



联合国
粮食及
农业组织

FOOD AND
AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF THE
UNITED NATIONS

ORGANISATION
DES NATIONS
UNIES POUR
L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION
DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACION

منظمة
الغذية
والزراعة
للأمم
المتحدة

SAFR/DM/SWIO/04/ 4

**TROISIEME CONSULTATION INTERGOUVERNEMENTALE SUR LA
CREATION DE LA COMMISSION DES PECHEES POUR LE
SUD-OUEST DE L'OCEAN INDIEN**

Nairobi, le Kenya, 26 – 30 janvier 2004

**OPTIONS POSSIBLES POUR LE REGLEMENT DE CERTAINES
QUESTIONS ESSENTIELLES DANS LES NEGOCIATIONS SUR LA
CREATION D'UNE COMMISSION DES PECHEES POUR LE SUD-OUEST
DE L'OCEAN INDIEN**

1. Introduction

En juin 1999, à sa 116e Session, la FAO abolissait officiellement la Commission des pêches de l'océan Indien (CPOI), organe régional des pêches créé au titre de l'article VI.1 de l'Acte constitutif de la FAO ainsi que tous ses organes subsidiaires. En même temps, le Directeur général de la FAO était autorisé à convoquer, si nécessaire, des réunions ad hoc rassemblant les membres de l'ancien Comité pour le développement et l'aménagement des pêches du sud-ouest de l'océan Indien dans le but d'achever le processus de création d'une nouvelle commission des pêches pour cette zone en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO et de prendre les mesures transitoires requises concernant la gestion des ressources halieutiques de la région couverte par l'ancien Comité en attendant l'instauration officielle du nouvel organe.

Quatre réunions ont été organisées à ce jour pour tenter de parvenir à un accord sur la création d'une nouvelle commission des pêches : deux réunions techniques en 2000 et deux Consultations intergouvernementales en 2001. Malgré les progrès considérables accomplis lors de la dernière Consultation dans la révision d'un projet d'accord portant création d'une Commission des pêches pour le sud-ouest de l'océan Indien, de nettes divergences de vues ont opposé les participants lors des deux consultations. Le litige portait sur trois questions essentielles qu'il faudra résoudre pour pouvoir poursuivre les négociations, à savoir :

1. la prise en compte des intérêts de tous les participants dans un ou plusieurs accord(s) concernant la pêche en haute mer et les stocks chevauchants ;
2. la mise en place d'un cadre possible pour promouvoir la coopération en vue du développement durable des pêches dans les zones relevant de la juridiction des Etats côtiers riverains de la zone de compétence du futur accord ;
3. le rôle de la FAO dans le cadre de l'accord envisagé.

Lors de la Consultation, tous les participants au processus de négociation ont été invités à présenter par écrit leurs points de vue sur les moyens de progresser dans le débat sur ces trois questions et, pour la réunion suivante, le Secrétariat a été chargé de fournir aux participants, à la lumière des observations recueillies, une évaluation des options possibles concernant ces questions et d'autres points essentiels. Les réponses écrites des participants aux négociations ont été présentées lors d'une réunion informelle sur le processus de création d'une commission des pêches pour le sud-ouest de l'océan Indien tenue à Rome en février 2003. Au cours de cette rencontre, il a été recommandé d'inscrire, entre autres, au programme de la prochaine consultation :

- une discussion pour déterminer si le processus doit viser à mettre en place une commission des pêches ou un (voire plusieurs) accord(s) d'aménagement des pêcheries et s'il existe une volonté politique favorable à la création d'une commission ;
- l'examen des propositions soumises par les pays sur les moyens de faire progresser la discussion.

Le présent document donne suite à une demande d'évaluation des options possibles concernant les questions jugées essentielles pour la poursuite des négociations, requête formulée par les participants à la deuxième Consultation intergouvernementale.

2. Etat actuel des négociations

Comme il a été indiqué, quatre séances de négociations ont été organisées jusqu'à présent afin de parvenir à un accord sur la création d'une nouvelle commission des pêches. Avant d'examiner les questions primordiales restées en suspens et les options envisageables pour les traiter, il peut être utile de faire une synthèse des progrès enregistrés dans les négociations.

La **première réunion technique** tenue à Maurice en janvier 2000 a permis de faire le bilan de l'état des ressources halieutiques dans la région, d'identifier les enjeux et les problèmes auxquels sont confrontés les pays côtiers membres et les interventions prioritaires. Les participants ont noté que les ressources non thonières étaient la principale source d'alimentation d'origine marine pour les populations du sud-ouest de l'océan Indien. Les pêcheries de non thonidés se caractérisent en outre par la similitude des problèmes rencontrés sur le plan de l'état d'évaluation des stocks, de l'aménagement et des préoccupations environnementales qui pourraient être réglés de façon plus économique et efficace à un niveau régional. Ces pêcheries ont été marquées par un accroissement de l'activité transfrontalière due à un appauvrissement des ressources locales, par le déplacement de flottilles originaires de la région et par des incursions de flottilles extérieures. Lorsqu'elle a examiné la portée

d'une éventuelle commission des pêches, la première réunion technique a envisagé la création d'une commission couvrant à la fois les zones de haute mer et les eaux sous juridiction nationale.

Lors la **deuxième réunion technique**, les participants, en majorité des Etats côtiers qui étaient membres du Comité pour le développement et l'aménagement des pêches du sud-ouest de l'océan Indien, sont convenus de mettre sur pied, au titre de l'article XIV, un organe dépendant de la FAO doté d'un budget autonome alimenté par les contributions des membres, dont le montant était à déterminer ultérieurement. A cette réunion, les discussions ont une nouvelle fois porté sur l'intérêt commun des pays côtiers pour l'aménagement des pêcheries. Alors que se poursuivait le processus de négociation en vue de parvenir à un accord sur la création d'un organe des pêches du type visé à l'article XIV entre des Etats essentiellement côtiers, une pêcherie spécialisée dans les captures en eaux profondes se développait en haute mer dans le sud de l'océan Indien, suscitant un vif intérêt commercial.

Compte tenu du développement de la pêche hauturière et du possible chevauchement de la zone de compétence de l'organe régional proposé avec les zones de compétence d'autres organismes régionaux, une **première Consultation intergouvernementale**, où étaient représentés les Etats côtiers et les pays pêchant en haute mer, a été organisée à l'île de la Réunion (France) en février 2001. A cette consultation, les différents intérêts des parties sont apparus plus clairement. Pour la première fois, la Consultation s'est concentrée sur l'aménagement de la haute mer et non plus uniquement sur les pêcheries côtières et a redéfini la zone de compétence de la Commission en y excluant les zones sous juridiction nationale. Des doutes ont en outre été émis quant à l'opportunité de conclure un accord sur la création d'une commission au titre de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO.

La **deuxième Consultation intergouvernementale**, tenue à Madagascar en septembre 2001, a permis d'examiner un projet d'accord considérablement remanié. Là encore, la rencontre a débouché sur des divergences profondes entre les parties. Tandis que la Consultation réaffirmait la nécessité de limiter la zone de compétence de la Commission à la haute mer et que les négociations se poursuivaient sur la base de modèles récents de commissions de pêches hauturières, les besoins particuliers des Etats en développement dans la région étaient pris en compte, non seulement sur le plan des pêches de haute mer et des stocks chevauchants mais aussi au niveau des pêcheries côtières sous juridiction nationale. Il a également été proposé de formuler des instruments séparés ou des éléments d'instruments pour la pêche hauturière et les intérêts des pays côtiers en développement. La question de savoir si le futur accord serait conclu sous l'égide de la FAO (article XIV) était étroitement liée à cette discussion. Finalement, les participants sont convenus qu'il y avait lieu de résoudre trois questions majeures pour pouvoir progresser dans les consultations ultérieures : prise en compte de tous les intérêts dans un ou plusieurs accord(s) sur la pêche en haute mer et les stocks chevauchants ; instauration d'un cadre pour la coopération dans la perspective du développement durable des pêcheries sous juridiction des Etats côtiers en développement ; et le rôle de la FAO dans le futur accord.

