



PÊCHES MARITIMES ET DROIT DE LA MER: 10 ANS DE MUTATIONS

I. Introduction

Il y a dix ans, a été signée la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui est revenue sur le principe de la liberté des océans. Pour les pêches toutefois, ce principe n'était plus appliqué dans les faits depuis les années 70 puisqu'à cette époque la majorité des Etats côtiers a revendiqué le contrôle des ressources situées à moins de 200 milles nautiques des côtes: les zones économiques exclusives (ZEE). La question de la disparition officielle de la liberté des mers faisait l'objet du chapitre spécial «Les pêches maritimes à l'ère des nouvelles juridictions nationales», de la Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture de 1980. Comme il est indiqué dans ce chapitre: «Il est désormais possible, et c'est là la grande nouveauté, d'exploiter rationnellement les pêches maritimes. Pour concrétiser cette possibilité, toutefois, il faudra procéder à des ajustements importants de la redistribution des bénéfices provenant des richesses de la mer et améliorer la capacité des Etats côtiers d'exercer leur autorité nouvellement acquise. Les années 80 ouvrent une ère nouvelle dans la jouissance des richesses halieutiques des océans».

Douze années ont passé depuis que ces lignes ont été écrites, et dix autres nous séparent de la date d'adoption de la Convention des Nations Unies. Le temps est donc venu de dresser le bilan des changements intervenus dans le secteur de la pêche en mer et d'examiner les adaptations qui ont eu lieu et la façon dont les problèmes ont été réglés. Tel est le propos du présent chapitre.

D'une manière générale, la redistribution de la richesse des mers a été conforme aux prévisions, quelques Etats côtiers y trouvant largement leur avantage et quelques Etats pratiquant la pêche lointaine y perdant beaucoup. Certaines évolutions n'étaient cependant pas prévues. La plus remarquable est la réalisation constante d'investissements dans de gros navires de pêche capables de travailler à une très grande distance des ports, ainsi que l'accroissement sensible de l'effort de pêche en haute mer, au-delà de la limite des 200 milles.

S'agissant de l'acquisition par les pays des compétences nécessaires à l'exercice de leurs droits récemment acquis, l'évolution intervenue dans les années

80 a été plus lente que prévu. Les Etats côtiers dont les ressources intéressaient des pays étrangers ont généralement accompli des progrès considérables dans la gestion de ces ressources et ont su les monnayer auprès des utilisateurs étrangers. Toutefois, beaucoup reste encore à faire pour améliorer la gestion des pêches nationales. La tâche est difficile et de nombreux Etats hésitent à prendre les mesures nécessaires pour allouer des droits d'exploitation exclusifs à leurs propres pêcheurs.

En outre, l'importance croissante acquise par les problèmes d'environnement ces dix années pose de nouvelles difficultés, dues notamment à l'utilisation des zones côtières à des fins variées, souvent contradictoires, les pêches payant le plus lourd tribut. Les problèmes revêtent un caractère particulièrement urgent pour les petites communautés de pêcheurs des pays en développement.

D'une manière générale, on peut considérer que les années 80 ont été marquées par une adaptation aux bouleversements apportés par le droit de la mer durant les années 70 et par la première phase de transition vers une situation marquée par l'exploitation des gros avantages de la pêche océanique. Beaucoup reste encore à faire pour exploiter pleinement ces avantages, mais les résultats à la clé justifient de la part de la communauté internationale une attention accrue aux problèmes d'aménagement des pêches.



ENCADRÉ 10 De la liberté des mers à la juridiction nationale

La liberté des mers date des XVI^e et XVII^e siècles. A l'époque, la lutte pour le contrôle des océans et des routes commerciales lucratives a abouti à des accommodements mutuels, chaque partie préservant les intérêts des autres. La pêche figurait parmi les principales raisons avancées pour justifier le principe de la liberté des mers. Dans son traité *Mare Liberum* (1608), Hugo Grotius avance deux arguments: étant donné l'abondance des ressources halieutiques, l'établissement d'une juridiction exclusive n'entraînerait pas d'avantages accrus, et l'étendue des ressources ne permettrait pas de défendre efficacement les droits qui en découleraient. Bien que le premier argument soit un peu spéculatif, la position de Grotius a finalement prévalu et la liberté de la pêche est devenue une composante majeure de la liberté des mers.

Selon ce principe, les pêcheurs de tous les pays ont librement accès aux ressources de la mer au-delà de la bande relativement étroite relevant de la juridiction des Etats côtiers, qui s'étend généralement entre 3 et 12 milles marins des côtes. Les pêcheurs d'Europe occidentale en ont été les premiers bénéficiaires. Lorsque les stocks de hareng de la mer du Nord se sont mis à décroître, les pêcheurs ont exploité les grands bancs de Terre-Neuve. Ces stocks étant à leur tour soumis à une forte pression, les pêcheurs se sont déplacés vers les bancs situés au large de la Nouvelle-Angleterre, suivant en cela le conseil du capitaine John Smith qui signalait, en 1610, que les bancs de Terre-Neuve étaient «si fréquentés que la pêche devenait difficile, beaucoup de pêcheurs devant se contenter de petites prises».

