



Renforcement des organisations régionales de la pêche



Renforcement des organisations régionales de la pêche

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

ISBN 978-92-64-07333-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-07335-7 (PDF)

Publié en anglais : *Strengthening Regional Fisheries Management Organisations*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-Propos

La gestion efficace des pêches internationales reste l'un des grands défis à relever pour parvenir à assurer la viabilité à long terme de la pêche. De nombreux stocks halieutiques communs, notamment les stocks transfrontières, de grands migrateurs et hauturiers, sont soumis à une forte pression, et une action internationale concertée est indispensable si l'on veut pouvoir exploiter ces ressources de manière durable. La mise en place de régimes de coopération stables pour gérer les pêcheries internationales a été au centre des débats internationaux, ces dernières décennies. La Communauté internationale s'est efforcée de renforcer les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP). Toutefois, l'efficacité de ces ORGP est toujours une source de préoccupation, comme en témoignent les appels lancés régulièrement en faveur d'une amélioration de leur fonctionnement. La Communauté internationale examine également d'autres mesures destinées à régler des problèmes particuliers de gestion des pêcheries internationales (notamment la mise en place de contrôles par l'État du port et de contrôles par l'État du pavillon).

En 2007, le Comité des pêcheries de l'OCDE a entamé une étude qui passe en revue les expériences d'un certain nombre d'ORGP qui ont fait l'objet de transformations ces dernières années. Cette étude vise à mettre en évidence les principales leçons qui peuvent être tirées de ces expériences afin qu'elles puissent être mises à profit pour renforcer d'autres ORGP. Le Comité reconnaît que si les objectifs des efforts destinés à renforcer les ORGP sont bien compris, le processus de changement est problématique. Il est à espérer que cette étude aidera les décideurs politiques à déterminer comment les changements interviennent dans les ORGP, comment créer l'impulsion en faveur du changement et comment s'assurer que ces efforts d'amélioration ne seront pas entravés dans l'avenir.

Cette étude fait partie d'un plus vaste projet triennal sur l'économie politique de la réforme de la pêche, qui étudie les processus de réforme dans un certain nombre de domaines : politique halieutique nationale ; politique halieutique internationale ; aspects sociaux de l'ajustement de la pêche et programmes de sortie de flotte. Ont été publiés dans le cadre de ce projet *Structural Change in Fisheries : Dealing with the Human Dimension (2007)* et *Réduction de la capacité de pêche : bonnes pratiques en matière de plans de sortie de flotte (2009)*.

En mai 2009, le Comité des pêcheries a approuvé la publication de ce rapport sous la responsabilité du Secrétaire général.

Remerciements

Ce rapport a été écrit par Anthony Cox, Leonie Renwrantz et Ingrid Kelling de la Division des politiques des pêcheries de la Direction des échanges et de l'agriculture de l'OCDE. L'étude de la CCSBT a été préparée par Frank Meere et Mary Lack (Sustainable Fisheries Management, Australie). Une précieuse contribution a été apportée notamment par Carl-Christian Schmidt et Sung-Bum Kim de l'OCDE, par Kjartan Hoydal, Secrétaire exécutif de la CPANE ainsi que par Johanne Fischer, Secrétaire exécutif de la NAFO, qui ont formulé des commentaires éclairés sur les versions précédentes du rapport. Le texte définitif a été mis au point pour publication par Louise Schets.

Table des Matières

Avant-Propos	3
Abréviations.....	11
Résumé	13
Chapitre 1. Introduction.....	19
Pression en faveur du changement	21
Les défis du renforcement des ORGP	23
Introduction aux études de cas	27
Bibliographie.....	28
Chapitre 2. Élargissement de la Commission pour la Conservation du Thon Rouge du Sud (CCSBT) ..29	
Rappel des faits	29
Changement politique: élargissement de la CCSBT	33
Facteurs de changement	34
Surmonter les obstacles au changement.....	34
Quelle chance les changements ont-ils de s’inscrire dans la durée?	38
Principaux enseignements tirés	41
Bibliographie.....	46
Chapitre 3. Renforcement de la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l’Atlantique (ICCAT).....	47
Rappel des faits	48
Réformes	51
Facteurs de changement	55
Surmonter les obstacles à la mutation de l’ICCAT	59
Pérennité des changements opérés	64
Principaux enseignements tirés	65
Bibliographie.....	69
Chapitre 4. Modernisation de la Commission des Pêches de l’Atlantique du Nord-Est (CPANE).....	71
Rappel des faits	71
Évolution de la stratégie : Modernisation de la CPANE.....	74
Moteurs du changement	79
Surmonter les obstacles au changement au sein de la CPANE.....	80
Pérennité des changements opérés	84
Principaux enseignements tirés	88
Bibliographie.....	90

