



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PÊCHES

Vingt-septième session

Rome (Italie), 5 -9 mars 2007

RENFORCEMENT DES ORGANISATIONS RÉGIONALES DE GESTION DES PÊCHES ET DE LEUR FONCTIONNEMENT, NOTAMMENT DES RÉSULTATS DE LEUR RÉUNION SUR LES THONS DE 2007

RÉSUMÉ

Ce document fait le point sur le renforcement des organisations régionales de gestion des pêches et de leur fonctionnement. Il présente l'évolution de la question à l'échelon international, notamment du point de vue des instruments internationaux sur les pêches, du système des Nations Unies et des organisations indépendantes. Il retrace l'examen de cette question par la FAO, notamment au sein du Comité des pêches (COFI), et l'action menée auprès des organismes régionaux des pêches de la FAO. Il rappelle par ailleurs la manière dont la question a été traitée durant les réunions bisannuelles de ces organismes, et fait référence à diverses initiatives récemment prises par certaines organisations régionales en vue de l'examen de leur performance. La dernière section suggère différentes mesures au Comité.

RAPPEL DES FAITS

1. Le rôle, les obligations et l'influence des organisations régionales de gestion des pêches ne cessent de croître, comme en témoignent entre autres les instruments internationaux sur les pêches, le nombre de nouvelles organisations régionales créées au cours des dernières années, les réformes novatrices menées au plan politique, juridique et institutionnel, et la collaboration engagée entre de nombreuses organisations régionales, dans bien des cas pour reconstituer des stocks épuisés ou enrayer leur déclin. La contribution des organisations régionales à la gestion des pêches s'exprime aussi par la diversité des actions qu'elles conduisent pour faire appliquer les instruments internationaux de gestion des pêches¹ et par leur approche de plus en plus harmonisée et coordonnée des problèmes actuels et nouveaux.
2. La famille des organismes régionaux des pêches – qui comptent déjà 38 membres dont 18 ont un mandat de gestion (les organisations régionales de gestion des pêches) – augmente rapidement à mesure que la communauté internationale prend conscience de la nécessité constante de renforcer les institutions et la coopération internationales pour promouvoir une action régionale et élargir les zones d'océan relevant de ces organismes. L'un des objectifs recherché avec la création des organisations régionales est de parvenir à une couverture mondiale pour combler les trouées de haute mer où résident des stocks précieux mais vulnérables qui ne sont protégés par aucun régime de gestion. La conservation et la gestion de l'ensemble des ressources halieutiques pourraient ainsi être assurées, ce qui permettrait de mieux gérer les interactions entre les pêches et le milieu naturel tout entier. Le renforcement et la coordination de la gouvernance sont essentiels pour accompagner ce processus.
3. Depuis 2003, six organismes régionaux des pêches ont été créés, ou sont en voie de constitution. Leurs statuts ou actes constitutifs contribueront à une plus large application des dispositions pertinentes des instruments internationaux adoptés après la CNUED.² À l'heure actuelle, neuf grandes organisations régionales sont mandatées pour gérer les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs. Dix organismes régionaux des pêches ont été créés en vertu de l'Acte constitutif de la FAO.
4. Les organisations régionales de gestion des pêches ont des priorités et des activités différentes. Nombre d'entre elles s'emploient toutefois à mettre en place des mesures visant à donner effet aux principales dispositions du Code de conduite pour une pêche responsable, adopté en 1995 par la FAO, de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995³ ainsi que d'autres instruments internationaux sur les pêches adoptés plus récemment. Des mesures importantes ont été prises pour favoriser leur mise en oeuvre suite à la révision et à l'actualisation de leurs mandats respectifs.
5. De nombreuses organisations régionales de gestion des pêches s'attachent à renforcer leur action en adoptant une approche écosystémique des pêches et appliquent le principe de précaution. Elles s'emploient aussi à renforcer la coopération internationale, à promouvoir la

¹ Voir Swan, J. « Summary Information on the Role of International Fishery Organizations or Arrangements and other Bodies Concerned with the Conservation and Management of Living Aquatic Resources », Circulaire FAO sur les pêches n° 985, FIPL/C985, Rome, 2003.

² Au cours des dernières années, les organismes régionaux suivants ont été créés: l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est (SEAFO) (2003), la Commission des pêches pour le Pacifique central et occidental (WCPFC) (2004) et la Commission des pêches pour le sud-ouest de l'océan Indien (CPSOOI) (2004). L'Accord sur les pêches dans le sud de l'océan Indien (SIOFA) a été signé en juillet 2006. Des négociations sont en cours en vue de la création de l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud, ainsi que d'une organisation régionale chargée de réglementer le chalutage de fond dans le Pacifique Nord-Ouest.

³ 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 chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs est entré en vigueur le 11 décembre 2001.

transparence, à travailler en liaison avec les non-membres et à améliorer les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance, notamment par l'obligation de recours aux systèmes de surveillance des navires, l'adoption de régimes régionaux concernant les mesures du ressort de l'État du port et la constitution de listes des navires.