3. Les points de vue des parties à la négociation sur les questions en suspens

Comme indiqué ci-dessus, les participants à la deuxième Consultation intergouvernementale ont décidé que les parties engagées dans les négociations communiqueraient par écrit leurs points de vue sur les trois questions essentielles restées en suspens. Les réponses des parties concernées sont rassemblées dans le document intitulé « Propositions pour faire progresser le débat » (SAFR/DM/SWIO/04/ 3)¹. Elles traduisent, pour l'essentiel, les positions suivantes :

i. Prise en compte des intérêts de tous les participants dans un ou plusieurs accord(s) concernant la pêche en haute mer et les stocks chevauchants

En général, il semble que les participants s'accordent à reconnaître que les pays pêchant en eaux lointaines et les Etats côtiers ont une conception différente de la nouvelle commission des pêches proposée et que leurs attentes doivent être traitées dans des dispositions juridiques négociées séparément, que ce soit sous la forme d'accords juridiques séparés ou de parties distinctes au sein d'un même accord. De même, la structure d'aménagement de la pêche hauturière et celle de la pêche côtière doivent être traitées séparément, même si cela se fait dans le cadre d'une même commission traitant de ces deux secteurs. Les pêcheries de haute mer requièrent des mesures d'aménagement tandis qu'en matière de pêches côtières, il s'agit avant tout de promouvoir le développement durable des ressources. Même si ces deux types de pêcheries exigent un traitement séparé, les Etats côtiers ont un intérêt essentiel dans la pêche hauturière, qu'ils soient ou non impliqués dans des opérations en eaux lointaines. Il semble par ailleurs que certains membres potentiels d'un futur organe d'aménagement des pêches de haute mer estiment que l'état actuel des ressources et des activités halieutiques ne justifie pas pour l'instant la mise en place d'un dispositif d'aménagement lourd et coûteux. De même, la structure s'occupant du développement des pêches côtières devrait, selon certains, être également légère et consultative.

ii. Un cadre possible pour promouvoir la coopération en vue du développement durable des pêcheries dans les zones sous juridiction des Etats côtiers riverains de la Zone de compétence du futur Accord

Il ressort clairement des réponses fournies par les Etats côtiers du sud-ouest de l'océan Indien que ces pays recherchent une forme de mécanisme consultatif qui les aiderait à valoriser leurs pêcheries côtières et à faire face à certains problèmes communs de développement et d'aménagement dans la région. D'une certaine façon, ce type de structure pourrait être conçu comme un prolongement de l'ancien Comité pour le développement et l'aménagement des pêches du sud-ouest de l'océan Indien. Il pourrait également s'appuyer sur l'expérience de groupements d'Etats côtiers tels que l'Organisme des pêches du Forum du Pacifique Sud.

¹ Document de travail – Troisième Consultation intergouvernementale

ii. Le rôle de la FAO dans le cadre du futur Accord

Les points de vue concernant le lien entre la future commission des pêches et la FAO semblent également liés à la portée du nouvel organe et aux fonctions proposées pour celui-ci. Dans la mesure où la nouvelle structure s'occupe du développement des pêcheries côtières, tentant de résoudre des problèmes d'aménagement communs et pouvant comporter d'importantes composantes de renforcement des capacités, il semble à peu près certain qu'il serait préférable qu'elle maintienne des liens étroits avec la FAO. Si elle traite de questions concernant la pêche en haute mer, les points de vue divergent quant à l'opportunité de placer l'entité sous la tutelle de la FAO au titre de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO ou de créer un organe indépendant.

4. Situation actuelle des pêches dans la zone SOOI

L'élaboration du nouveau dispositif d'aménagement des pêches pour le sud-ouest de l'océan Indien devra prendre en compte l'état des ressources halieutiques dans la région et de leur exploitation.

i. Situation des pêches

Les Etats riverains du sud-ouest de l'océan Indien (SOOI) forment un groupe historiquement et culturellement homogène. Ce sont tous, sauf un, des pays en développement, cinq d'entre eux étant classés parmi les pays les moins avancés. Bien qu'ils aient peu de ressources communes connues en non-thonidés, ils se trouvent confrontés à des problèmes de gestion des ressources halieutiques similaires en raison de leur proximité, de leur niveau de développement comparable et d'une océanographie analogue. De ce point de vue, leurs zones économiques exclusives forment une région d'aménagement des pêches naturelle.

Les ressources non-thonières du sud-ouest de l'océan Indien sont principalement continentales et côtières et exploitées dans le cadre d'une pêche de subsistance, artisanale et semi-industrielle. La production industrielle, essentiellement crevette, est importante au Mozambique, à Madagascar et en Tanzanie, où elle contribue pour une large part aux recettes d'exportation. Cependant, les activités de pêche dans la région font pour la plupart appel à des matériels rudimentaires divers (palangrottes, nasses, sennes et filets) qui donnent des captures variées de poissons et d'invertébrés, comprenant parfois d'autres animaux (des tortues notamment), ce qui soulève des préoccupations sur le plan environnemental. Sur la côte est-africaine et au large des îles de l'océan Indien adjacentes, ces pêcheries constituent une source importante de protéines et jouent un rôle prépondérant sur le plan de la sécurité alimentaire et de la création d'emplois. Comme elles sont dispersées et plurispécifiques, il est difficile de les évaluer et de les gérer de façon efficace. C'est l'une des raisons pour lesquelles la région dispose de tout un arsenal de réglementations inappliquées avec un accès aux pêcheries essentiellement libre.

La surveillance des pêcheries de la région varie fortement d'un pays à l'autre. Les petits Etats insulaires tels que les Seychelles, Maurice et la France (Réunion), où le littoral est relativement peu étendu et le secteur artisanal de taille raisonnable, ont mis en place des systèmes efficaces. En ce qui concerne le système

de surveillance des pays côtiers d'Afrique de l'Est, de Madagascar et des Comores, il est soit inadéquat soit appliqué de façon efficace pour certaines parties des côtes (Mozambique).

Les statistiques nationales de capture communiquées à la FAO ne reflètent pas précisément la production non-thonière chaque année pour tous les pays. Elles peuvent toutefois indiquer des tendances à long terme à partir des années 1980. La production estimée à 150 000 t vers le milieu des années 1980 pour l'ensemble de la région SOOI (à l'exception de l'Afrique du Sud) est passée à 200 000 t au début des années 1990 et s'est ensuite stabilisée aux alentours de 180 – 190 000 t jusqu'à la fin de la décennie. Le Mozambique, la Tanzanie et le Kenya ont suivi plus ou moins la même évolution, les volumes baissant considérablement au milieu des années 1990 pour remonter à la fin de la décennie. Madagascar, les Comores et la Réunion (France) ont enregistré une augmentation progressive des captures non-thonières à partir du milieu des années 1980 jusqu'à ce jour mais les non-thonidés ne représentent qu'une proportion minime de la production halieutique totale des Comores et de la Réunion. Les tendances cycliques à Maurice et aux Seychelles reflètent en grande partie les opérations de pêche au Saint-Pierre avec navires-mères pratiquées périodiquement par ces deux pays sur des bancs en eaux lointaines ainsi que les conditions océanographiques prévalant à la fin des années 1990. On dispose de très peu de relevés de captures pour la Somalie.

Les ressources démersales et semi-pélagiques (non-thonières) sont généralement très exploitées le long des côtes et de façon moins intensive au large. Il existe un potentiel limité d'augmentation du volume des captures, sauf pour Madagascar, le Mozambique et la Somalie où le potentiel de développement est probablement considérable. Les captures déclarées de Madagascar et du Mozambique pourraient bien être sous-estimées en raison de la difficulté à évaluer la production artisanale sur des zones littorales étendues. La pêche à la crevette se pratique à l'échelle artisanale, industrielle et parfois semi-industrielle. Dans ce domaine, les sous-secteurs industriels représentent une part importante des recettes d'exportation. Leurs pêcheries, dont l'accès est limité, sont gérées de façon à optimiser la rentabilité économique. Les stocks de crevettes sont intensivement exploités le long des côtes.

L'exploitation des non-thonidés dans la région subit l'impact de la pression démographique (effort de pêche accru), des méthodes de pêche destructives (explosifs, poisons), du développement des zones littorales et de la pollution. Par ailleurs, certains effets océanographiques tels que l'augmentation de la température de l'eau ou le blanchissement des coraux ainsi qu'une succession de cyclones violents ont contribué à accroître la variabilité du volume et de la composition des captures ces dernières années. Une meilleure gestion des pêcheries exploitées dans toute la région permettrait d'améliorer les moyens de subsistance des pêcheurs, d'ajouter de la valeur aux captures et d'assurer une sécurité alimentaire à long terme. Une gestion responsable consisterait entre autres à prendre des mesures incitatives en faveur des pêcheurs opérant au large tout en réglementant les pêcheries côtières.

