

SERVICE DE L'ÉVALUATION

Site web de la FAO
consacré à l'évaluation
www.fao.org/pbe/pbee/fr/index.html

L'importance des pêches

Évaluation des activités de la FAO dans le domaine de l'exploitation et de l'utilisation des ressources halieutiques

La production halieutique est essentielle pour la sécurité alimentaire mondiale et constitue donc un élément central du mandat de la FAO. La production mondiale issue des pêches de capture et de l'aquaculture a fourni environ 101 millions de tonnes de poisson de consommation en 2002, soit un approvisionnement de 16,2 kg par habitant, grâce à une progression attribuable à l'aquaculture par rapport aux 15,9 kg calculés en 2000. L'accroissement de la population mondiale a été plus rapide que celui de l'offre totale de poisson de consommation; de ce fait, l'offre moyenne de poisson par habitant, Chine exclue, est tombée de 14,6 kg en 1987 à 13,2 kg en 1992 pour rester stationnaire depuis. Globalement, le poisson a assuré à plus de 2,6 milliards de personnes au moins 20 pour cent de leur ration moyenne en protéines animales. La part des protéines de poisson dans l'approvisionnement mondial total en protéines animales était d'environ 16 pour cent en 2001.

La mission du Programme de la FAO concernant les pêches

Les travaux de la FAO concernant l'exploitation et l'utilisation des ressources halieutiques font écho aux grands problèmes qui affligent les pêches de capture: la diminution des prises, la surexploitation, la nécessité de valoriser au maximum les captures et de réduire les pertes, l'insécurité alimentaire et la pauvreté dans les communautés d'artisans-pêcheurs, et les problèmes liés au commerce mondial des produits de la pêche. La plupart de ces travaux sont essentiellement tournés vers les besoins et les demandes des pays membres en développement, tandis que dans les domaines de l'assurance de la qualité du poisson et du commerce il existe une forte synergie entre les exigences des pays en développement et celles des pays développés.

L'approbation en 1995 du Code de conduite pour une pêche responsable a constitué un tournant fondamental dans l'approche globale de la pêche, avec un déplacement des priorités de la FAO, de l'accroissement de la production halieutique vers l'introduction de méthodes de pêche plus responsables. La mise en application du Code constitue l'élément moteur du Programme et de la quasi-totalité des travaux concernant les pêches. D'autre part, le programme de travail est guidé par le Cadre stratégique de la FAO et les engagements internationaux dont l'Organisation et le Département des pêches sont responsables, notamment le programme Action 21 et le Sommet mondial pour le développement durable.

Le Département des pêches de la FAO mène à bien depuis maintenant plus de quinze ans un programme intitulé « Exploitation et utilisation des ressources halieutiques », couvrant à la fois les technologies de la pêche et les activités connexes, et la commercialisation et le commerce du poisson. La priorité est donnée aux pêches de capture marines - l'aquaculture n'est prise en considération que pour la commercialisation et le commerce.

La Division des industries de la pêche (FI) est la principale responsable de ces activités et, d'après son énoncé de mission, elle est essentiellement chargée d'élaborer des technologies, des informations, des politiques et des stratégies de pêche. Elle exerce une mission de conseil et d'aide auprès des membres de la FAO et de l'industrie de la pêche à tous les niveaux, en vue de l'utilisation optimale des ressources halieutiques marines et d'eau douce pour la consommation humaine directe et d'autres utilisations.

En particulier, la Division s'occupe du transfert et de l'adaptation des technologies appropriées de capture, de manipulation, de transformation, de distribution et de commercialisation du poisson et des produits de la pêche, et de la diffusion d'informations dans ces domaines. De par son mandat technique, elle s'occupe des technologies et des pratiques de

capture du poisson, en tenant dûment compte de la protection de l'environnement et du bien-être des communautés se livrant à la pêche, et s'efforce d'améliorer l'efficacité des opérations qui interviennent entre le prélèvement du poisson et l'achat et l'utilisation finale par le consommateur. La FAO élabore par ailleurs des codes et des normes concernant la commercialisation et l'utilisation du poisson, et en suit la mise en œuvre. La synergie entre les activités d'exploitation et d'utilisation des ressources halieutiques est considérable dans certains domaines techniques clés, notamment les ports de pêche et les points de débarquement, la qualité du poisson « du filet à la table », la création de nouveaux marchés pour les prises de faible valeur marchande et les captures accessoires, et les questions commerciales telles que l'étiquetage écologique.