Chapitre 5. Modernisation de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (NAFO).....	91
Rappel historique	91
Structure de gouvernance	93
Réforme conduisant à l'amendement de la convention.....	95
Facteurs expliquant la volonté de réforme	101
Traitement des obstacles à la réforme de la NAFO.....	103
Poursuite de la réforme de la NAFO	108
Principaux enseignements tirés	110
Bibliographie.....	115
Chapitre 6. Renforcement des ORGP: Principaux Enseignements tirés des Études de Cas.....	117
Moteurs des réformes	118
Création des conditions favorables au changement	121
Principaux messages	124
Annexe A Liste des pays membres des dix principales ORGP en haute mer et principaux instruments ratifiés.....	127

Tableaux

Tableau 1.1. Adhésion aux principaux instruments internationaux par les pays qui sont membres de quatre ORGP au moins	25
Tableau 2.1. Caractéristiques des pays pêcheurs de thon rouge du Sud participant à la CCSBT	32
Tableau 3.1. Dates clés de l'histoire de l'ICCAT	52
Tableau 3.2. Adhésion des membres de l'ICCAT aux principaux instruments législatifs internationaux en vigueur.....	57
Tableau 4.1. Dates clés de l'histoire de la CPANE.....	72
Tableau 4.2. Principales espèces pêchées par Partie contractante de la CPANE, 2006 (tonnes).....	74
Tableau 4.3. TAC et autres mesures de gestion de la CPANE.....	86
Tableau 5.1. Captures de poissons dans la zone de la convention de la NAFO, 2000-2004, par État du pavillon (tonnes).....	93
Tableau 5.2. Dates clés de l'histoire de la NAFO	98

Figures

Figure 1.1. Gestion multilatérale comme facteur de changement.....	26
Figure 2.1. Carte des zones de pêche du thon rouge du Sud.....	30
Figure 3.1. Les Parties contractantes de l'ICCAT.....	50
Figure 3.2. Structure de l'ICCAT.....	50
Figure 3.3. Nombre de recommandations et de résolutions de l'ICCAT.....	61
Figure 4.1. Carte de la zone couverte par la CPANE.....	75
Figure 5.3. Carte de la zone de la convention de la NAFO.....	94

Encadrés

Encadré 1.1. Définition générale des objectifs des ORGP qui ont réussi	20
Encadré 1.2. Progrès accomplis en matière de gouvernance des pêches hauturières.....	24
Encadré 3.1 Observations générales et évaluation de l'ICCAT tiré du rapport de l'évaluation indépendante de l'ICCAT	49
Encadré 3.2. Stock de thon rouge de l'Est	53
Encadré 4.1. Principales étapes de la transformation de la CPANE	76
Encadré 4.2. Pêche INN et listes des navires impliqués	77
Encadré 4.3. Conflits suscités par la répartition des quotas pour les principales espèces visées par la CPANE.....	83
Encadré 5.1. La déclaration de St. John's	99
Encadré 5.2. État des stocks gérés par la NAFO.....	102
Encadré 5.3. Reconstitution du stock de flétan du Groenland	104
Encadré 5.4. Constitution d'une coalition pour définir les procédures de règlement des différends de la NAFO.....	106

Abréviations

CCSBT	Commission pour la conservation du thon rouge du Sud
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique nord-est
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CIEM	Conseil international pour l'exploration de la mer
CIPAN	Commission internationale des pêches de l'Atlantique du nord-ouest
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAC	Comité des finances et de l'administration
ICCAT	Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
INN	Illégale, non déclarée et non réglementée (pêche)
ONGE	Organisation non gouvernementale environnementale
ONG	Organisation non gouvernementale
MSY	Production maximale équilibrée
NAFO	Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
PECCOE	Comité permanent de contrôle et de coercition
PECMAS	Comité permanent chargé de la gestion et des questions scientifiques
SCRS	Comité Permanent pour la Recherche et les Statistiques
SCS	Suivi, contrôle et surveillance
STACFAD	Comités permanent sur les finances et l'administration
STADFIS	Comité permanents sur les sciences halieutiques
STACREC	Comité permanent sur la coordination de la recherche
STACPUB	Comité permanent des publications
STACFEN	Comité permanent sur les pêches et l'environnement
STACTIC	Comité permanent sur de contrôle international
TIDM	Tribunal international du droit de la mer
TAC	Total admissible de capture