De même, il est nécessaire de surveiller et gérer la pêche hauturière, en plein développement, dans la partie méridionale de l'océan Indien. En raison de leur longévité et de leur concentration, les principales espèces (hoplostète orange et légine) sont extrêmement difficiles à gérer à un niveau durable, même dans les ZEE des pays qui

disposent des meilleurs dispositifs d'aménagement. Néanmoins, les parties concernées ont exprimé le besoin urgent de disposer d'un instrument international pour surveiller et gérer ces stocks de haute mer dans la partie sud de l'océan Indien.

ii. Evaluation des stocks

Les mêmes espèces de l'Indo-Pacifique se retrouvent dans les captures de toute la région. Ces poissons coexistent comme populations ou sous-populations limitées ou abondantes et sont souvent associées aux récifs coraliens. Parmi les espèces dont la probabilité de capture est la plus élevée figurent les carangidés, maquereaux, maquereaux espagnols, requins, homards, tortues et dauphins. Il existe probablement d'autres populations importantes car notre connaissance de l'écologie, des mouvements et de l'amplitude du recrutement dans une population est limitée pour la plupart des espèces. La plupart des populations de poissons s'étendent au-delà des frontières des Etats membres adjacents, surtout sur la côte est-africaine, mais leur étendue dans le pays n'est pas connue.

L'évaluation de 'stocks' partagés est probablement moins pertinente dans le sud-ouest de l'océan Indien que dans d'autres régions (par exemple, l'Atlantique Sud-Est). On pourrait en revanche améliorer l'évaluation partagée des 'stocks'. Des méthodes de base (et parfois inappropriées) sont utilisées avec très peu d'échanges d'informations ou d'évaluations au sein de la région. En raison de la variété des engins utilisés et des habitats exploités, les captures des pêcheries non thonières de la région sont composées presque invariablement d'une grande diversité d'espèces, ce qui complique et rend moins fiable les évaluations traditionnelles basées sur des modèles unispécifiques. Les pays ne sont pas en mesure de coordonner et d'améliorer leurs efforts d'évaluation et sont incapables de mettre à jour leurs informations concernant le niveau d'exploitation des populations de poissons et l'état de leurs pêcheries. Cette situation compromet sérieusement leur capacité à gérer durablement les ressources halieutiques, tant à l'échelle nationale que régionale.

iii. Questions relatives à l'aménagement transfrontalier

La première réunion technique tenue à Maurice en janvier 2000 avait reconnu l'importance de certaines questions liées à l'aménagement transfrontières, en particulier sur la côte est-africaine où les artisans pêcheurs franchissent les frontières pour pêcher et vendre les produits de leur pêche. Maurice et les Seychelles partagent une crête au milieu de l'océan avec chevauchement possible dans les pêcheries de surface et en eaux profondes. D'autre part, le sud-ouest de l'océan Indien connaît une recrudescence des incursions de pêche à partir de zones extérieures à la région, en particulier depuis le Nord (Sri Lanka, Asie du Sud-Est), qui sont principalement le fait de pêcheurs artisanaux visant des espèces de valeur élevée : démersaux, requins et bèches-de-mer. Ces pêcheurs ont été vus à plusieurs reprises et les pays côtiers disposant des moyens de répression nécessaires (Seychelles, Maurice) ont procédé à des arrestations. Ces incursions se produisent ailleurs dans le sud-ouest de l'océan Indien sans être détectées. L'ampleur réelle de ces infiltrations intra- et interrégionales pour les espèces non-thonières reste à déterminer.

iv. Connaissance des ressources

La connaissance des ressources halieutiques de la région SOOI s'est améliorée à la suite d'une campagne d'exploration menée entre le milieu des années 1970 et le début des années 1980. Parmi les initiatives prises au cours de cette période, on peut citer les nombreuses activités de l'Organisation est-africaine de recherche sur la pêche maritime (EAMFRO); des campagnes exploratoires au chalut, d'hydroacoustique et de pêche expérimentale menées par la FAO/PNUD (expéditions Mesyatsev), la FAO/NORAD (Fridtjok Nansen) et l'ORSTOM (Coriolis); plusieurs opérations bilatérales de pêche exploratoire avec des pays tels que l'URSS et l'Allemagne de l'Ouest ; et, point culminant de ces efforts de recherche, les projets de pêche expérimentale à la canne et à l'hameçon (France, Espagne) et à la senne coulissante (France) qui ont lancé la pêche à la senne coulissante dans la région, dont la production actuelle atteint plus de 250 000 t de thon par an.

Dans les années 1980, au cours d'une décennie d'intense activité dans le cadre du Projet pour le sud-ouest de l'océan Indien, plusieurs initiatives de pêche expérimentale ont été entreprises pour localiser les possibilités d'opérations de pêche à plus petite échelle présentant moins de difficultés pour les pays de la région. Ces essais d'exploitation artisanale ont parfois donné des résultats prometteurs (par exemple, les essais de pêche à la canne et à l'hameçon à Zanzibar) mais, pour des raisons logistiques notamment, ces opportunités n'ont pas été retenues par les pays impliqués. Plusieurs pêcheries actuellement en exploitation telles que les pêcheries d'araignée de mer aux Seychelles et la pêche associée aux DCP (dispositifs de concentration du poisson) à Maurice doivent leur existence aux activités de ce projet.

Les années 1990 ont connu un ralentissement des activités de pêche expérimentale mais ont vu se développer la pêche à la palangre semi-industrielle, principalement pour l'espadon. Ce type de pêche s'est tout d'abord répandu à la Réunion (France) et s'est étendu ensuite à quelques autres pays de la région SOOI tels que les Seychelles grâce à l'initiative des autorités nationales des pêches. L'expansion de cette méthode de pêche aux pays de la côte est-africaine, notamment la Tanzanie (Zanzibar), où l'espadon est capturé en grandes quantités dans le cadre d'une pêche saisonnière artisanale, n'a pas été possible car les moyens financiers et techniques à la disposition des autorités nationales étaient insuffisants.

Certaines recherches ont été menées sur les ressources des eaux profondes, notamment la crevette rose du large au Mozambique, mais en général ce secteur a fait l'objet de très peu de travaux exploratoires dans les ZEE des pays du sud-ouest de l'océan Indien. Les échantillonnages au chalut de fond entrepris à la fin des années 1970 se sont principalement limités à une profondeur de moins de 200m. Au niveau mondial, la pêche chalutière a depuis lors connu certains progrès, principalement pour les pêcheries d'hoplostète orange (sud de l'océan Indien) et de langoustine, les chalutiers étant à présent capables d'exploiter des aires de pêche, réduites mais poissonneuses, le long des plateaux continentaux inclinés et des talus océaniques, entre 800 et 1500 m de profondeur.

v. Conclusions

En général, il semble que les difficultés auxquelles se heurtent les Etats côtiers de la région en matière de pêche côtière sont, par nature, des problèmes et questions de développement et d'aménagement communs. Les stocks en partage, qui sont limités, se prêtent à une évaluation commune. Il existe également des problèmes d'aménagement transfrontières liés aux déplacements des artisans pêcheurs par-delà les frontières pour la capture et la vente de poissons. Les pêcheries hauturières présentent des problèmes d'aménagement distincts. Certains stocks chevauchent les ZEE des Etats côtiers et les zones de haute mer, d'autres seraient propres à la haute mer. Ces pêcheries sont relativement nouvelles et les besoins d'aménagement encore imprécis. Toutefois, les ressources pélagiques sont exploitées depuis quelques années déjà (dans les monts sous-marins) et l'absence de connaissances sur l'état actuel de ces ressources fragiles a suscité des inquiétudes.

5. Régimes juridiques applicables aux ressources dans la zone SOOI

Lors de la mise en place d'un organe d'aménagement des pêches, il conviendra également de prendre en compte les régimes juridiques en vigueur dans la zone relevant de sa compétence. Au stade actuel des discussions sur la création d'une nouvelle commission des pêches, cette zone se limite à la haute mer et exclut les zones sous juridiction nationale. Néanmoins, les Etats côtiers semblent davantage porter leur attention sur le développement des pêches couvertes par les juridictions nationales et les problèmes communs d'aménagement liés à ces ressources.

