

## LE RÔLE DES ORGANISMES RÉGIONAUX DES PÊCHES EN MATIÈRE DE CONSERVATION ET DE GESTION DES RESSOURCES<sup>1</sup>

### 1. NATURE ET RÔLE DES ORGANISMES RÉGIONAUX DES PÊCHES

La Convention de 1982 ne mentionne que rarement la question de la "coopération régionale" aux fins de l'aménagement des pêches. Il est en revanche de plus en plus souvent question des organismes régionaux des pêches dans les nouveaux instruments indiqués plus haut, qui leur accordent un rôle grandissant dans la conservation et la gestion des stocks de poissons. Il convient désormais de reconnaître leur caractère fondamental pour une utilisation durable des pêches de capture marines mondiales.

Selon la terminologie employée dans les instruments adoptés depuis la Convention de 1982, il est important de distinguer les responsabilités en matière de conservation et de gestion qui incombent aux États qui sont membres d'organismes régionaux des pêches, de la responsabilité spécifique de ces organes. Il faut rappeler qu'il ne s'agit pas d'organismes supranationaux. Leur force et leur efficacité sont celles que leur confèrent leurs membres. Il n'en reste pas moins que de nombreux gouvernements ont été lents à s'attaquer à la question de la réforme des pêches, et cela pour deux raisons:

- les bénéfices n'en sont pas immédiats et n'apparaissent qu'au prix d'investissements considérables sur une certaine période de temps; et
- les particuliers qui engagent les frais sont rarement convaincus d'en tirer des avantages, aussi tendent-ils à opposer une résistance à ce qu'ils considèrent comme une redistribution de leur revenu<sup>2</sup>.

Un examen du rôle actuel des organismes régionaux des pêches et de leur efficacité basé sur la correspondance reçue directement de ces organismes, leurs rapports annuels, les publications de la FAO et autres publications pertinentes, a permis de tirer les conclusions suivantes:

- **Coopération:** les relations internationales sont aujourd'hui marquées par une division entre Etats développés riches et une majorité d'Etats en développement moins nantis. La coopération internationale est donc nécessaire pour s'attaquer aux iniquités et mettre en application les dispositions de l'ordre mondial envisagé par des accords internationaux tels que la Charte des Nations Unies, la Convention de 1982 et les nouveaux instruments internationaux relatifs aux pêches qui font l'objet de la présente analyse. Les organismes régionaux des pêches peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de la coopération régionale à ces fins, notamment de la coopération en matière de conservation et gestion des pêches de capture marines.
- **Disparité d'intérêt des parties contractantes à l'égard des pêches:** malgré cette notion de coopération, on observe dans bien des organismes régionaux des pêches un conflit d'intérêt entre les parties contractantes qui se traduit le plus souvent par une incapacité de parvenir à un accord sur les paramètres à suivre aux fins de la gestion. Par exemple, bon nombre de ces organismes comptent parmi leurs membres des Etats développés et en développement, des Etats côtiers, des Etats pêchant en eaux lointaines et des Etats côtiers aspirant à développer leurs activités de pêche en haute mer. Pour certains, les pêches constituent un intérêt économique vital, tandis que pour d'autres leur intérêt économique n'est que moyen, voire faible. De telles disparités donnent lieu à des engagements divers, à un niveau de participation inégal et à des attentes différentes quant aux objectifs des organismes régionaux <sup>3</sup>. Potentiellement, tous les Etats peuvent apporter une contribution, qu'elle soit financière, intellectuelle, idéologique ou politique, aux travaux d'un organisme régional des pêches et il faut rappeler que cette diversité des parties contractantes sous-tend le concept même de nécessité de coopération.
- **Gestion:** Les difficultés financières constituent une entrave à une plus grande participation des parties contractantes aux programmes des organismes régionaux, affaiblissant ainsi considérablement l'efficacité de certains Secrétariats. De surcroît, en vertu de leur mandat spécifique, de nombreux organismes régionaux des pêche ne peuvent formuler des recommandations en matière de conservation et de gestion qu'à titre consultatif. Ils ne sont donc pas en mesure de régler les activités de pêche des parties contractantes <sup>4</sup>.
- **Volonté politique:** L'efficacité de bien des organismes régionaux des pêches est aussi compromise par la non-acceptation et/ou la non-application, de la part de leurs membres, des instruments internationaux indiqués précédemment, qui sont essentiels pour une

meilleure conservation et gestion des pêches de capture marines de la planète. Tant que la question d'un engagement politique accru en faveur de la mise en application du régime juridique et des mesures de conservation et de gestion ne sera pas traitée, il est peu probable que le renforcement attendu du rôle de ces organismes se produise.