6. L'apparente inaction des organisations régionales de gestion des pêches et, dans certains cas, leur incapacité à enrayer le déclin des stocks doivent être replacées dans le contexte des obstacles auxquels nombres d'entre elles sont confrontées, et qui ne sont pas toujours de leur fait. Le manque d'engagement politique des membres de certaines organisations régionales et la dureté de certaines positions incompatibles avec une bonne gestion régionale des pêches ont entravé, voire mis un terme, aux efforts engagés par certaines d'entre elles pour relever les enjeux de la gestion et de la conservation. Cette situation constitue un frein à leur action, mais ce sont les organisations qui sont critiquées, pas leurs membres.

7. La forte incidence et les moyens croissants de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée continuent de saper le travail des organisations régionales de gestion des pêches. Le recours généralisé et persistant aux pavillons et aux ports de complaisance favorise le développement et la gravité de cette forme de pêche. Son caractère criminel est de plus en plus reconnu à mesure que les organisations régionales appliquent des sanctions contre les navires contrevenants et leurs propriétaires, et il arrive que leurs secrétariats reçoivent des menaces pour les inciter à retirer les mesures visant à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

8. Le renforcement des organisations régionales de gestion des pêches et de leur fonctionnement qui vise à améliorer la gestion et la conservation des stocks halieutiques demeure donc un défi majeur pour la gouvernance internationale des pêches. Cette affirmation est d'autant plus vraie si l'on tient compte de la situation actuelle des ressources halieutiques marines: en 2006, on était arrivé à la conclusion que la situation paraissait plus grave pour certaines ressources exclusivement ou partiellement exploitées en haute mer, en particulier les stocks chevauchants et les requins grands migrateurs.⁴ Le potentiel de pêche océanique aurait atteint son maximum dans le monde, ce qui donne encore plus de poids aux appels à la prudence et à la gestion avisée des pêches afin de reconstituer les stocks épuisés et de prévenir le déclin de ceux qui sont exploités au maximum de leur potentiel, ou quasiment.

9. Durant les dernières années, la communauté internationale a pris conscience de la nécessité de renforcer les organismes régionaux dotés d'un mandat de gestion, à savoir les organisations régionales de gestion des pêches. Cela ressort clairement des instruments internationaux, contraignants ou non, sur les pêches et des conférences internationales. Toutefois, il faut aussi tenir compte des organismes régionaux des pêches, qui ont un rôle consultatif, et de leurs relations avec les organisations régionales de gestion des pêches. Leurs activités pourraient aboutir à une amélioration de la gouvernance nationale des pêches et à une harmonisation des mesures régionales. Ils contribuent à l'action des organisations régionales dans des domaines essentiels tels que le suivi, le contrôle et la surveillance, l'échange d'informations, le conseil scientifique et d'autres domaines d'intérêt commun. Les délibérations du Réseau des organismes régionaux des pêches et l'examen de leur fonctionnement et de leur mandat, engagé par certains d'entre eux, attestent l'attention accrue portée à leur bonne performance.

⁴ FAO. Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Projet, décembre 2006.

ÉVOLUTION INTERNATIONALE

Instruments internationaux: rôles et responsabilités des organisations régionales de gestion des pêches

10. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 est le premier à faire spécifiquement référence au rôle et aux responsabilités des organisations régionales de gestion des pêches. Les textes antérieurs évoquaient de manière générale les organismes et les organisations régionales, incluant ainsi les entités dotées d'un mandat consultatif.⁵

11. L'Accord de la FAO sur le respect des mesures internationales de 1993,⁶ à la différence de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, donne un rôle prépondérant à la coordination internationale assurée par la FAO plutôt qu'aux organismes régionaux ayant un mandat consultatif, mais envisage toutefois diverses attributions qui pourraient leur revenir.⁷ Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO fait référence « aux organisations sous-régionales, régionales et mondiales » dans le contexte de son application⁸ et renvoie plus précisément aux organisations régionales de gestion des pêches dans les articles traitant des principes généraux, de l'aménagement des pêcheries et des opérations de pêche.⁹ Les plans d'actions internationaux (PAI) adoptés en vertu du Code de conduite précisent également le rôle des organisations régionales.¹⁰

12. Dans sa Partie III, l'Accord sur les stocks de poissons définit des mécanismes de coopération internationale concernant les stocks visés, et désigne les organisations régionales de gestion des pêches comme mécanisme au travers duquel les États peuvent s'acquitter de leurs obligations en matière de gestion et de conservation des stocks.

13. Ce même accord dote les organisations régionales de gestion des pêches d'une large gamme d'attributions, notamment l'obligation de coopération entre les États « pour renforcer les organisations et arrangements existants de gestion des pêcheries à l'échelle sous-régionale et régionale afin d'en améliorer l'efficacité pour l'adoption et la mise en oeuvre de mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants ». ¹¹ Il se réfère également aux organisations régionales lorsqu'il traite des nouveaux membres;¹² de la transparence;¹³ de la collecte de données scientifiques et de la coopération en matière de recherche;¹⁴ et des rapports avec les États non membres dont les navires compromettent l'efficacité des mesures de gestion et de conservation en haute mer ou son application effective.¹⁵

⁵ La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 fait référence aux « organisations sous-régionales ou régionales appropriées ».

⁶ L'Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, qui est entré en vigueur le 24 avril, renvoie aux « organisations ou arrangements mondiaux, régionaux ou sous-régionaux concernant la pêche ».