La section ci-après examine les différences entre les régimes juridiques applicables aux zones sous juridiction nationale et à la haute mer respectivement. Ces régimes sont définis dans les deux principaux instruments relatifs au droit de la mer adoptés au cours des vingt dernières années, à savoir la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et l'Accord 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 chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons). La Convention est entrée en vigueur le 16 novembre 1994 tandis que l'Accord est applicable depuis le 11 décembre 2001. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit la création de mers territoriales, dont la largeur ne doit pas dépasser 12 milles marins mesurés à partir de la laisse de basse mer ainsi que des zones économiques exclusives d'une largeur maximum de 200 milles marins. Elle énonce également les règles applicables aux ressources de ces secteurs. On reconnaît en général que le pouvoir de gestion des pêcheries contenues dans ces limites nationales incombe aux Etats côtiers concernés.

La Convention établit en outre les principes généraux régissant la gestion et la conservation des ressources halieutiques de la haute mer. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, quant à lui, traite de la question des stocks chevauchant la ZEE et les zones contiguës à la haute mer ainsi que de la gestion des stocks de poissons grands migrateurs et établit des règles et principes relatifs à la gestion et à la conservation de ces stocks.

i. Zones sous juridiction nationale

Comme indiqué plus haut, le droit de gérer les pêcheries situées dans les limites de la juridiction nationale appartient aux Etats côtiers concernés.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 reconnaît à chaque Etat le droit d'établir une mer territoriale d'une largeur maximum de 12 milles marins à partir des lignes de base, qui est normalement la laisse de basse mer le long de la côte. La Convention et le processus de négociation ayant conduit à son adoption introduisent également le concept de zone économique exclusive, une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci qui ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. Les dispositions pertinentes sont énoncées dans la Partie V de la Convention. Alors qu'un Etat côtier exerce une souveraineté totale sur sa mer territoriale, dans sa zone économique exclusive il a « *des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques (...) et juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne (...) la recherche scientifique marine (...) et la protection et la préservation du milieu marin* ». En vertu de l'article 61 de la Convention, l'Etat côtier fixe le total autorisé des captures pour sa zone économique exclusive et, compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont il dispose, prend des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que l'aménagement des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation. L'Etat côtier et les organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, doivent coopérer selon qu'il convient à cette fin. L'article 62 stipule que l'Etat côtier se fixe pour objectif de favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques de sa ZEE et qu'il est tenu de déterminer sa capacité d'exploitation de ces ressources et d'autoriser d'autres Etats à exploiter le reliquat du volume admissible.

Le paragraphe 1 de l'article 63 prévoit que « *lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers, ces Etats s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks* ».

Certaines dispositions s'appliquent à des espèces spécifiques, notamment les grands migrateurs (article 64), les mammifères marins (article 65), les stocks de poissons anadromes (article 66) et les espèces catadromes (article 67).

ii. Zones situées en dehors de la juridiction nationale

Sont considérés comme appartenant à la haute mer les zones marines situées au-delà de la zone économique exclusive et hors des limites de la juridiction nationale. En vertu de l'article 116 de la Convention, « *tous les Etats ont droit à ce*

que leurs ressortissants pêchent en haute mer, sous réserve : a) de leurs obligations conventionnelles; b) des droits et obligations ainsi que des intérêts des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à l'article 63, paragraphe 2, et aux articles 64 à 67; et c) de la présente section ». En outre, l'article 117 de la Convention stipule que « tous les Etats ont l'obligation de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants, qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures ». De plus, les Etats sont tenus de coopérer « à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les Etats dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales ».

L'article 63, paragraphe 2, de la Convention, qui concerne les stocks de poissons dits « chevauchants » prévoit ceci : *« Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, l'Etat côtier et les Etats qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent »*. Le paragraphe 1 de l'article 64, qui traite des grands migrateurs, stipule ceci : *« L'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche de grands migrateurs figurant sur la liste de l'annexe I coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir l'exploitation optimale de ces espèces dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà de celle-ci. Dans les régions pour lesquelles il n'existe pas d'organisation internationale appropriée, l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants exploitent ces espèces dans la région coopèrent pour créer une telle organisation et participer à ses travaux »*.

Ces dispositions n'ont pas permis de régler certains problèmes concernant ou ayant des répercussions sur l'aménagement des pêcheries hauturières ainsi que la conservation à long terme et l'utilisation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Pour cette raison, la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs a été convoquée, conformément à la Résolution 47/192 de l'Assemblée générale du 22 décembre 1992 et au mandat convenu à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Cette Conférence a abouti à l'adoption de l'Accord 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 chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (4 décembre 1995).

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 est entré en vigueur le 11 décembre 2001 à la suite du dépôt du treizième instrument de

ratification ou d'adhésion. Le présent document résume les principales dispositions ayant un rapport avec la question examinée.

L'Accord porte sur la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs se trouvant au-delà des zones sous juridiction nationale, à l'exception des articles 6 et 7 (voir ci-dessous) qui concernent également la conservation et la gestion de ces stocks dans les secteurs relevant de la juridiction nationale. L'article 8 (Partie II) intitulé « Mécanismes pour la coopération internationale concernant les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs » présente un intérêt particulier dans le cadre du présent document. (...) « *Les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer, agissant conformément à la Convention, coopèrent en ce qui concerne les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, soit directement soit par l'intermédiaire des organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous-régionaux ou régionaux compétents, en tenant compte des caractéristiques particulières de la région ou sous-région, afin d'assurer efficacement la conservation et la gestion de ces stocks* ». Les Etats sont tenus d'engager des consultations de bonne foi et sans retard, notamment lorsqu'il y a lieu de penser que les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs concernés sont menacés de surexploitation ou lorsqu'une nouvelle pêcherie visant ces stocks est aménagée. En outre, en l'absence d'organisation ou arrangement d'aménagement des pêches régional ou sous-régional habilité à instaurer des mesures de conservation et de gestion d'un stock de poissons chevauchants ou d'un stock de poissons grands migrateurs déterminé, les États côtiers intéressés et les États qui exploitent ce stock en haute mer dans la région ou la sous-région coopèrent en vue de créer une telle organisation ou de prendre d'autres arrangements appropriés pour assurer la conservation et la gestion de ce stock et participent aux travaux de l'organisation ou arrangement.

Lorsqu'une organisation ou un arrangement sous-régional ou régional d'aménagement des pêcheries a compétence pour instituer des mesures de conservation et de gestion concernant certains stocks de poissons chevauchants ou stocks de poissons grands migrateurs, les États qui exploitent ces stocks en haute mer et les États côtiers intéressés s'acquittent de leur obligation de coopérer en devenant membres de ladite organisation -- ou participants audit arrangement -- ou en acceptant d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou le dispositif. Les États qui ont « un intérêt réel » dans les pêcheries concernées peuvent devenir membres de l'organisation ou participants à l'arrangement. Les dispositions régissant l'admission à l'organisation ou arrangement n'empêchent par ces États d'en devenir membres ou participants; elles ne sont pas non plus appliquées d'une manière discriminatoire à l'encontre de tout État ou groupe d'États ayant un intérêt réel dans les pêcheries concernées. Seuls les États qui sont membres d'une telle organisation ou participants à un tel arrangement, ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement, ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures. Ces concepts de base relatifs à la coopération internationale sont complétés par des principes détaillés concernant, entre autres, les fonctions des organisations régionales, la détermination de la nature et de la portée des droits de participation pour les nouveaux membres, la transparence des activités menées par les organisations ou arrangements régionaux d'aménagement des pêches, la collecte et la communication de données.