UE	Union européenne
UNFSA	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 dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs
ZEE	Zone économique exclusive

Résumé

L'élaboration et l'entrée en vigueur de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants en 1995 marquait la volonté de la communauté internationale de renforcer les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). Depuis lors, les ORGP ont été pressées d'améliorer la gestion des ressources halieutiques sous leur juridiction. Les espoirs placés dans les ORGP ont grandi depuis plusieurs décennies parallèlement à la prolifération des règles contraignantes ou non (droit dur ou droit mou). Mais leur efficacité est fortement mise en doute, comme en témoignent les fréquents appels lancés régulièrement au sein des organisations internationales, comme les Nations Unies et la FAO, en faveur d'une amélioration du fonctionnement des ORGP.

Quoi qu'il en soit, plusieurs ORGP ont fait l'objet d'importants changements ces dernières années, avec un succès inégal si l'on en juge par leur capacité d'instaurer des accords de coopération solides et d'améliorer la gestion des ressources halieutiques dans les eaux sous leur juridiction. Cette étude passe en revue l'évolution de la situation dans quatre ORGP : la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT), la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT), la Commission des pêches de l'Atlantique nord-est (CPANE) et l'Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest (NAFO). Elle a pour objectif de dégager les principaux enseignements de ce qui s'est passé dans chacune de ces organisations en vue d'éclairer les efforts déployés pour renforcer les ORGP, sachant que des ORGP sont actuellement soumises à un audit de leurs performances. L'étude met surtout l'accent sur les questions d'économie politique qui sous-tendent le processus de transformation des structures et du fonctionnement des ORGP. Il importe de savoir que le changement intervient aussi bien à grande échelle (réforme et reformulation en profondeur de la convention régissant une ORGP) qu'à petite échelle (introduction, par exemple, de nouveaux systèmes d'information sur les captures ou mécanismes de résolution des conflits). Cette étude analyse comment naît la volonté de changement, comment elle prend de l'ampleur et comment les résultats obtenus se maintiennent dans le temps¹. Cette étude n'est censée être ni normative ni prescriptive mais doit permettre de mieux comprendre comment les gouvernements et les organisations internationales peuvent faciliter le processus qui conduit à un renforcement des organisations régionales de gestion des pêches.

Principaux messages

L'étude démontre que l'évolution vers un renforcement des ORGP se poursuit depuis un certain temps et que des succès non négligeables ont été enregistrés. Elle révèle également que cette mutation est possible dans des circonstances très variées, suivant un rythme subordonné aux caractéristiques de l'organisation concernée. Elle met aussi l'accent sur la dynamique des efforts réalisés en vue de ce renforcement et la durée inévitable du processus entrepris. Bien qu'il n'existe pas de recette unique pour ce faire, il importe de veiller à ce que les éléments fondamentaux soient en place pour créer et maintenir la dynamique économique et politique indispensables. Modifier les incitations

économiques sous-jacentes devrait contribuer à mieux faire concorder les intérêts des pays membres, permettant à des coalitions en faveur du changement de se créer entre les divers membres.

Le report des mesures de renforcement des ORGP peut avoir des répercussions graves sur les stocks halieutiques et la rentabilité de la pêche. Les études de cas démontrent que des avancées graduelles au sein d'une organisation régionale de gestion des pêches et confirmées dans d'autres organisations serviront d'arguments efficaces en faveur du changement au sein d'une ORGP. Elles montrent aussi que le processus peut être lancé même lorsque certains problèmes essentiels ne sont pas encore résolus. Ainsi, le problème de la répartition des ressources entre les parties contractantes (et nouveaux membres éventuels), fait en général l'objet d'un débat sans fin dans de nombreuses ORGP et souvent se traduit par des atermoiements aux conséquences préjudiciables sur les stocks halieutiques et la rentabilité de la pêche. Cependant, dans de nombreux cas, cela n'a pas empêché de progresser sur d'autres points importants.