⁷ Il s'agit notamment du champ d'application de l'Accord, de la coopération internationale, de l'échange d'informations et de la coopération avec les pays en développement.

⁸ Articles 1 et 4.

⁹ Articles 6, 7 et 8.

¹⁰ Le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, notamment, définit très précisément le rôle des organisations régionales de gestion des pêches.

¹¹ Article 13.

¹² Article 11.

¹³ Article 12.

¹⁴ Article 14.

¹⁵ Article 17(4) et 33(2).

14. La plupart des organisations régionales de gestion des pêches constituées avant l'adoption de l'Accord sur les stocks de poissons ont pris des mesures spéciales pour leur permettre de s'acquitter des nouvelles obligations et attributions que leur conféraient cet accord, le Code de conduite et les plans d'actions internationaux qui s'y rapportent.

Processus consultatif informel des Nations Unies, à composition non limitée, sur les océans et le droit de la mer, et résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies

15. Le processus consultatif informel — qui a pour but de faciliter l'analyse de l'évolution des affaires maritimes et du droit de la mer par l'Assemblée générale des Nations Unies — a examiné le rôle des organisations régionales de gestion des pêches à sa sixième réunion, en 2005.¹⁶ Il a souligné le rôle important de ces organisations et encouragé le renforcement de leurs attributions et la modernisation de leurs opérations. Diverses opinions ont également été formulées quant au meilleur moyen d'y parvenir.

16. Les organisations régionales participantes ont présenté une déclaration faisant état d'une collaboration accrue par le biais du Réseau des organismes régionaux des pêches, notamment pour la prise de décisions fondées sur des bases scientifiques, le renforcement du suivi et de la surveillance et la prise en compte des préoccupations environnementales. Elles ont fait valoir que l'objet n'était pas tant de se focaliser sur les insuffisances, le mode de fonctionnement ou les lacunes de la couverture des organismes régionaux des pêches, mais bien de soutenir la tendance à l'amélioration de leur performance.

17. Le processus consultatif informel a été suivi, en 2005, par l'adoption d'une résolution sur la viabilité des pêches (UNGA 60/31) par laquelle l'Assemblée générale engageait les États à mettre en place des processus d'examen dans le cadre de leur participation aux organisations et arrangements régionaux de gestion des pêches, et saluait le travail effectué par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en vue de la formulation de critères généraux objectifs pour la réalisation de ces examens. Elle exhortait les organisations régionales de gestion des pêches à poursuivre en priorité les efforts déployés pour consolider et actualiser leurs mandats, en y ajoutant une approche systémique de la gestion des pêches et des dispositions relatives à la biodiversité. La résolution mettait également l'accent sur le processus de décision au sein des organisations régionales de gestion des pêches, les encourageant à se conformer au principe de précaution et à adopter des mesures en ce sens.

18. La résolution sur la viabilité des pêches examinée en 2006 par la soixante et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies continuait à appeler les organisations régionales de gestion des pêches à renforcer leurs mandats et les mesures mises en œuvre pour donner effet aux démarches modernes de gestion des pêches.¹⁷ Elle reflète en cela la recommandation de la septième réunion du processus consultatif informel, tenue en 2006, à savoir que le renforcement des organisations régionales de gestion des pêches, l'actualisation de leurs mandats et la modernisation de leurs opérations dans le sens du droit international pourraient notamment fournir l'occasion d'introduire l'approche écosystémique. De plus, la résolution incitait les États à entreprendre des examens du fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches, et fournissait des orientations, des critères et des lignes directrices à cet effet. Les organisations régionales de gestion des pêches étaient quant à elles encouragées à procéder à des évaluations indépendantes et à en publier les résultats.

¹⁶ Avant 2005, la première réunion du processus consultatif informel avait été consacrée à l'amélioration de l'environnement général dans lequel opèrent les organisations régionales de gestion des pêches, et avait recommandé que leur conférence bisannuelle recherche des mesures susceptibles de consolider leur rôle.

¹⁷ Le texte convenu du projet de résolution est fourni en guise de référence; l'Assemblée générale des Nations Unies ne l'avait pas encore officiellement examiné à l'heure où ce document a été rédigé.

Accord des Nations Unies sur les stocks de poisson: Application

19. La Conférence sur la gouvernance des pêches en haute mer et l'Accord des Nations Unies sur les pêches, tenue à St. John's (Canada), en mai 2005, a demandé l'élargissement et le renforcement du mandat des organisations régionales de gestion des pêches. Les participants ont aussi jugé hautement souhaitable de mettre en place des mécanismes efficaces en vue de l'examen de leur fonctionnement.¹⁸ Durant la Conférence, les Ministres ont adopté une résolution reconnaissant, entre autres, que ces organisations sont aujourd'hui confrontées à de nouveaux défis et à de nouvelles responsabilités, et sont convenus que leurs consolidation et modernisation passaient par une volonté politique accrue.