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 établit des principes généraux relatifs à la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. L'article 6, en particulier, prévoit que les États doivent appliquer largement l'approche de précaution à la conservation, à la gestion et à l'exploitation des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs afin de protéger les ressources biologiques marines et de préserver le milieu marin. Ils sont tenus de faire preuve d'une plus grande circonspection lorsque les informations sont incertaines, peu fiables ou inadéquates. Le manque de données scientifiques adéquates ne saurait être invoqué pour ne pas prendre de mesures de conservation et de gestion ou pour en différer l'adoption. En outre, pour mettre en œuvre l'approche de précaution, les États sont tenus d'améliorer la prise de décisions en matière de gestion des ressources halieutiques, notamment en appliquant des techniques pour faire face aux risques et à l'incertitude et d'appliquer les directives énoncées à l'annexe II de l'Accord et de déterminer des points de référence pour chaque stock en matière d'aménagement des pêcheries. Par ailleurs, en vertu de l'article 7 de l'Accord, les mesures de conservation et de gestion instituées pour la haute mer et celles adoptées pour les zones relevant de la juridiction nationale doivent être compatibles afin d'assurer la conservation et la gestion de l'ensemble des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. À cette fin, les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer ont l'obligation de coopérer en vue de parvenir à des mesures compatibles en ce qui concerne ces stocks.

L'Accord contient des dispositions détaillées sur les obligations de l'État du pavillon, posant comme principe général que les États dont les navires pêchent en haute mer prennent les mesures voulues pour que les navires battant leur pavillon respectent les dispositions sous-régionales et régionales de conservation et de gestion et qu'ils ne mènent aucune activité qui en compromette l'efficacité. Les États n'autorisent la mise en exploitation des navires battant leur pavillon pour pratiquer la pêche en haute mer que lorsqu'ils peuvent s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Convention et du présent Accord en ce qui concerne ces navires. Dans la partie VI, l'Accord établit un cadre extrêmement détaillé pour le respect de la réglementation et la répression des infractions par l'État du pavillon et des procédures précises pour l'arraisonnement et l'inspection des navires par des membres d'organisations ou des participants à des arrangements. Ainsi, si après arraisonnement et inspection, il y a de sérieuses raisons de penser qu'un navire s'est livré à une activité contraire aux mesures de conservation et de gestion, l'État qui a procédé à l'inspection informe l'État du pavillon de l'infraction présumée. L'État du pavillon répond à la notification dans un délai de trois jours et doit soit prendre des mesures pour exécuter un certain nombre d'obligations soit autoriser l'État ayant procédé à l'inspection à mener une enquête. En cas d'infraction grave et si l'État du pavillon ne répond pas ou n'a pas pris les mesures prescrites, l'État ayant procédé à l'inspection se voit attribuer des pouvoirs supplémentaires afin de conduire le navire au port pour complément d'enquête. L'Accord donne la liste des infractions considérées comme graves. L'État du pavillon peut, à tout moment, reprendre le contrôle de la situation au cours de la procédure. De plus, l'État du port a le droit et l'obligation de prendre des mesures pour garantir l'efficacité des mesures de conservation sans aucune discrimination de forme ou de fait à l'encontre des navires d'un État quel qu'il soit. L'État du port peut notamment contrôler les documents, les engins de pêche et les captures à bord des navires de pêche lorsque ceux-ci se trouvent

volontairement dans ses ports ou ses installations terminales au large. Il peut aussi adopter des règlements habilitant les autorités nationales compétentes à interdire les débarquements et les transbordements lorsqu'il est établi que la capture a été effectuée d'une manière qui compromet l'efficacité des mesures de conservation et de gestion en haute mer.

6. Autres organes d'aménagement des pêches opérant dans la région

Les principaux organes d'aménagement des pêches exerçant des responsabilités dans le sud-ouest de l'océan Indien sont la Commission des thons de l'océan Indien et l'Organisation thonière de la région ouest de l'océan Indien.

1. La Commission des thons de l'océan Indien (CTOI)

L'accord international portant création de la CTOI a été conclu en 1993 en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. La CTOI remplace le Comité de gestion des thons de l'ancienne CPOI, qui n'avait aucun pouvoir de réglementation. L'Accord est entré en vigueur en 1996.

L'objectif de la Commission est de promouvoir la coopération entre ses membres en vue d'assurer, grâce à une gestion appropriée, la conservation et l'utilisation optimale des stocks couverts par l'Accord et de favoriser le développement durable de leur exploitation. Les stocks visés par l'Accord sont les thons et autres espèces de poissons grands migrateurs dont la liste figure en annexe de l'Accord. La zone de compétence de la CTOI est l'océan Indien et les mers adjacentes au nord de la Convergence antarctique, dans la mesure où elles doivent être prise en compte aux fins de la conservation et de la gestion des stocks qui pénètrent ou quittent l'océan Indien au cours de leurs migrations.

Les principales fonctions et responsabilités de la CTOI sont les suivantes :

(a) suivre en permanence l'état et l'évolution des stocks et recueillir, analyser et diffuser des informations scientifiques, des statistiques des prises et de l'effort de pêche, et d'autres données utiles pour la conservation et la gestion des stocks couverts par l'Accord et pour les pêcheries fondées sur ces stocks ;

(b) encourager, recommander et coordonner des activités de recherche et de développement concernant les stocks et les pêcheries couverts par l'Accord, et autres activités que la Commission pourrait juger appropriées, y compris des activités liées au transfert de techniques, à la formation et à la valorisation, compte dûment tenu de la nécessité d'assurer la participation équitable des membres de la Commission aux pêcheries, ainsi que des intérêts et besoins particuliers des membres de la région qui sont des pays en développement ;

(c) adopter, sur la base de données scientifiques probantes, des mesures de conservation et de gestion propres à assurer la conservation des stocks couverts par cet Accord et à promouvoir l'objectif de leur utilisation optimale dans l'ensemble de la zone ;

(d) suivre les aspects économiques et sociaux des pêcheries fondées sur les stocks couverts par l'Accord, en ayant plus particulièrement à l'esprit les intérêts des Etats côtiers en développement.

Au niveau de sa structure, la CTOI est composée de la Commission elle-même, au sein de laquelle tous les membres sont représentés, et d'un Comité scientifique, dont le rôle est de conseiller la Commission et les sous-commissions éventuelles consacrées à la recherche et à la collecte de données sur l'état des stocks et les questions d'aménagement. La Commission est également habilitée à créer des sous-commissions traitant de la gestion de stocks spécifiques. A ce jour, aucune sous-commission de ce type n'a été mise en place. Des groupes de travail permanents sur la collecte de données et les statistiques et sur les thons tropicaux ont été institués et les termes de référence d'un groupe de travail sur le marquage sont actuellement à l'étude. A l'avenir, des groupes de travail devraient s'occuper des thons et marlins des eaux néritiques et des thons des eaux tempérées.

La CTOI est actuellement confrontée aux problèmes de l'évaluation des stocks de thon et de la négociation et de l'application des quotas.

2. L'Organisation thonière de la région ouest de l'océan Indien

L'Organisation thonière de la région ouest de l'océan Indien a été créée en 1991 en vertu de la Convention portant création de cette institution. La Convention est entrée en vigueur en décembre 1992.

Sont membres de cette organisation : les Seychelles, Maurice, les Comores et l'Inde. Sa zone de compétence est définie en termes de coordonnées géographiques et correspond à la zone statistique 51 de la FAO.

L'objectif de l'Organisation est de promouvoir la coopération et la coordination entre ses membres en ce qui concerne, entre autres :

- (a) l'harmonisation des politiques de pêche ;
- (b) les relations avec les pays pratiquant la pêche en eaux lointaines ;
- (c) la surveillance des pêcheries et la répression des infractions conformément aux arrangements qui pourraient être conclus ;
- (d) la mise en valeur des pêcheries, en particulier le développement de la capacité de pêche des membres, des techniques de pêche et de la transformation et commercialisation du poisson ;
- (e) l'accès des membres aux zones économiques exclusives conformément aux arrangements qui pourraient être conclus.

L'Organisation n'a pas de pouvoir de réglementation.

Créée en 1992, cette organisation ne fonctionne pas à l'heure actuelle. Sa dernière réunion ministérielle s'est tenue en août 1994.

7. Facteurs à prendre en compte lors de l'examen des nouvelles structures juridiques possibles

Toute structure institutionnelle envisagée pour la gestion et la mise en valeur des ressources halieutiques dans n'importe quelle zone de pêche doit prendre en compte, entre autres, l'état de ces ressources dans le secteur concerné, les régimes juridiques applicables, les organes d'aménagement des pêches existants dans la région, la rentabilité potentielle des structures d'aménagement et l'application de l'approche de précaution en matière d'aménagement des pêches.

La prise en compte de ces facteurs dans le cas particulier du sud-ouest de l'océan Indien conduit à suggérer les points suivants concernant la gestion des pêcheries dans la région.