Les principaux produits du Programme sont liés aux modalités d'action privilégiées de la FAO: production et diffusion d'informations et de connaissances, notamment de produits d'information technique; projets; ateliers et bases de données; avis fournis et formation dispensée aux pays membres et aux organes et arrangements régionaux des pêches; et établissement de forums de discussion internationaux, par le biais de consultations d'experts, de réseaux et de partenariats. Ces activités sont regroupées en cinq projets techniques:

- réduction des rejets et de l'impact de la pêche sur l'environnement
- développement durable de la pêche artisanale
- augmentation de la production provenant de ressources aquatiques sous-utilisées et de captures de faible valeur marchande
- consommation, sécurité sanitaire et qualité des produits à base de poisson
- promotion du commerce international du poisson

Résultats

Le programme « Exploitation et utilisation des ressources halieutiques » est un élément précieux de la réponse de la FAO aux besoins de ses pays membres et il est solidement ancré dans le Code de conduite comme dans les stratégies générales de l'Organisation visant à répondre aux besoins des Membres. Le Programme ordinaire et les activités de terrain connexes ont été efficacement mis en œuvre pendant la période considérée (1997-2003).

Le Programme a répondu dans la juste mesure à l'évolution des besoins de la communauté internationale tels qu'ils ont été exprimés par le Sommet mondial pour le développement durable et par le Comité des pêches (COFI) de la FAO. En règle générale le ciblage des activités a été considéré comme tout à fait approprié et certains domaines d'activité ont fait l'objet d'une attention accrue, notamment: i) l'impact des opérations de pêche sur l'environnement, y compris les rejets en mer; ii) la qualité et la sécurité sanitaire du poisson; iii) les répercussions des accords commerciaux multilatéraux sur le commerce du poisson; et iv) les systèmes de surveillance des navires (SSN) et la sécurité en mer. Le personnel s'est dûment acquitté de ses fonctions, malgré une charge de travail de plus en plus lourde. La structure verticale des divisions concernées (de fait, celle de l'ensemble du Département des pêches) est néanmoins restée pratiquement inchangée.

Une attention considérable a été donnée à l'établissement des priorités, mais un effort demeure néanmoins nécessaire afin de traduire ces priorités en des stratégies permettant d'atteindre des objectifs précis. En considération du mandat de la FAO relatif à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire, une focalisation accrue du Programme sur ces thèmes et sur les régions dans lesquelles la gravité du problème est extrême, serait opportune. Le nouveau modèle de programmation de la FAO introduit en 2000 n'a impliqué aucune réorientation majeure au niveau du sujet traité ou des méthodes de travail, mais les cinq projets techniques du Programme ordinaire présentent tous les mêmes problèmes de conception: les objectifs sont fixés à un très haut niveau et la contribution des produits à la réalisation de ces objectifs est d'une part impossible à vérifier, et d'autre part fondée sur de nombreuses hypothèses. La pertinence des projets de terrain au regard des problèmes de développement a été jugée élevée, mais ils présentent souvent des faiblesses au niveau de la conception dues à une mauvaise formulation des demandes dans les pays et à l'absence d'un mécanisme permettant d'y porter rapidement remède en cours d'exécution. Cela dit, le rendement global des projets quant aux produits réalisés était bon.

Recommandations

Les programmes concernant l'exploitation et l'utilisation des ressources halieutiques pourraient être réorganisés autour du Code de conduite et dans le propos commun de promouvoir, mettre en application et adapter le Code par des modules exécutables aux niveaux régional, national et local. Les activités dans les trois principaux domaines thématiques - pêche artisanale, systèmes de suivi, contrôle et surveillance (SCS) et de surveillance des navires (SNS), et renforcement des capacités - peuvent être toutes mieux coordonnées dans le cadre d'un programme de renforcement mutuel.