20. La Conférence de révision de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, organisée à New York en mai 2006, a examiné les dispositions de l'Accord et leur bien-fondé actuel, et proposé divers moyens d'en renforcer le contenu et les méthodes d'application.¹⁹

21. L'évidente importance accordée aux organisations régionales de gestion des pêches dans les recommandations de la Conférence de révision atteste le rôle capital qui leur revient dans l'application de l'Accord. De plus, la Conférence a encouragé les États, le cas échéant, à reconnaître que les stocks distincts des zones de haute mer tomberaient aussi sous le coup des principes généraux de l'Accord, ce qui contribuerait à combler les lacunes de la conservation et de la gestion de ces stocks et à développer le rôle des organisations régionales de gestion des pêches dans les zones de haute mer.

22. La Conférence a également examiné et évalué des questions essentielles telles que l'actualisation du mandat des organisations régionales de gestion des pêches pour leur permettre de s'acquitter des fonctions prévues par l'Accord, ainsi que l'examen et l'évaluation systématiques de leur fonctionnement.

23. En conséquence, diverses propositions ont été adoptées en vue de l'adoption par les États, à titre individuel et par le truchement des organisations régionales de gestion des pêches, de mesures visant à renforcer les mécanismes de coopération internationale, dont un exposé détaillé sur l'examen de leur fonctionnement. Les États y étaient vivement incités à: exhorter les organisations régionales de gestion des pêches dont ils sont membres à évaluer d'urgence leur fonctionnement; les encourager à y inclure une évaluation indépendante; et s'assurer que les résultats en seraient rendus publics. Les examens doivent reposer sur des critères transparents ainsi que sur les pratiques exemplaires des organisations régionales de gestion des pêches.

24. Un appel a été lancé pour la mise en place d'un processus d'examen du fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches. La réalisation d'évaluations régulières de leur performance, effectuées à leur initiative, a été appuyée, et une périodicité annuelle a été suggérée. Il a également été proposé que les résultats de leurs évaluations et de toute mesure adoptée pour remédier à leurs insuffisances soient présentés à la FAO ou aux réunions futures de la Conférence de révision.

Autres initiatives internationales

25. De manière croissante, les initiatives indépendantes s'inscrivent dans le droit-fil de l'action engagée par les organisations régionales et internationales pour consolider les organisations régionales de gestion des pêches. L'une des mesures qui a attiré l'attention sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en haute mer et le rôle des organisations régionales

¹⁸ Rapport de la Conférence sur la gouvernance des pêches en haute mer et l'Accord des Nations Unies sur les pêches, tenue à St. John's (Canada) du 1^{er} au 5 mai 2005.

¹⁹ Rapport de la Conférence de révision 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 chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. New York, 22-26 mai 2006.

qui s'emploient à combattre le problème a été prise par le groupe ministériel de réflexion sur ces formes de pêche.²⁰ Son rapport final, qui contenait neuf propositions, demandait une meilleure gouvernance des zones de haute mer et, comme les appels lancés au sein du système des Nations Unies, préconisait une approche plus systématique de l'examen du fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches. Il encourageait ces dernières à intervenir plus efficacement en améliorant la coordination et en adoptant des mesures sur les échanges commerciaux et le contrôle des ports. Il proposait encore d'élaborer un modèle pour l'amélioration de la gouvernance de ces organisations régionales, fondé sur une évaluation des modalités d'exécution des instruments halieutiques internationaux qui ont donné des résultats concluants dans le monde.

26. Un Groupe d'étude de cinq membres a été créé par les gouvernements d'Australie, du Canada, de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni et a reçu pour mandat d'agir en consultation avec les organisations internationales de conservation de la nature, UICN et WWF. Le "Groupe d'étude de haut niveau pour la promotion d'une meilleure gouvernance de la haute mer moyennant la mise au point d'un modèle favorisant une meilleure gouvernance de la part des Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)" est installé à l'Institut royal des affaires internationales (Chatham House), à Londres. Le Groupe d'étude analyse une proposition visant à mettre au point un modèle pour l'amélioration de la gouvernance des ORGP et a identifié une approche thématique, qui présidera à ses travaux. Le rapport du Groupe d'étude est attendu pour avril 2007.

27. Signalons également un bilan de l'expérience et des pratiques éprouvées des organisations régionales de gestion des pêches publié en 2006 par deux ONG.²¹ Cette publication a contribué à faire évoluer les opinions sur la question en élargissant le processus international et en encourageant les organisations régionales de gestion des pêches à se doter de mécanismes d'évaluation régulière de leur fonctionnement fondés sur un ensemble cohérent de critères convenus et sur l'approche systémique des pêcheries.

ÉVOLUTION AU SEIN DE LA FAO

28. S'agissant des organismes régionaux des pêches, la FAO a pour principal objectif de développer la coopération internationale dans le domaine de la pêche afin d'améliorer la conservation et la gestion des stocks. Elle a donc procédé à un examen et à une réforme permanente de ses 10 organismes régionaux des pêches, ce qui a notamment conduit à la création d'un nouvel organisme en 2004. Elle continue de leur apporter son soutien administratif et technique, et accueille la réunion bisannuelle de leurs secrétariats.