1. Tout arrangement régional relatif aux **pêches côtières** devra porter essentiellement sur les questions de valorisation des pêches et les réponses communes aux problèmes d'aménagement communs ainsi que sur l'évaluation partagée des stocks. Etant donné que ces pêcheries relèvent de la juridiction nationale, il appartient à chaque Etat côtier de s'occuper individuellement de la gestion des stocks. Dans la mesure où des stocks individuels sont partagés entre Etats côtiers voisins, il pourrait être nécessaire de coordonner certaines dispositions d'aménagement avec les Etats limitrophes concernés.
2. Pour les **pêches des Etats côtiers**, il n'est pas nécessaire et il n'y a pas lieu de créer un dispositif régional d'aménagement des pêches habilité à prendre des décisions ayant force obligatoire en ce qui concerne les mesures d'aménagement. En principe donc, il n'est pas nécessaire d'instaurer un organe de réglementation relevant de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO.
3. D'autre part, tout arrangement relatif à l'aménagement des **pêches en haute mer**, y compris les stocks chevauchants, sera centré essentiellement sur l'aménagement des pêcheries et habilité à prendre des décisions juridiquement contraignantes en la matière, notamment sur le plan de la lutte contre les infractions. Etant donné le champ d'application de la CTOI, un tel mécanisme portera principalement sur les espèces autres que les thonidés.
4. Comme les objectifs et les fonctions institutionnels sont différents pour les pêcheries côtières et pour les pêcheries hauturières, il semble préférable d'envisager un mécanisme séparé pour chaque type de pêcherie mais pas nécessairement des organes distincts.
5. Il se peut que la connaissance actuelle des ressources de la haute mer et l'état actuel du développement des pêches visant ces ressources soient insuffisants pour justifier la mise en place d'un mécanisme lourd et coûteux chargé de gérer ces pêcheries.

6. Néanmoins, si on applique l'approche de précaution pour l'aménagement des pêches, il semble préférable de mettre en place un système efficace de surveillance des pêches hauturières dans la région et de convenir d'un système et de mesures d'aménagement effectifs qui entreraient en vigueur automatiquement lorsque la situation des stocks et des pêches le justifie.

8. Options possibles pour la région SOOI

i. Option 1 : Poursuite de la stratégie de négociation actuelle

La première option consisterait à poursuivre l'approche actuelle dans les négociations en se concentrant sur la mise en place d'un nouveau mécanisme régional pour l'aménagement des pêches hauturières visant les espèces autres que les thonidés en excluant les pêches côtières.

Avantages de cette option

1. D'importants progrès ont déjà été accomplis sur la voie d'un accord portant création d'une commission des pêches pour l'océan Indien.
2. Les exploitants d'une pêcherie hauturière sont tenus de coopérer à la conservation et à la gestion de ces ressources et d'instaurer, s'il y a lieu, des organisations sous-régionales ou régionales d'aménagement des pêches à cette fin.

Inconvénients

1. Comme il a été observé lors des réunions précédentes, cette approche, adoptée telle quelle sans autre disposition, a peu de chances de satisfaire les aspirations des Etats côtiers.
2. Comme les thons sont exclus, certains participants peuvent se demander si au stade actuel la mise en place d'un mécanisme coûteux se justifie sur le plan économique.

ii. Option 2 : Restructuration des négociations pour se concentrer séparément sur le développement et les besoins des Etats côtiers en matière de pêche hauturière

Cette deuxième option, déjà envisagée dans le rapport de la deuxième Consultation intergouvernementale, consisterait à restructurer les négociations de façon à se concentrer séparément sur les aspirations des Etats côtiers concernant la mise en valeur de leurs pêcheries côtières en recherchant des solutions communes à des problèmes communs d'une part et sur les besoins en matière d'aménagement des pêches de haute mer d'autre part. Diverses propositions ont été soumises pour relier ces deux voies de négociation, par l'inclusion de deux éléments séparés dans un instrument unique ou l'institution de deux niveaux d'instrument différents liés entre eux – un accord et un protocole, par exemple - ou encore la conclusion de deux accords séparés. A cet égard, étant donné que les deux mécanismes qu'il y aurait lieu de mettre en place ont des priorités et des fonctions distinctes, il semblerait préférable, pour des raisons de clarté, de se concentrer, du moins initialement, sur deux instruments et mécanismes potentiels séparés.

Avantages de cette option

1. Il semble plus facile de concevoir un mécanisme institutionnel où les besoins particuliers liés aux pêcheries concernées sont clairement identifiés.
2. Les besoins en matière d'organes d'aménagement des pêches pour les pêches côtières d'un part et les pêches hauturières d'autre part sont différents. Les pêches côtières ont besoin d'un mécanisme léger à vocation consultative sans pouvoir de décision ayant force exécutoire. Quant à la structure requise pour les pêches de haute mer, elle doit être habilitée à prendre des mesures de réglementation juridiquement contraignantes.
3. Il y a plus de chances que les aspirations des Etats côtiers soient mieux prises en compte et satisfaites.

Inconvénients

1. Il faudra revoir la stratégie de négociation actuelle, du moins en ce qui concerne le mécanisme requis pour les pêcheries des eaux côtières.
2. Il se peut qu'il faille créer deux institutions séparées, mais pas nécessairement.

iii. Structure et contenu possibles d'un cadre destiné à promouvoir la coopération en vue du développement durable des pêches dans les zones sous juridiction nationale

Etant donné les implications du régime juridique applicable à l'aménagement des pêcheries dans les limites de la juridiction nationale, **il semblerait qu'il ne soit pas nécessaire de mettre en place un mécanisme régional des pêches côtières disposant d'un pouvoir de décision contraignant en matière d'aménagement.** Il conviendrait donc davantage d'instituer un mécanisme léger consultatif rassemblant les Etats côtiers pour discuter des problèmes et questions communs en matière de développement et d'aménagement, éventuellement avec la présence de pays donateurs potentiels. Une telle structure pourrait être instaurée dans le cadre de la FAO, que ce soit sous la forme d'un organe relevant de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO ou d'un comité de développement et d'aménagement des pêches au titre de l'article VI. Cette instance pourrait aussi être instituée en dehors du cadre de la FAO par les Etats côtiers eux-mêmes, comme cela a été le cas pour la Commission sous-régionale des pêches établie en vertu d'une convention conclue en 1985 entre la Mauritanie, le Sénégal, le Cap vert, la Gambie et la Guinée-Bissau.

Avantages de la création d'un comité consultatif d'aménagement des pêches au titre de l'article VI de l'Acte constitutif de la FAO

1. Un comité d'aménagement des pêches peut être mis en place très facilement par une simple résolution du Conseil de la FAO.
2. La gestion des instances relevant de l'article VI peut être moins coûteuse que celle des commissions indépendantes, du fait que ce type d'entité peut faire appel au personnel technique du Programme ordinaire, même à temps partiel, et avoir des frais généraux fixes moins importants.
3. Les organes relevant de l'article VI sont appuyés financièrement par la FAO dans le cadre de son Programme ordinaire.

4. Etant uniquement consultatifs, ils n'ont pas de pouvoir de réglementation, ce qui de toute façon serait inapproprié pour les pêches situées dans les limites nationales.

Avantages de la création d'un comité consultatif d'aménagement des pêches au titre de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO

1. La Résolution du Conseil abolissant la CPOI recommande la création d'un organe régional des pêches pour remplacer le Comité pour le développement et l'aménagement des pêches du sud-ouest de l'océan Indien dans le cadre d'un accord adopté en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO.
2. Les organes relevant de l'article XIV disposent d'un budget propre autonome et sont plus indépendants pour ce qui est du choix de leur personnel de secrétariat.
3. Ils peuvent avoir, s'il y a lieu, des pouvoirs de réglementation.