La voie était tracée. A mesure que les prises par navire diminuaient sur les fonds traditionnels, les pêcheurs se déplaçaient ou adoptaient des techniques plus intensives. Il suffisait de trouver les capitaux nécessaires à l'acquisition de navires et d'engins de pêche plus gros et plus modernes. A une épo-

que plus récente, le rythme de l'exploration et de l'exploitation s'est accéléré avec les moteurs, les filets en fibre synthétique et le matériel de réfrigération.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, les flottilles pratiquant la pêche lointaine venaient essentiellement d'Europe occidentale et du Japon. D'autres pays ont suivi: l'ancienne URSS, les pays de l'Europe de l'Est et quelques pays en développement, notamment Cuba, le Ghana, la République de Corée et la province chinoise de Taiwan. Les pêcheurs des Etats-Unis sont allés jusqu'à l'Antarctique pour pêcher la baleine au XIX^e siècle et, plus récemment, dans le Pacifique Sud pour pêcher le thon.

Pendant cette période, les richesses halieutiques de la mer ont surtout été accaparées par quelques Etats - des pays développés à façade maritime surtout, qui disposaient des capitaux et des techniques nécessaires pour exploiter des ressources librement accessibles. Les pays en développement ont généralement peu profité de cette situation, qui leur a même été parfois préjudiciable, les flottilles étrangères décimant les stocks de poisson au large de leurs côtes. Même quand les stocks n'étaient pas surexploités, la présence croissante de grosses flottilles de pêche étrangères les convainquit toujours davantage de l'inégale répartition des richesses de la mer.

Les signes annonciateurs de la fin de cette époque sont apparus en 1947, lorsque le Chili et le Pérou ont prétendu porter la limite de leur juridiction à 200 milles des côtes, suivis en cela par l'Equateur en 1952. Ces revendications - qui s'expliquent en partie par la présence des flottilles thonières des Etats-Unis au large de leurs côtes - sont restées pour l'essentiel une affaire locale entre ces pays et les Etats-Unis jusqu'en 1958, date à laquelle la question de l'extension de la juridiction a été soulevée à la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Toutefois, ni cette Conférence ni la suivante, tenue en 1960, n'ont permis



de résoudre le problème même si, à l'époque, une majorité d'Etats étaient favorables au maintien de limites de juridiction nationale étroites.

Dans les années 60 et 70, la position des Etats a complètement changé. Il est apparu que les réserves, limitées, s'épuisaient de plus en plus. Les tentatives de faire gérer ces ressources par des organismes internationaux se sont révélées très inefficaces. De nombreux Etats côtiers – développés et non – se sont sentis de plus en plus menacés par la présence, au large de leurs côtes, de flottilles venues de loin. Parallèlement, la question du contrôle des ressources minières du fond des océans a incité les Etats à exiger une répartition plus équitable des richesses de la mer.

En 1967, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale. Très vite, le mandat du Comité a été étendu à toutes les utilisations et ressources de la mer, pêcheries comprises. L'intérêt manifesté par les Etats pour les travaux du Comité a entraîné une multiplication rapide des adhésions et finalement abouti à la convocation de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1973.

Parallèlement, un nombre croissant d'Etats étendaient unilatéralement leur juridiction aux ressources halieutiques, de sorte qu'au milieu des années 70 une majorité d'Etats côtiers affirmaient leurs droits sur la zone des 200 milles marins. Le choix de cette distance ne correspondait en rien aux habitudes des poissons puisque certaines espèces (huîtres, palourdes, par exemple) sont des espèces sédentaires, tandis que d'autres (thon, saumon, etc.) parcourent de grandes distances et peuvent être pêchées à l'intérieur ou à l'extérieur de la limite des 200 milles. Il n'existe pas non plus de relation directe entre la taille des pêcheries et la richesse des ressources qu'elles recèlent. La mer n'est pas une grande marmite contenant des poissons de choix uniformément répartis, mais un océan

de diversité comprenant des zones aussi infertiles que le Sahara et d'autres aussi riches que la forêt tropicale. Font partie de ces zones fertiles les plateaux continentaux riches en espèces démersales (poissons de fond du type morue et églefin) et les courants d'upwelling peuplés d'espèces pélagiques (celles qui se nourrissent à la surface, comme les sardines et les anchois). Les eaux des zones tempérées contiennent généralement assez peu d'espèces comprenant chacune un grand nombre de représentants, et inversement pour les eaux tropicales. En haute mer, les stocks sont diffus. Certaines espèces y vivent en bancs, mais la localisation de ces bancs exige des moyens coûteux. D'autres espèces, qui se rassemblent rarement, ne peuvent être pêchées qu'à l'aide d'engins filtrant de grosses quantités d'eau.

La création de zones économiques exclusives de 200 milles est purement géographique et n'a que peu de rapport avec le souci de mieux répartir les richesses. Son principal intérêt est de désigner une autorité responsable de la gestion des ressources de ces zones.