■ **Pêches artisanales.** Les pêches artisanales devraient être le principal objectif thématique du Programme, mettant l'accent sur la mise en application du Code de conduite pour une pêche responsable, et notamment sur l'introduction de régimes d'accès équitable. L'augmentation de la pauvreté et de la population, qui s'accompagne d'un affaiblissement de la nutrition et des capacités, indique que l'Afrique demeure un objectif géographique important et prioritaire.

■ **Pêches de capture.** Une grande partie des pêches de capture mondiales sont gravement surexploitées et de nombreux signes attestent d'une ultérieure dégradation tendancielle. L'épuisement des ressources et les conséquences sociales qui s'ensuivent, sont notamment le résultat de technologies de pêche de plus en plus efficaces et de la mondialisation du commerce du poisson. Les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires sont notamment les suivants: adaptation des stratégies concernant l'évaluation de la capacité de pêche, les méthodes de pêche responsable et le commerce responsable du poisson; traitement prioritaire des « dossiers sensibles » comme la sélectivité des pêches au chalut, les interactions entre les engins de pêche et les tortues, les oiseaux de mer et les mammifères marins; capacité des flottilles; avis supplémentaires concernant le déplacement des capacités au large pour l'exploitation de pêcheries et d'espèces « nouvelles »; et extension des travaux concernant la réduction des captures accessoires.

■ **Utilisation du poisson après la capture.** Des efforts supplémentaires sont nécessaires face au manque chronique d'infrastructure, à la méconnaissance des prescriptions relatives à la manutention du poisson, à l'information insuffisante sur les prix et le commerce, et au faible pouvoir d'achat des petits producteurs. Il est important de maintenir un juste équilibre entre les intérêts opposés du commerce international et ceux des marchés intérieurs et des artisans-pêcheurs défavorisés. Ces derniers pourraient bénéficier d'une formation et d'un renforcement des capacités accrues quant à la manipulation du poisson, à bord comme dans les ports et aux points de débarquement, ainsi que d'une plus grande attention aux aspects techniques de l'aquaculture, y compris l'abattage du poisson, la manipulation, la transformation et le transport.

■ **Commerce mondial du poisson et des produits de la pêche.** Outre le soutien fourni aux « dossiers sensibles » actuels tels que les normes relatives à la sécurité sanitaire des aliments agissant comme obstacles non tarifaires, les écolabels et la traça-

bilité grâce à l'étiquetage des produits, la FAO devra également apporter son aide dans d'autres domaines tels que l'expansion des systèmes de commerce électronique, l'établissement de marchés à terme pour les principaux produits de la pêche faisant l'objet d'un commerce international et l'élaboration de normes concernant les procédés et les produits traditionnels de la pêche, par le biais du Codex. Il pourra être important de promouvoir activement l'inclusion d'une composante concernant le poisson dans les enquêtes sur la consommation des ménages.

■ **Information et formation concernant le Code de conduite pour une pêche responsable.** L'application générale du Code de conduite est une nécessité commune et le message doit être diffusé sous différentes formes et à différents niveaux - ainsi, il faut au ministre un « *sound bit* », c'est-à-dire une information brève et percutante qui fasse les grands titres dans la presse écrite ou télévisée, il faut à l'enseignant du centre de formation professionnelle un module didactique, tandis que l'administrateur régional a besoin de directives pour la mise en application du Code de conduite en termes de règlements administratifs locaux. L'établissement de réseaux de centres d'excellence jumelant des institutions des pays en développement et des pays développés, devrait être encouragé.

■ **Mise en application de plans d'aménagement des pêcheries grâce aux systèmes de suivi, contrôle et surveillance (SCS) et de surveillance des navires (SSN).** Il faut que les mesures d'aménagement soient applicables et qu'il y ait la volonté politique de faire respecter les règlements. Les avis concernant les systèmes SSN doivent être pondérés par les réalités concrètes de la mise en application et d'une dissuasion efficace. Les compétences techniques de la FAO demeurent essentielles pour toutes les questions relatives aux registres des navires, à l'identification des navires, à la sécurité des bâtiments et des équipages, au jaugeage des navires et aux affaires internes de l'Organisation maritime internationale.