COMITÉ DES PÊCHES

29. Le Comité des pêches a porté une attention permanente à l'examen et au renforcement des organismes régionaux des pêches de la FAO. De grands efforts ont été entrepris, dès l'achèvement des instruments des pêches, après la CNUED de 1995. Un processus d'examen et de réforme, jugé nécessaire par le Comité des pêches, a été lancé en 1997 pour permettre aux membres de déterminer les mesures à prendre en vue du renforcement de chacun des organismes régionaux des pêches. Tout comme aujourd'hui, un examen spécifique et systématique de chaque organe statutaire avait alors été jugé nécessaire, procédure qui devait à son tour contribuer à la

²⁰ Les travaux du groupe de réflexion se sont échelonnés sur une période de deux ans, et son rapport a été publié en mars 2006. Groupe de réflexion sur la haute mer (2006). Closing the net: Stopping illegal fishing on the high seas. Summary recommendations. Gouvernements de l'Australie, du Canada, du Chili, de la Namibie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, WWF, UICN et Earth Institute at Columbia University.

²¹ Willock, A. and Lack, M. (2006). Follow the leader: Learning from experience and best practice in regional fisheries management organizations. WWF International and TRAFFIC International.

restructuration de ces organismes, à la révision de leur mandat et à une plus grande prise de responsabilités financières par les États membres.²²

30. L'année suivante, en 1998, un groupe de haut niveau composé d'experts indépendants des pêches a conclu qu'il convenait de consolider les organismes régionaux des pêches de la FAO, et a recommandé à la FAO de travailler en concertation avec les organismes nationaux et régionaux des pêches pour promouvoir la réalisation d'autoévaluations objectives de leur fonctionnement, notamment en définissant des indicateurs de performance.²³ En 1999, huit des neuf organismes existants avaient défini les mesures nécessaires au renforcement de leurs fonctions et de leurs responsabilités. Le Comité des pêches a incité la FAO à procéder à des analyses systématiques de ces organismes, et plus particulièrement de leurs dispositions institutionnelles et financières et des stratégies de mise en oeuvre de décisions, recommandations et mesures adoptées en réponse aux problèmes internationaux concernant les pêches.²⁴

31. La question a de nouveau été brièvement évoquée à la réunion du Comité des pêches en 2003, où diverses initiatives ont été proposées pour améliorer la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, dont le renforcement des attributions des organismes régionaux des pêches.²⁵

32. À la vingt-sixième session du Comité des pêches en 2005, les membres ont demandé que davantage soit fait pour améliorer l'efficacité des organisations régionales de gestion des pêches.²⁶ Ils sont convenus qu'il fallait définir des principes en vue de l'examen des résultats obtenus par ces organisations au regard de leurs objectifs ainsi que des obligations et principes énoncés dans les instruments internationaux pertinents.

33. La prudence a toutefois été préconisée, et d'aucuns ont suggéré que les modalités d'un tel examen et le concept d'indépendance appelaient un complément d'étude, compte tenu des activités d'évaluation en cours dans ces organisations. Selon certains avis, le processus pourrait être défini lors de consultations avec les organisations régionales de gestion des pêches, dont les résultats pourraient être soumis au Comité des pêches pour suite à donner.²⁷

34. Le Comité des pêches s'est déclaré très favorable à une proposition du Japon en vue d'une réunion conjointe des Secrétariats des organisations régionales de gestion de la pêche thonière et de leurs membres.²⁸

35. Dès la fin de la session du Comité des pêches, la réunion ministérielle sur les pêches organisée par la FAO est convenue de la nécessité de renforcer les organisations régionales de

²² Rapport de la vingt-deuxième session du Comité des pêches, Rome, 17-20 mars 1997, par. 31. Résolution 13/97. Examen des organes statutaires de la FAO. Cette résolution était de portée financière, la Conférence ayant encouragé les organismes créés en vertu de l'Article VI de l'Acte constitutif à mobiliser des financements extrabudgétaires, et les organismes créés en vertu de l'Article XIV à apporter leurs propres financements.

²³ *Ibid.*, paragraphe 24. Les organismes régionaux des pêches n'étaient toutefois guère enclins à définir des indicateurs de performance en raison des coûts, du temps nécessaire et d'autres difficultés.

²⁴ Rapport de la vingt-troisième session du Comité des pêches, Rome (Italie), 15-19 février 1999, Rapport sur les pêches de la FAO n° 595, paragraphe 81.

²⁵ FAO. Rapport de la vingt-troisième session du Comité des pêches Rome, 24-28 février 2003. *Rapport sur les pêches de la FAO n° 702*. Rome, FAO. 2003. 88 p. paragraphe 22.

²⁶ FAO. Rapport de la vingt-troisième session du Comité des pêches Rome, 7-11 mars 2005. *Rapport sur les pêches de la FAO n° 780*. Rome, FAO. 2005. 88 p. paragraphe 108.

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 111.

²⁸ *Ibid.*, Paragraphe 28.

gestion des pêches pour qu'elles soient mieux à même de prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.²⁹

Organismes régionaux des pêches de la FAO

36. Les organismes régionaux des pêches de la FAO procèdent individuellement et en fonction des besoins à l'examen de leurs rôles et responsabilités, et engagent les mesures nécessaires pour accroître leur efficacité.³⁰

37. Une réunion de leurs secrétariats respectifs a été organisée en mars 2005 au titre du processus permanent engagé par la FAO pour réexaminer leur rôle et leur fonctionnement. Une étude avait préalablement été réalisée pour identifier leurs points forts et leurs difficultés compte tenu de leurs mandats, de leurs politiques et modes d'administration, et de la nécessité éventuelle de politiques et de procédures volontaristes et coordonnées entre la FAO et ses organismes régionaux des pêches.