## **2. PRINCIPALES QUESTIONS D'ACTUALITÉ CONCERNANT LES PÊCHES DE CAPTURE MARINES MONDIALES**

Trois problèmes critiques se posent aux responsables de la conservation et de la gestion des pêches de capture marines de la planète, à savoir:

- le problème de la surexploitation – y compris l'utilisation d'engins insuffisamment sélectifs qui dans les pêches industrielles, est cause de gaspillage sous forme de prises accessoires et de rejets;
- l'insuffisance des mesures de suivi, contrôle et surveillance des navires de pêche, aussi bien dans les zones relevant de la juridiction nationale qu'en haute mer – y compris la question du changement de pavillon pour échapper aux mesures internationales de conservation et de gestion, et la nécessité d'un meilleur contrôle de l'Etat du pavillon et de l'Etat du port; et
- la dégradation des habitats du poisson pour des raisons écologiques.

Dans la mesure où la loi, à la différence de l'information, de la science, de l'économie et de la politique, peut apporter des solutions à ces problèmes, d'importants progrès ont été faits dans ce domaine avec la Convention de 1982 et les instruments internationaux relatifs aux pêches adoptés par la suite.

La communauté internationale a tenté à plusieurs reprises depuis le début des années 90 de renforcer et d'élargir le cadre juridique mis en place en 1982 pour l'aménagement des pêches par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Convention de 1982). Cet effort s'est traduit par la Déclaration de Rio de 1992 et le Programme Action 21 adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement; l'Accord de 1993 visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion; le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 (Code de conduite); le Consensus de Rome sur les pêches mondiales de 1995; la Déclaration et le Plan d'action de Kyoto de 1995 sur la contribution des pêches à la sécurité alimentaire (Déclaration et Plan d'action de Kyoto); et l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à

l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons). Les questions d'actualité concernant les pêches traitées dans les instruments susmentionnés incluent la surcapacité de pêche; les prises accessoires et les rejets; le suivi, le contrôle et la surveillance des navires de pêche; les mesures visant à renforcer la collecte de données; et l'application de l'approche de précaution. L'objectif du présent document est d'analyser dans quelle mesure ces instruments ont, ou n'ont pas, été mis en application par les organismes régionaux des pêches relevant ou non de la FAO, ou intégrés dans leurs activités.

Les organismes régionaux relevant ou non de la FAO, considérés aux fins de la présente analyse, couvrent un large éventail de régions.

Les organismes régionaux des pêches de la FAO pris en considération sont les suivants:

- Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE)
- Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO)
- Commission des pêches pour l'océan Indien (CPOI)
- Commission Asie-Pacifique des pêches (CAPP)
- Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM)
- Commission des thons de l'océan Indien (IOTC)

Les organismes régionaux des pêches ne relevant pas de la FAO considérés sont les suivants :

- Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Atlantique (CCAMLR)
- Commission pour la conservation du thon rouge du sud (CCSBT)
- Organisme des pêches du Forum (FFA)
- Commission interaméricaine du thon tropical (CITT)
- Commission internationale des pêches de la Baltique (IBSFC)
- Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM)
- Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA)

- Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (NAFO)
- Comité régional des pêches du Golfe de Guinée (COREP)
- Commission sous-régionale des pêches (CSRP)
- Comisión técnica conjunta para el frente marítimo Argentina/Uruguay (CTMFM)
- Commission des mammifères marins de l'Atlantique Nord (NAMMCO)
- Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (NASCO)
- Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE)
- Commission internationale du flétan du Pacifique (IPHC)
- Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord (NPAFC)
- Organisation des sciences de la mer pour le Pacifique Nord (PICES)
- Commission du saumon du Pacifique (PSC)
- Commission permanente du Pacifique Sud (CPPS)
- Communauté du Pacifique (CPS)
- Organisation latino-américaine de développement des pêches (OLDEPESCA)
- Commission baleinière internationale (CBI).

