expansionniste du Vietnam conduira vraisemblablement à des investissements de plus en plus importants dans le secteur de la pêche, avec l'idée que les pêcheurs sont aussi considérés comme des instruments de cette politique, en montrant, par leur présence active, l'occupation de la ZEE vietnamienne. Dans ce sens, il conviendra d'encourager la **mise en place d'accords de coopération bilatéraux**, notamment sur les modèles des zones communes de développement mises en place avec la Chine.
- Dans un contexte de pression accrue sur les ressources halieutiques, il importe de mettre en place des **stratégies de gestion durable de ces ressources**. Les organisations régionales telles que l'ASEAN peuvent jouer un rôle catalyseur dans la mise en place de telles stratégies, et la France doit évidemment y prendre part (Chardon 2014). En contrepartie de tels accords, le Vietnam doit appliquer une politique de sanctions beaucoup plus ferme à l'égard de ces pratiques : la destruction des bateaux n'a aucun effet dissuasif, et seule la **révocation de licences de pêche** des contrevenants pourra mettre un terme effectif à ces pratiques. Des

accords de coopération régionale pourraient ainsi permettre au Vietnam de renforcer ses moyens de surveillance, largement insuffisants pour l'heure.

- Il importera également de soutenir les **stratégies d'adaptation locales**, qui permettront le maintien d'activités économiques sur le territoire vietnamien. **Des stratégies de diversification agricole sont ainsi absolument nécessaires**, notamment dans le delta du Mékong. En l'absence de telles stratégies d'adaptation, de plus en plus de ménages se tourneront vers la pêche comme source principale de revenus. Ces stratégies d'adaptation pourraient par exemple être soutenues via l'aide publique au développement. Tant que les jeunes pêcheurs n'auront pas de possibilité de retour à la terre pour une activité génératrice de revenus, de plus en plus de jeunes seront contraints de se tourner vers la pêche. **La réduction de la surcapacité de la pêche vietnamienne devra forcément passer par un retour à la terre des pêcheurs.**
- Enfin, le secteur de la pêche vietnamienne devra être mieux régulé, de manière à **limiter la surpêche**. Ceci passe notamment par **une limitation des subventions à la construction de nouveaux bateaux**, mais aussi par une restriction des licences et permis de pêche. Il s'agit avant tout de mettre un terme au problème de surcapacité de la flotte vietnamienne, qui constitue un facteur explicatif majeur des incursions hors des zones de pêche nationales. Des organismes de coopération régionaux pourront faciliter ces mesures de régulation au niveau domestique : la volonté du gouvernement vietnamien sera évidemment ici déterminante. L'exemple donné par l'UE sera également déterminant : pour le moment se trouve en discussion au Parlement européen un amendement à la politique de pêche commune qui ré-autoriserait les subventions pour la construction de nouveaux bateaux de pêche 'artisanaux' dans les zones ultrapériphériques de l'UE, et donc en Nouvelle-Calédonie. Il paraîtrait délicat de demander au gouvernement vietnamien de limiter les subventions à la construction de nouveaux bateaux si ces subventions étaient par ailleurs réintroduites en Nouvelle-Calédonie.

4. Bibliographie

- Banque mondiale (2014), *International Development Association Program Document for a Credit in the Amount of SDR \$ 45.2 Million (US\$ 70 Million Equivalent) to Socialist Republic of Vietnam for a Third Climate Change Development Policy Operation (CC DPO3)*, Report No. 67987-VN, The World Bank, Washington, D.C.
- Bao Quang Ngai (2016) Hội nghị toàn quốc sơ kết 1 năm triển khai Nghị định 67.
- Blaaha, F. (2017) Illegal Fishing in the Central and South Pacific, *Fish News* 151 : 21-23
- Chardon, F. (2014) *Contributing to a sustainable fishery in Vietnam. An environmental approach for peace in Southeast Asia*. Newport (RI): Naval War College.
- Chun, J. M. (2015). *Planned relocations in the Mekong Delta, Vietnam: A successful model for climate change adaptation, a cautionary tale, or both?*. Washington, DC : Brookings Institution.
- Dupont A. & Baker Ch. G. (2014), « East Asia's maritime dispute : fishing in troubled waters », *The Washington quarterly*, 37 : 1, p. 79-98.
- EM-DAT (2015), *The International Disaster Database*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Université Catholique de Louvain, Brussels.
- FAO (2015) *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Rome : FAO.
- Fau, N. (2015). La maritimisation de l' économie vietnamienne : un facteur exacerbant les conflits entre le Viêt Nam et la Chine en mer de Chine méridionale ? *Herodote*, 2(157), 39-55. doi:10.3917/her.157.0039
- Han, M. M. M. P. H. (2007). Fisheries development in Vietnam: A case study in the exclusive economic zone. *Ocean & Coastal Management*, 50(9), 699-712. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2002.06.001
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. (C. W. Team, R. K. Pachauri, & L. A. Meyer, Eds.). Geneva: IPCC.
- Le Hong Hiep (2014), Vietnam's South China sea disputes with China : the economic determinants, *The Korean Journal of Defense Analysis*, 26 : 2, 175-191.
- Pakoa K. et Bertram I. (2013) Management state of Pacific sea cucumber fisheries, *SPC Information Bulletin* 33 : 49.
- Ruffez J. (2009) La pêche des holothuries en plongée au Vietnam : une catastrophe humaine et écologique. *Bulletin de la CPS* 28 :42.
- Son, D.M. and P. Thuoc 2003. Management of Coastal Fisheries in Vietnam, p. 957 - 986. In G. Silvestre, L. Garces, I. Stobutzki, M. Ahmed, R.A. Valmonte-Santos, C. Luna, L. Lachica-Aliño, P. Munro, V. Christensen and D. Pauly (eds.) *Assessment, Management and Future Directions for Coastal Fisheries in Asian Countries*. WorldFish Center Conference Proceedings 67, 1 120 p
- Toral-Granda V., Lovatelli A. and Vasconcellos M. (eds) (2008). *Sea cucumbers. A global review on fishery and trade*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 516. Rome, Italy: Food

and Agriculture Organization of the United Nations.

UNEP, VIEP et WWF (2009) *Fisheries Subsidies, Supply Chain and Certification in Vietnam*.
Hanoi : UNEP.

Zhao Hong (2014), *The South China Sea and China-Asean Relations*, ISEAS, Singapour

Entretiens réalisés

- Numa DURBEC, Capitaine de Frégate, État-major interarmées des Forces armées de la Nouvelle-Calédonie ;
- Manuel DUCROCQ, Adjoint au chef de service, Service des pêches et de l'environnement, Direction des Affaires Maritimes de la Nouvelle-Calédonie ;
- M. l'Ambassadeur Christian LECHERVY, Secrétaire permanent pour le Pacifique et représentant permanent de la France auprès de la Communauté du Pacifique.
- Elisabeth DRUEL, juriste, ClientEarth, Bruxelles.