38. Sollicités, les secrétariats ont estimé nécessaire de définir une politique claire à long terme qui tiendrait compte de la diversité des organismes régionaux et de leurs fonctions et de la nécessité d'une administration dynamique et mieux coordonnée par la FAO.³¹ À la réunion, les participants ont examiné diverses questions d'intérêt commun. La question est en permanence à l'étude, et une autre réunion des secrétariats des organismes régionaux des pêches de la FAO est prévue pour mars 2007.

Groupes de travail interdépartementaux de la FAO

39. Parallèlement à ce contexte général de réforme, le Directeur général a constitué deux groupes de travail interdépartementaux dont la création, en septembre 2005, a des retombées pour les organismes régionaux des pêches de la FAO. Le groupe de travail sur les commissions régionales a pour mission d'examiner le fonctionnement des organes statutaires régionaux, d'identifier les problèmes éventuels et de formuler des suggestions en vue de leur amélioration, y compris leur consolidation. Les recommandations approuvées par le Directeur général encourageant, entre autres choses, la révision des politiques, des mandats et des statuts de ces organes. Un ensemble de mesures a été proposé pour rationaliser et renforcer le travail des commissions régionales de la FAO dans le but d'améliorer leur efficacité et d'éviter les doubles emplois. Le groupe de travail sur les accords et traités internationaux avait pour tâche de se pencher sur l'application et le suivi de ces instruments au sein de la FAO.³² Ce groupe a fait valoir qu'une plus grande visibilité et une approche systématique des traités et accords de la FAO lui permettraient de mieux faire entendre sa voix sur la scène internationale, et a appelé à davantage de cohérence et d'efficacité dans ses politiques d'intervention.

RÉUNION DES ORGANISMES RÉGIONAUX DES PÊCHES

Réunions bisannuelles des organismes régionaux des pêches — Réseau des organismes régionaux des pêches

40. Depuis la toute première rencontre en 1999, ces réunions ont facilité les discussions et l'échange d'informations entre les organismes régionaux des pêches. Elles sont l'occasion de

²⁹ FAO. *Déclaration de Rome sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée de 2005*, adoptée par la Réunion ministérielle de la FAO sur la pêche Rome, 12 mars 2005.

³⁰ Ainsi, le Conseil de la FAO a approuvé la révision et l'actualisation des statuts de la COPACO en novembre 2006. Par ailleurs, la CGPM a procédé à une évaluation indépendante de son Comité scientifique consultatif et de son Comité sur l'aquaculture. La COPESCAL s'apprête également à réviser ses statuts.

³¹ Rapport analytique. Réunion des secrétariats des organismes régionaux des pêches de la FAO tenue à Rome, 13 mars 2005.

³² Les délibérations de ce groupe de travail s'appliquent aux organismes régionaux des pêches créés en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO.

discuter des conclusions du Comité des pêches et d'évoquer des questions essentielles pour ces organismes, en particulier le rôle qui leur incombe dans la gouvernance mondiale des pêches. À la quatrième réunion tenue en 2005, les participants ont fait valoir que le titre de Réseau des organismes régionaux des pêches serait plus approprié, d'autant plus qu'il met l'accent sur les travaux intersessions entre les réunions.

41. C'est en 1999 que le rôle et le fonctionnement des organismes régionaux des pêches en tant qu'outils de bonne gouvernance ont été discutés pour la première fois; les participants ont alors souligné que les organismes régionaux des pêches devaient « mesurer leur succès sur la base des résultats obtenus sous la forme de tendance ou de situation favorable pour les stocks et pour l'espèce humaine ». Ils ont conclu que les organismes régionaux des pêches devaient continuer à examiner et à adapter leurs mandats, leurs structures et leurs stratégies en fonction des besoins.

42. À leur deuxième réunion tenue en 2001, les organismes régionaux des pêches se sont déclarés favorables, dans le principe, à la définition d'indicateurs de performance et de lignes directrices connexes aux fins d'autoévaluation, mais aucune mesure n'a été prise en ce sens en raison des coûts, du manque de temps et d'autres priorités.³³ Les participants ont également fait valoir qu'en raison de la diversité des organismes régionaux des pêches, il était difficile de définir des indicateurs qui seraient applicables à tous.

43. À leur quatrième réunion en 2005,³⁴ les participants se sont penchés plus précisément sur le rôle des organismes régionaux des pêches ainsi que sur les facteurs extérieurs pesant sur la gestion des pêches, en partie pour donner suite à une proposition du Comité des pêches, formulée en 2005, en vue de l'examen des résultats obtenus par les organisations régionales de gestion des pêches du point de vue des objectifs et des principes des instruments nationaux. Le Comité des pêches avait alors jugé nécessaire de mettre en place un processus d'évaluation du fonctionnement de ces organisations et de promouvoir l'application de pratiques exemplaires dans chacune d'elles. Cette proposition a globalement été appuyée, mais les membres ont estimé qu'il fallait d'abord préciser la nature de cette évaluation, la procédure adoptée et les suites qui lui seraient données. Ils ont estimé que l'évaluation proposée devrait tenir compte de la diversité des organisations régionales de gestion des pêches, qu'elle devrait être indépendante, mais qu'elle ne devrait pas porter sur l'efficacité des secrétariats.