Ces instruments imposent des devoirs ou des responsabilités spécifiques aux organismes régionaux des pêches comme à leurs membres. Ils traitent un certain nombre de questions telles que: la pêche non réglementée; la surcapitalisation des flottilles; leur taille excessive; les engins de pêche insuffisamment sélectifs; les prises accessoires et les rejets; les informations et les statistiques peu fiables; l'utilisation de l'approche de précaution; la conservation et la gestion des stocks de poissons en haute mer; les mesures de suivi, contrôle et surveillance et leur application par les Etats du pavillon et du port; la pollution du milieu marin; la protection de l'écosystème; la collecte de données et les avis en matière d'aménagement qui en découlent; et l'assistance aux pays en développement.

Les organismes régionaux des pêches devraient considérer que ces

instruments postérieurs à la Convention de 1982 constituent une liste de contrôle leur permettant de jouer un rôle efficace dans la gestion des pêches en traitant les problèmes susmentionnés. Le rôle de ces organismes et autres dispositions pertinentes sont en effet établis comme suit dans l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et le Code de conduite:

### **Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons:**

- L'Article 8 stipule, notamment entre autres que seuls les Etats qui sont membres d'un organisme régional des pêches compétent, ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisme en question, ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures. Dans bien des cas, cela demande aux organismes eux-mêmes de jouer un rôle plus dynamique dans le recrutement de nouveaux membres.
- L'Article 9 prévoit l'établissement d'organismes régionaux des pêches.
- L'Article 10 illustre de manière détaillée les fonctions des organisations de gestion des pêcheries sous-régionales et régionales.
- L'Article 11 prévoit l'élargissement des organismes régionaux des pêches à de nouveaux membres ou participants.
- L'Article 12 stipule la transparence des activités de ces organismes.
- Les Articles 18 à 23 traitent la question des mesures de suivi, contrôle et surveillance et de leur application par les Etats du pavillon et du port, soulignant la nécessité d'une coopération régionale à cet effet.

### **Code de conduite pour une pêche responsable:**

- L'Article 1.2 souligne que le Code a une portée mondiale et s'adresse aux entités se livrant à la pêche et aux organismes régionaux des pêches;
- L'Article 4.1 stipule que ces entités devraient collaborer pour assurer la réalisation et la mise en œuvre des objectifs et des principes définis dans le Code;
- L'Article 6.5 demande aux organismes régionaux des pêches d'appliquer largement l'approche de précaution à la conservation, la gestion et l'exploitation des ressources aquatiques vivantes;
- Les Articles 7.1 à 7.7 décrivent le rôle des organismes régionaux des

pêches dans l'aménagement des pêcheries. Cette section couvre divers sujets, notamment: objectifs de l'aménagement, cadre de l'aménagement et procédures, collecte de données et avis en matière d'aménagement, application de l'approche de précaution, mesures d'aménagement et application du Code.

- L'Article 8 demande aux Etats, dans le cadre des organismes régionaux des pêches, de mettre en place des systèmes de suivi, contrôle et surveillance et de prendre des mesures d'exécution.

La mise en application de bon nombre de ces dispositions, par les organismes régionaux des pêches, pourra rendre nécessaire une modification de leur acte constitutif. Leur mandat avait dans bien des cas été défini avant l'adoption des instruments post-1982. Pourtant, d'après les informations fournies à la FAO, ils ne sont que deux à étudier actuellement comment modifier leur mandat pour pouvoir mettre lesdites dispositions à exécution.

D'autre part, l'analyse des réponses fournies par ces organismes quant à leur connaissance de ces mesures de conservation et de gestion et aux efforts déployés pour les mettre en application, a permis de conclure que si la plupart d'entre eux examinent les instruments post-1982 et étudient, par le truchement de groupes de travail spécialement constitués, les conséquences de l'application de ces instruments et les mesures à prendre pour ce faire, très peu sont ceux qui ont pris des initiatives concrètes pour les mettre à exécution. Ces conclusions sont récapitulées au tableau 1.