Avec les ressources dont il dispose, le Programme n'est pas en mesure d'apporter une réponse adéquate à une grande partie des besoins des pays membres, ni de faire face à certains problèmes névralgiques. Des efforts accrus doivent donc être déployés afin d'optimiser l'usage de ces ressources limitées en fonction des priorités établies. Pour ce faire, la coordination avec d'autres programmes du Département des pêches et avec des partenaires extérieurs doit être poursuivie et renforcée. La mobilisation de ressources supplémentaires nécessite la coopération active du Département des pêches et du Département de la coopération technique.

Examen par des pairs

Un groupe d'experts internationaux a procédé à l'examen des conclusions de l'évaluation et a reconnu la rapidité et la qualité du processus. Bien que souscrivant d'une façon générale aux conclusions et aux recommandations de l'évaluation, les membres du groupe ont néanmoins tenu à faire des précisions. Ils ont noté que plusieurs des points soulevés par l'évaluation dépassaient les compétences de la Division FII et retentissaient sur des questions plus générales de stratégie, d'approche transversale, d'établissement des priorités et d'allocation des ressources à l'échelle du Département, et ont donc invité celui-ci à les étudier.

Le groupe a estimé qu'il était important de reconnaître les capacités spécifiques et potentielles du Département des pêches en termes de valorisation, notamment par la promotion de concepts et de perspectives mondiales. Il a toutefois noté que la conception même du Programme était pratiquement inchangée depuis plus d'une décennie et en a recommandé un nouvel examen dans le cadre de tout exercice futur de planification stratégique, mettant notamment au premier plan les liens avec le Cadre stratégique de la FAO, les Objectifs du Millénaire pour le développement et ceux du Sommet mondial pour le développement durable. Les experts ont également souligné la nécessité d'identifier les liens de causalité entre les objectifs, les produits et les activités du Programme, et d'appliquer des indicateurs vérifiables d'impact. Le groupe a souscrit à la recommandation que davantage d'importance soit accordée aux pêches artisanales, et a suggéré la mise en place d'une perspective de la « chaîne de valeur » plus complète, reliant la production, les individus, la technologie et la valeur, de la ressource jusqu'au marché, pour une compréhension élargie au niveau des décideurs, des agents techniques, des spécialistes du développement, des consommateurs et des producteurs.

Réaction de la Direction à l'Évaluation

La Direction s'est félicitée de cette évaluation et de la méthodologie appliquée, et a indiqué que l'exercice de planification stratégique recommandé avait déjà été lancé au sein du Département des pêches. Il a été noté que les résultats du questionnaire adressé à 50 pays devraient être traités avec une certaine prudence car les priorités exprimées divergeaient de celles des organes directeurs de la FAO, notamment quant à la faible importance donnée aux questions concernant le commerce et à la sécurité en mer. D'autre part, concernant la recommandation de créer un sous-comité du COFI pour la pêche artisanale, la Direction a noté que le Département des pêches avait déjà été invité par le COFI à considérer cela comme une priorité de programme, et qu'une équipe spéciale avait été mise en place.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)

Le Comité s'est félicité de la qualité du rapport, de l'analyse approfondie et du processus transparent mis en œuvre pour l'évaluation, ainsi que de son inscription dans le contexte du Code de conduite pour une pêche responsable. Il a généralement souscrit aux recommandations de l'évaluation, jugées convaincantes, notamment quant à la nécessité de concentrer davantage d'efforts à la pêche artisanale et au renforcement des capacités. Certains membres ont exprimé leur préoccupation quant au nombre limité des pays couverts par les enquêtes par questionnaire. Le Comité a noté que dans sa réponse, la Direction ne souscrivait pas complètement à certaines recommandations et estimait qu'il appartenait à celle-ci de décider de la meilleure manière de mettre en œuvre les recommandations. À cet égard, le Comité a demandé qu'un rapport de suivi décrivant la façon dont les recommandations de l'évaluation ont été mises en œuvre, soit présenté dans deux ans.

Références

Évaluation des activités de la FAO au titre du Programme 2.3.3 «Exploitation et utilisation des ressources

halieutiques» (PC 91/5). Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J1833F/J1833F00.htm>

Rapport de la quatre-vingt-onzième session du Comité du Programme. Rome, 10–14 mai 2004 (CL 127/11). Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J2463F.htm>