44. Les participants ont reconnu que la gestion des pêches présentait nombre de défaillances communes dans le monde, notamment du point de vue des problèmes de surcapacité, de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, de l'affectation des captures et du comportement des parties non contractantes. Le Comité des pêches et d'autres organisations indépendantes ont insisté sur le fait que les capacités des organisations régionales de gestion des pêches devaient être renforcées pour leur permettre de mieux s'atteler à ces problèmes; en conséquence, les participants ont jugé nécessaire d'engager un examen dont les modalités restaient à définir, peut-être dans le cadre des instruments régionaux et mondiaux en vigueur.

45. L'ordre du jour de la réunion 2007 du Réseau des organismes régionaux des pêches de mars comporte un point sur l'amélioration du fonctionnement des organisations et organismes régionaux de gestion des pêches. Les participants discuteront des possibilités de porter le débat sur la scène internationale, et examineront des aspects essentiels de la question tels que l'évaluation/l'amélioration du fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches, la création de nouvelles organisations chargées de couvrir les zones et les stocks qui échappent aujourd'hui à la gestion, et le développement des capacités de gestion des pêches dans le monde entier. D'autres points relatifs à l'amélioration de la gestion des pêches seront également

³³ Report of the Second Meeting of FAO and non-FAO Regional Fishery Bodies or Arrangements. Rome, 20-21 février 2001. Rapport sur les pêches de la FAO n° 645. Rome, FAO. 2001. 26 p.

³⁴ FAO. Report of the fourth Meeting of Regional Fishery Bodies. Rome, 14-15 March 2005. *Rapport sur les pêches de la FAO n° 778*. Rome, FAO. 2005. 29 p.

examinés, dont i) la réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches thonières; ii) la définition de normes communes pour l'échange d'informations (au sein des organisations et organismes régionaux de gestion des pêches comme entre eux); et iii) la possibilité d'organiser une réunion des organisations régionales de gestion des pêches en haute mer comme cela a été fait dans le cas de la pêche thonière. L'objectif serait d'élaborer un plan d'action et des orientations.

Réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches thonières

46. Avec l'appui de la vingt-sixième session du Comité des pêches, le Japon a organisé une réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches thonières, avec la coopération technique de la FAO, à Kobe (Japon), du 22 au 26 janvier 2006. Y ont participé les secrétariats de ces organisations ainsi que leurs membres et les non-membres qui coopèrent avec elles. Les débats ont principalement porté sur l'examen de la situation des marchés et des organisations régionales de gestion des pêches et sur les mesures susceptibles d'améliorer la gestion des stocks de thonidés, telles que la coordination des mesures adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches et le contrôle de la capacité. Cette réunion a permis l'élaboration d'un plan d'action et de recommandations visant à harmoniser les mesures de conservation et de gestion des thonidés prises par ces diverses organisations. Le Comité des pêches sera informé des autres conclusions pertinentes.

Examens du fonctionnement

47. Ce document a fait le point des appels croissants à l'examen régulier du fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches afin de promouvoir leur efficacité et leurs responsabilités. C'est toutefois une question extrêmement sensible et, dans certains cas, les membres de ces organisations n'ont guère été enclins à soutenir ce principe au motif que leurs organisations y perdraient leur autonomie et verraient leur travail perturbé, ce pour quoi leurs membres ne manqueraient d'être critiqués en définitive.

48. Quoi qu'il en soit, le bien-fondé et la nécessité de ces examens ont fini par s'imposer, et sont de mieux en mieux acceptés sur la scène internationale, comme on l'a vu ci-dessus. En outre, les organismes régionaux des pêches se penchent avec un intérêt et un engagement croissants sur les procédures et modalités de ces examens, tant collectivement qu'individuellement. Des résultats concrets devraient dès lors se présenter, et les organisations pourront les appliquer pour renforcer leurs capacités de conservation et de gestion.

49. Avant de s'engager dans un examen de leur fonctionnement, les organisations doivent arrêter une procédure, des modalités ou des critères d'examen pour veiller à l'utilité des résultats. Quelques exemples en sont fournis ci-dessous.

Démarche:

- Examen interne entrepris par la Commission;
- examen externe réalisé par un groupe d'experts indépendants présentant les qualifications requises;
- examen mixte faisant intervenir des experts internes et indépendants.

Procédures

- Cadre de référence, par exemple évaluation de la réalisation des objectifs des organisations régionales de gestion des pêches du fait des mesures adoptées, processus engagés à cette fin et application des instruments internationaux pertinents;
- normes et critères d'évaluation de la performance;
- sélection des personnes chargées de l'examen;
- calendrier; et
- procédures d'examen.

Aspects budgétaires

De quelle manière les résultats seront-ils examinés et mis à profit pour garantir la transparence et la reddition de comptes?

50. On trouvera en annexe divers exemples d'examens des performances entrepris par certaines organisations régionales de gestion des pêches depuis 2005. Dans chaque cas, le processus a été lancé en vertu d'instruments internationaux, mais les modalités et les objectifs sont toujours différents, et reflètent la diversité de ces organisations.