Avantages de la création d'un comité consultatif d'aménagement des pêches en dehors du cadre de la FAO

1. Ce type d'organe peut être plus indépendant vis-à-vis de la FAO, disposer d'un budget propre, mettre en oeuvre des processus de décision autonomes concernant les questions financières et le choix du personnel et être plus souple pour ce qui concerne la participation aux travaux de l'organisation.
2. Il peut être plus sensible aux besoins particuliers des Etats côtiers et à leurs positions dans les négociations.
3. Les membres ont un sentiment d'adhésion à l'organe plus fort et sont donc plus déterminés à contribuer à son succès.
4. Le cas échéant et si les Etats membres le souhaitent, la FAO pourrait fournir des services techniques et de secrétariat dans le cadre d'arrangements contractuels.
5. Ce type d'arrangement en dehors du cadre de la FAO serait également compatible avec les conseils de politique générale fournis par la Conférence de la FAO dans sa Résolution 13/97, qui préconise une autonomie financière accrue pour les organes officiels à vocation régionale et le renforcement de la capacité de réponse de ces instances aux besoins de leurs membres ; cette résolution stipule également qu'à l'avenir ces organes officiels ne seront créés que s'ils sont absolument nécessaires et si les travaux à entreprendre ne peuvent être réalisés par des groupes ad hoc.

iv. Sous-option 1 pour les pêches en haute mer : création d'un organe des pêches séparé pour la haute mer dans le sens de l'accord actuellement négocié

Les négociations actuelles envisagent la création d'un organe séparé pour l'aménagement des pêcheries hauturières visant les espèces autres que les thonidés, sur le modèle d'autres organismes régionaux d'aménagement des pêches récemment institués, tels que l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est. Un tel organe devra être ouvert à tous les pays pêcheurs impliqués ou intéressés par ces pêcheries ainsi que les Etats côtiers riverains de la zone, en particulier

pour ce qui est d'assurer la compatibilité des mesures d'aménagement en haute mer et celles applicables aux zones économiques exclusives. La zone de compétence du nouvel organe sera limitée à la haute mer.

Avantages de cette option

1. Les négociations en vue d'un accord portant création d'un organe d'aménagement des pêches hauturières séparé sont déjà bien avancées, dans le sens indiqué ci-dessus.
2. La création d'un organe d'aménagement des pêcheries de la haute mer serait conforme aux responsabilités juridiques des Etats dont les ressortissants exploitent ces ressources.

Inconvénients

1. Certains pays se demandent s'il est économiquement justifié d'instaurer une structure d'aménagement coûteuse sur la base de la connaissance actuelle des stocks et des activités de pêche.

v. Sous-option 2 pour les pêches en haute mer : Surveillance des pêches hauturières dans le cadre de l'organe mis en place pour formuler des avis sur la gestion des pêches en eaux côtières

Invités à donner leur opinion concernant les moyens de progresser sur les questions en suspens, certaines parties ont estimé qu'à l'heure actuelle l'état des pêcheries hauturières visant les espèces autres que le thon dans le sud-ouest de l'océan Indien pourrait ne pas justifier la création d'un organe des pêches à part entière. Les réponses semblent indiquer qu'il serait préférable d'adopter un arrangement plus léger pour la coopération visant à assurer une surveillance adéquate de la situation des pêches et, peut-être, des engagements juridiques relatifs à la conduite des opérations de pêche. Dans ce contexte, un dispositif sous forme de plan d'action a été proposé. Dans le même ordre d'idée, une autre option serait d'effectuer la surveillance des pêches de non-thonidés en haute mer dans le cadre de l'organe consultatif institué pour l'aménagement des pêches côtières. Etant donné qu'à ce stade il ne serait pas nécessaire d'envisager l'instauration de mesures d'aménagement ayant force exécutoire, un organe des pêches doté uniquement de pouvoirs consultatifs, tel qu'un organe relevant de l'article VI de la FAO ou un organe constitué hors du cadre de la FAO, conviendrait pour cette fonction. Les Etats ou autres entités impliqués ou intéressés par les pêcheries de la haute mer pour les espèces autres que le thon devraient remettre des rapports sur leurs activités de pêche à cet organisme consultatif, qui à son tour pourrait juger nécessaire de mettre sur pied une structure particulière, tel qu'un Sous-Comité des pêcheries de la haute mer, chargée d'examiner ces rapports et d'autres informations sur l'état de ces ressources. La Consultation intergouvernementale pourrait adopter une résolution invitant les Etats et autres entités impliqués ou intéressés par les pêches hauturières de non-thonidés dans la région à soumettre des rapports à l'organe consultatif concernant leurs activités de pêche en haute mer dans le sud-ouest de l'océan

Indien et pourrait également prévoir l'instauration de mesures d'aménagement transitoires et la mise en place d'un organe d'aménagement des pêches plus permanent si la situation le justifiait à l'avenir². Avec une telle approche, il serait évidemment nécessaire d'inclure dans le champ d'application géographique de l'organe en question la haute mer et les eaux relevant de la juridiction nationale, comme c'est le cas, par exemple, pour le COPACE.

Avantages de cette option

1. Elle permet de recueillir de nouvelles informations sur les pêches en haute mer pour les espèces autres que le thon et de les analyser de façon économique sans qu'il soit nécessaire de mettre en place un organe d'aménagement séparé.
2. L'arrangement serait moins coûteux que la gestion d'une commission séparée et plus facile à établir.
3. Cette option permet aux Etats côtiers de participer plus activement à la surveillance des activités de pêche et des stocks en haute mer.
4. On garde la possibilité de créer une commission séparée pour l'aménagement des pêches hauturières lorsque la situation sera mieux connue.
5. La collecte et l'analyse d'informations sur la haute mer et les pêcheries côtières au sein d'un même organe peuvent donner une vue d'ensemble plus complète de l'état des ressources.
6. Ce dispositif suit le modèle utilisé actuellement dans la région COPACE.

Inconvénients

1. Au cas où l'on opterait pour un organe relevant de l'article VI, il n'y aurait pas d'engagement juridiquement contraignant à rendre compte des activités de pêche, à pratiquer la pêche en haute mer conformément aux principes convenus ou à prendre des mesures d'aménagement, y compris des mesures transitoires et/ou la création d'un mécanisme d'aménagement séparé à moins que cet engagement soit prévu par un autre instrument.
2. Si les informations complémentaires recueillies indiquent qu'il est urgent d'instaurer un dispositif d'aménagement ayant force exécutoire, la mise en place d'une telle structure peut prendre du retard.
 - vi. Sous-option 3 pour les pêches en haute mer : Cadre juridique pour la surveillance des pêcheries de haute mer plus un engagement juridique pour l'établissement de comptes rendus et l'instauration de mesures transitoires et/ou d'une commission pour l'aménagement des pêches hauturières dès que la situation l'exige

Cette option est en fait un prolongement de la sous-option précédente plutôt qu'une alternative. Elle consiste à confier la surveillance des activités de pêche et des stocks de non-thonidés dans le secteur de la haute mer à un organe consultatif créé pour les pêches côtières, que ce soit en vertu de l'article VI de l'Acte constitutif de la FAO ou hors du cadre de cette organisation, et de **soutenir cet arrangement par un engagement juridique entre les Etats et entités de pêche concernés par lequel ceux-ci s'engagent à fournir des informations sur les captures et autres données, à mener**

² Un modèle possible de résolution de ce type pourrait être proposé si les participants à la Consultation le souhaitent.

les opérations de pêche en haute mer visant les espèces autres que le thon dans le respect de certains principes et, s'il y a lieu, à prendre des mesures transitoires convenues à l'avance, telles que le gel du niveau des activités de pêche, et à mettre en place un mécanisme d'aménagement des pêches plus permanent dès que certains points déclenchants préalablement décidés ont été atteints. Cet engagement juridique devrait être pris en dehors de l'organe consultatif dans un accord séparé. L'engagement à mettre en place un organe d'aménagement plus permanent pourrait impliquer soit un engagement à conclure des négociations selon des positions préalablement établies dans des délais également convenus à l'avance, soit la convocation automatique d'un organe régional des pêches à part entière préalablement négocié dans le cadre d'un accord déjà négocié, signé et ratifié. En résumé, une telle approche pourrait impliquer :

- I. Un engagement analogue à celui présenté plus haut, sous la forme d'un accord juridiquement contraignant³ ;
- II. Un mécanisme destiné à recevoir et examiner des rapports sur les activités de pêche. Si l'on décide de mettre en place un comité consultatif chargé des pêches côtières relevant de l'article VI de l'Acte constitutif de la FAO, ce nouvel organe pourrait également veiller aux intérêts des pêcheries de haute mer ;
- III. Des éléments déclenchants convenus, éventuellement basés sur des paramètres liés aux captures ou aux stocks, qui déclencheraient des mesures d'aménagement transitoires telles que l'imposition du gel du niveau des activités de pêche, ou un accord selon lequel ces mesures transitoires entreraient en vigueur dès l'instant où l'organe de surveillance décide que la situation des stocks le justifie.
- IV. Un accord préalablement négocié, signé et ratifié portant création d'un nouvel organisme d'aménagement des pêches pour la haute mer qui resterait en veilleuse jusqu'à ce que l'on ait atteint les points déclenchants ou jusqu'à ce que les organes de surveillance décident que la situation des stocks justifie une intervention, l'organe étant alors convoqué dans un délai convenu.