### **3. CONCLUSION**

La communauté internationale a décidé, par le truchement des instruments post-1982 concernant les pêches, de renforcer le rôle joué par les organismes régionaux des pêches dans la gestion et la conservation des pêches de capture marines de la planète. Bien qu'ils travaillent souvent dans des conditions défavorables en raison du caractère inadéquat de leur mandat, des intérêts divergents de leurs membres en matière de pêches, de difficultés financières et de dotation en personnel et d'un engagement politique insuffisant de la part de leurs membres, ces organismes jouent un rôle de tout premier plan dans l'utilisation durable des pêches en favorisant la coopération régionale. Une plus grande attention doit toutefois être accordée à la mise en œuvre des instruments post-1982 sur les pêches, qui prévoient clairement un rôle plus dynamique des organismes régionaux des pêches dans la conservation et la gestion des pêches.

L'examen des informations fournies par les organismes régionaux révèle que très peu d'entre eux ont commencé à appliquer les mesures de conservation et de gestion des pêches indiquées dans les instruments post-1982 relatifs aux

pêches. Cette constatation n'est peut-être pas surprenante. Ces instruments soulèvent en effet des problèmes scientifiques, politiques et de gestion complexes et dont la solution ne peut être rapide.

De ce fait, en dépit des attentes internationales en ce sens, il est peu probable que les organismes régionaux des pêches puissent prendre des mesures efficaces pour la conservation et la gestion des pêches de capture marines mondiales, tant que leur rôle et leurs fonctions n'auront pas été renforcés comme indiqué dans les instruments sur les pêches. Aux fins d'une utilisation durable des pêches, les carences qui apparaissent dans la gestion des pêches à l'échelon régional doivent être traitées de façon plus complète et plus rationnelle. Cela est important parce qu'en vertu du droit international en vigueur et selon le modèle actuel de gestion des stocks de poissons chevauchants, grands migrants et de la haute mer, les organismes régionaux des pêches constituent le seul mécanisme susceptible de renforcer la coopération internationale aux fins de la conservation et de la gestion des ressources halieutiques.

**Tableau 1 – Mise en application par les organismes régionaux des pêches des instruments post-Convention de 1982**

Organisme régional des pêches <sup>5</sup>	Accord pour le respect des mesures	Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons	Code de conduite
NASCO	3	N/A	3
IPHC	N/A	3	3
CGPM	X	X	3
NAFO	3	3	3
CIEM	N/A	N/A	3
PICES	N/A	N/A	N/A
COPACE	3	3	3
COREP	3	3	3

CSRP	3	3	3
COPACO	3	3	3 3
CBI	3	3 3	3
CTMFM	N/A	3	3
IBSFC	N/A	N/A	3 3
CPANE	3	3 3	3 3
CITT	3	3 3	3
NPAFC	X	N/A	N/A
FFA	3	3	3
CPS	3	3	3
CPPS	X	3	3
CAPP	3	3	3
IOTC	3	3 3	3
CCAMLR	3 3	3 3	3
OLDEPESCA	3	3	3
CCSBT	3	3 3	3 3
CCITA	3 3	3 3	3

Note: 3 = A l'étude; 3 3 = En application; X = N'est pas à l'étude; N/A = Sans objet.  
(Indications basées sur les réponses fournies par l'organisme concerné.

---

- 1 Le présent document a été préparé à partir d'un document soumis à la Vingt-troisième session du COFI (15-19 février 1999) et s'appuie sur une étude plus vaste publiée dans la collection Circulaire FAO sur les pêches FIPL/C940 intitulée "A review of measures taken by regional marine fishery bodies to address contemporary fishery issues".
- 2 FAO (1997): *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture – 1996* (FAO, Rome).
- 3 Rapport FAO sur les pêches n. 484 (1992) Supplément: *Documents présentés à la Consultation technique sur la pêche en haute mer*. Rome, 7-15 septembre 1992.
- 4 Rapport FAO sur les pêches n. 484 (1992) Supplément: *Documents présentés à la Consultation technique sur la pêche en haute mer*. Rome, 7-15 septembre 1992.
- 5 La NAMMCO et la PSC n'ont pas répondu. L'IOFC étant en cours de restructuration en vue de l'abolition de l'organisme principal, aucun renseignement n'a été fourni.