MESURES SUGGÉRÉES AU COMITÉ

51. Le Comité est invité à:

- examiner le rôle unique des organisations régionales de gestion des pêches dans la gouvernance des pêches, ainsi que les mesures et actions recommandées et mises en oeuvre pour promouvoir leur renforcement et réexaminer leur fonctionnement et leurs responsabilités;
- réfléchir, et offrir ses observations sur les mesures et actions qui pourraient être prises pour promouvoir ou faciliter le renforcement des organisations régionales de gestion des pêches et, le cas échéant, des organismes régionaux des pêches dotés d'un mandat consultatif;
- fournir des orientations et, lorsqu'il y a lieu, proposer des stratégies pour la réalisation des examens du fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches et, le cas échéant, des organismes régionaux des pêches dotés d'un mandat consultatif; et
- préciser les mesures que pourrait prendre la FAO pour faciliter et promouvoir le renforcement des organisations régionales de gestion des pêches et, le cas échéant, des organismes régionaux des pêches dotés d'un mandat consultatif.

EXAMENS DE LA PERFORMANCE ENTREPRIS PAR CERTAINES ORGANISATIONS RÉGIONALES DE GESTION DES PÊCHES DEPUIS 2005

Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE)

La procédure engagée en 2005 avait pour but de procéder à une analyse systématique du fonctionnement de la Commission depuis sa création en 1982 et d'évaluer sa cohérence au regard de son acte constitutif et des instruments internationaux connexes. La CPANE a été évaluée à partir d'un jeu complet de critères définis pour l'occasion.³⁵

Un groupe d'examen composé de six membres a recensé les réalisations et les aspects à améliorer. Il a conclu que la Convention portant création de la CPANE établissait le cadre juridique adéquat pour la gestion future des pêches dans l'Atlantique Nord-Est. Il a également noté d'évidents bons résultats dans certains domaines tels que les régimes de suivi et de police. Toutefois, l'état des principaux stocks de poissons de la zone d'application de la Convention est critique, et à moins que des mesures soient adoptées sans délai, leur pérennité sera compromise. Le groupe d'examen estime que les objectifs de gestion devraient être définis de manière plus transparente, et que la gestion axée sur les objectifs devra évoluer tôt ou tard, conformément aux pratiques internationalement reconnues comme les plus efficaces. Le rapport du groupe d'examen a été présenté en novembre 2006 à la Commission, et le groupe de travail sur l'avenir de la CPANE a été chargé du suivi des recommandations.

Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)

L'OPANO a résolu en 2005 d'engager sans délai une procédure de refonte interne pour donner suite aux préoccupations et aux problèmes évoqués dans de récentes déclarations politiques.³⁶ Il a été convenu de créer un groupe de travail ad hoc sur la réforme de l'OPANO qui a reçu pour mandat de se pencher sur la question, et de formuler, le cas échéant, des recommandations visant à modifier et/ou à compléter les dispositions de la Convention portant création de l'organisation.

Le groupe de travail, composé de délégués des membres de l'Organisation, s'est réuni à deux reprises. Conformément à son mandat, il a examiné son acte constitutif en vue de son éventuel amendement. Les débats étaient fondés sur un document de travail préparé par le président du groupe. Plusieurs problèmes de fond concernant cette réforme ont été identifiés durant ces réunions, et il a été convenu d'amender la Convention de 1979 portant création de l'OPANO sur de nombreux points.³⁷ Un accord global sur les amendements apportés au texte de la Convention devrait être présenté pour adoption à la prochaine réunion annuelle, en 2007.

³⁵ NEAFC. 2006. Performance Review Panel Report of the North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC. Volume I: Main Report. London. NEAFC.

³⁶ Notamment les déclarations ministérielles présentées à la Conférence de St. John's en 2005, ainsi qu'à la réunion ministérielle sur les pêches de 2005, à l'occasion de la réunion du Comité des pêches. GC W.P. 05/8, Rev. 2 now GC Doc. 05/2.

³⁷ En particulier: prise en compte, dans le texte amendé, des efforts déployés au niveau international en vue d'une utilisation durable des ressources halieutiques et de la protection accrue des écosystèmes qui les abritent ; adoption d'une politique intégrée des océans; rationalisation de la structure de l'Organisation; modernisation du processus de prise de décision; et redéfinition des termes clés.

Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA)

Une résolution visant à renforcer la CICTA a été adoptée en 2005.³⁸ Elle prévoyait un examen approfondi du programme de conservation et de gestion de la Commission à sa réunion annuelle de 2006, compte tenu des dispositions des instruments internationaux pertinents. À sa réunion annuelle tenue en novembre 2007, la Commission a créé un groupe de travail sur l'avenir de la CICTA, et lui a donné pour mandat d'examiner la Convention et d'évaluer sa compatibilité avec le droit international, compte tenu de son évolution depuis 1966. L'examen a toutefois été retardé dans l'attente des conclusions de la réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches thonières qui a eu lieu à Kobe, en janvier 2007. Des réunions intersessions sont prévues après cette date, et le groupe de travail présentera son rapport à la réunion annuelle de la CICTA, en 2008.

³⁸ Résolution visant au renforcement de la CICTA. 05-10.