Avantages de cette option

1. Cette approche pourrait fournir un mécanisme plus léger et moins coûteux pour la surveillance des stocks et activités de pêche de haute mer tout en maintenant la possibilité de prendre des mesures à un stade ultérieur.
2. Si ce dispositif est combiné avec des éléments déclenchants établis à certains niveaux de précaution et à des mesures d'aménagement transitoires, il pourrait être compatible avec l'approche de précaution.
3. Un tel système pourrait être mis sur pied très rapidement.

Inconvénients

1. Il pourrait être difficile de s'entendre sur les points de déclenchement préventifs.
2. Il se peut que les gouvernements ne se laissent pas aisément convaincre de l'intérêt de convenir à l'avance et d'instituer un mécanisme

³ Un modèle possible de ce type d'engagement pourrait être proposé si les participants à la Consultation le souhaitent.

d'aménagement plus permanent qui pourrait ne pas être utilisé dans un avenir immédiat.

3. Les pays pratiquant la pêche en haute mer souhaiteront peut-être mettre en place leur propre structure de surveillance et d'aménagement des pêcheries hauturières en dehors de l'organe créé pour la pêche en eaux côtières.

vii. *Sous-option 4 pour les pêches en haute mer : Instauration d'un arrangement pour la surveillance et l'aménagement des pêches hauturières en dehors de l'organe créé pour les eaux côtières et sans que soit instituée une commission d'aménagement permanente*

Comme autre option envisageable, les Etats pourraient instaurer un arrangement séparé pour la surveillance et la gestion des ressources halieutiques de la haute mer sans créer d'organe des pêches permanent. Ce scénario serait similaire aux sous-options mentionnées plus haut tout en prévoyant que l'examen des rapports sur les activités de pêche sera réalisé dans le cadre d'arrangements institués par les parties elles-mêmes et distincts de ceux mis en place pour les pêcheries des eaux côtières. Pratiquement, ce type d'arrangement pourrait être instauré par un accord international conclu entre les pays concernés, soit uniquement des pays pêchant en haute mer soit des Etats pratiquant la pêche hauturière et d'autres exploitant les pêcheries côtières, et pourrait disposer que les parties mènent leurs activités de pêche en haute mer dans le sud-ouest de l'océan Indien dans le respect de certains principes, qu'elles rendent compte régulièrement de leurs activités de pêche, que ces rapports devront être analysés conformément à une procédure convenue (par exemple, les services scientifiques de l'une des parties ou de l'ensemble d'entre elles) et que les résultats de la surveillance seront examinés par les parties lors de réunions périodiques. Ces réunions périodiques rassemblant les différentes parties pourraient être habilitées à prendre des mesures d'aménagement contraignantes. Cette sous-option est différente de la première sous-option en ce sens que l'on ne constituerait pas de structure permanente pour l'évaluation des informations scientifiques ou l'instauration de mesures d'aménagement.

Avantages de cette option

1. Cette approche pourrait aboutir à la création d'un mécanisme plus léger et moins coûteux pour la surveillance des stocks et activités de pêche en haute mer tout en prévoyant la prise de décisions ayant force obligatoire en matière d'aménagement.
2. Une telle approche serait compatible avec l'approche de précaution.
3. Ce système pourrait être mis en place très rapidement.

Inconvénients

1. Il reste encore à mettre en place des procédures préalablement convenues pour l'évaluation scientifique des rapports sur les activités de pêche et l'état des stocks. Si cette fonction d'évaluation est confiée à chacun des Etats sans qu'aucune évaluation scientifique indépendante n'ait été prévue, les parties pourraient avoir du mal à s'entendre sur cette évaluation et toute mesure d'aménagement éventuellement requise.
2. L'insuffisance des informations scientifiques actuellement disponibles pourrait empêcher de déterminer avec certitude si les pêcheries hauturières concernées sont basées sur des stocks discrets ou chevauchants.

3. Les Etats côtiers pourraient être mécontents de se voir exclus des mesures de surveillance et d'aménagement visant les pêches hauturières.

viii. *Le rôle possible de la FAO*

Les divergences de vue concernant le rôle de la FAO vis-à-vis des organes de pêche dans la région semble lié à la nature des arrangements anticipés et aux aspirations des Etats concernés.

Il semble que la controverse porte essentiellement sur les *pêcheries de la haute mer*. Dans les sous-options examinées ci-dessus, des mécanismes transitoires de surveillance des pêches hauturières pourraient être constitués sous la tutelle d'un organe consultatif s'occupant des pêches côtières ou séparément d'une telle instance. De même, tout mécanisme qui serait finalement créé pour gérer les pêcheries de haute mer pourrait être institué dans le cadre de la FAO en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de cette organisation ou indépendamment de cette instance. En ce qui concerne la nature des liens avec la FAO, il semble qu'il y ait désaccord entre les négociateurs participant aux Consultations intergouvernementales, certains pays se prononçant en faveur d'une commission indépendante, d'un part pour favoriser l'indépendance économique de la nouvelle commission, d'autre part pour faciliter la pleine participation d'entités de pêche autres que les Etats. D'autres pays sont favorables à l'instauration d'un lien étroit avec la FAO, probablement pour que la nouvelle commission bénéficie de l'appui que peut offrir cette organisation et dans le but d'assurer une participation plus égale de toutes les parties, y compris les pays en développement, aux travaux et processus de décision de cette commission. Cette question devra être résolue par les pays eux-mêmes mais on peut envisager comme alternative la création d'une nouvelle commission ou d'un nouvel arrangement pour les pêches hauturières en dehors du cadre de la FAO en prévoyant que cette organisation mettrait ses services techniques et/ou de secrétariat à la disposition de la nouvelle commission ou du nouvel arrangement selon des modalités contractuelles.

ix. *S'assurer la participation de tous les acteurs de l'aménagement des pêches hauturières et du développement des pêches côtières*

Pour les organismes régionaux d'aménagement des pêches, et en particulier ceux qui s'occupent de la haute mer, l'une des difficultés est de faire participer tous les acteurs intéressés au processus de décision de l'organe concerné et de s'assurer qu'ils sont liés par ses mesures d'aménagement. Ce problème se pose avec une acuité particulière pour les organismes créés dans le cadre d'instances des Nations Unies telles que la FAO en raison des contraintes politiques liées au système onusien. C'est notamment le cas de la Commission des thons de l'océan Indien qui cherche diverses formules permettant de faire participer pleinement les acteurs non étatiques à ses délibérations. Dans d'autres entités n'appartenant pas au système des Nations Unies, telles que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), les efforts en ce sens ont été plus fructueux. La nouvelle Convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques de l'Atlantique Sud-Est suit également ce modèle. Les difficultés à régler cette question à l'intérieur du système des Nations Unies pourraient être une raison supplémentaire d'opter, comme il a été proposé ci-dessus, pour la création d'une organisation en dehors du cadre de la FAO mais, s'il y a lieu, avec un lien contractuel pour les services techniques ainsi que les fonctions de dépositaire de la FAO. Cette difficulté à obtenir la participation de tous les acteurs intéressés par les pêcheries

concernées ne se présente pas dans le cas de mécanismes s'occupant de pêcheries côtières situées dans les limites de la juridiction nationale où le défi consiste à s'assurer la participation de pays donateurs potentiels ainsi que des Etats côtiers aux délibérations de l'organe concerné. Dans ce cas, il semble qu'aucune question constitutionnelle n'entre en jeu.

9. Conclusions

La Consultation intergouvernementale est invitée à examiner les options ci-dessus afin de régler les questions en suspens dans la négociation sur de nouveaux arrangements pour l'aménagement et la mise en valeur des pêches côtières et hauturières du sud-ouest de l'océan Indien.