Les efforts de renforcement des ORGP doivent aussi être considérés comme un ensemble composé de multiples éléments imbriqués qui contribuent à renforcer les changements apportés aux règles, aux structures et aux activités. Par exemple les mesures applicables par l'État du port, les contrôles effectués par l'État du pavillon, la reconnaissance mutuelle des listes de navires, les programmes de documentation des captures ou de statistiques et les mécanismes de résolution des différends notamment se conjuguent pour améliorer l'efficacité des ORGP. Agir au coup par coup pour changer ces organisations peut avoir l'avantage d'aider les pays à s'entendre sur des questions particulières et d'ouvrir la voie à des réformes plus substantielles. Cela peut aussi être le prélude à d'indispensables changements plus profonds : les pays s'habituent à l'idée du changement ; ils prennent confiance dans le processus et les résultats du changement ; en outre cette approche peut mettre en évidence les avantages potentiels et effectifs du changement. Toutefois, cette approche parcellaire ne va pas sans risque : elle peut en effet susciter une certaine lassitude devant la multiplicité des modifications ponctuelles, se traduire par une absence d'orientation stratégique et aboutir entre temps à un effondrement du stock. Une vision stratégique de l'orientation à suivre et des objectifs à atteindre est indispensable pour guider la transformation d'une ORGP (ou même d'une série d'ORGP). Cette vision est définie par les principes énoncés dans l'Accord d'application des dispositions de la Convention sur les stocks chevauchant (UNFSA) et a été précisée par les vastes travaux consacrés à une ORGP modèle et aux directives sur les bonnes pratiques. Il ne s'est pas révélé vraiment difficile de s'entendre sur les objectifs du renforcement des ORGP. En fait, surmonter les obstacles au changement, voilà la véritable difficulté.

Les études de cas

Les études de cas (CCSBT, ICCAT, NAFO et CPANE) mettent en évidence l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les ORGP en pleine leur mutation. Chaque organisation est marquée par un ensemble différent de circonstances historiques, culturelles, sociales, environnementales et économiques qui influent fortement sur la viabilité, la pérennité et le succès de leur transformation. Des problèmes, comme l'absence de volonté politique, la disparité des programmes nationaux, la divergence des priorités économiques, la différence d'horizons temporels ainsi que les incertitudes scientifiques ont ensemble une incidence sur l'aptitude des coalitions à se former et à faire évoluer les choses. Les études de cas analysées ici mettent en évidence cette variété,

les deux ORGP responsables de la pêche au thon n'étant pas confrontées aux mêmes problèmes que les deux ORGP de l'Atlantique Nord. La différence fondamentale entre ces organisations réside dans leur composition : les deux premières comptent parmi leurs membres un grand nombre de pays pratiquant la pêche en eau lointaine et suscitent un intérêt croissant dans les pays en développement tandis que les deux autres sont surtout constituées d'États côtiers développés. Ces éléments distinctifs se traduisent dans les ORGP par une approche différente de leur transformation et par le succès ou l'échec de celle-ci.

Les deux ORGP responsables de la pêche au thon étudiées ici, à savoir la CCSBT et l'ICCAT, ont entrepris une série de transformations difficiles qui, si elles ont atteint leurs objectifs limités, n'ont que modérément amélioré la viabilité des stocks de thonidés placés sous leur responsabilité. L'étude de cas consacrée à la CCSBT met l'accent sur l'adhésion de nouveaux pays et l'entrée d'un non membre coopérant. Cet élargissement a été réalisé avec succès, mais au détriment de la résolution de problèmes fondamentaux, notamment celui des TAC et des mécanismes d'allocation.

A l'ICCAT, les recommandations sur des problèmes précis ont été nombreuses. Elles ont certes permis d'améliorer les activités et les résultats de l'ICCAT dans certains domaines (programmes de reconstitution des stocks d'espadon et de makaire, par exemple), mais les obstacles à une transformation plus généralisée se sont révélés difficiles à surmonter. En particulier, les différents pays membres n'ont pas jusqu'à récemment manifesté la même volonté politique de mettre en œuvre les mesures de gestion et de conservation convenues. La réduction du total admissible de capture des principales espèces dont le thon rouge de Méditerranée, décidée en décembre 2008 a été présentée comme un progrès décisif. Les intérêts divergents des très nombreux membres de l'ICCAT posent un problème majeur. De plus, faute de procédures convenues d'objections et de mécanismes de résolution des différends, il est difficile de créer l'élan en faveur de nouvelles réformes parmi les membres de l'ICCAT.

Les deux ORGP de l'Atlantique Nord étudiées ici, à savoir la CPANE et la NAFO, ont entrepris une transformation de plus grande envergure. Dans l'une comme dans l'autre, le relativement petit nombre de membres et la composition homogène ont facilité le processus, et ceci d'autant plus qu'on retrouve en gros dans les deux organisations les mêmes grands pays pêcheurs, ce qui facilite les échanges de pratiques optimales. Les changements ont été opérés assez rapidement dans la CPANE, car les membres les souhaitaient dans leur ensemble. Même si des problèmes n'ont pas été résolus, la structure institutionnelle est désormais plus à même de régler les différends sans déstabiliser l'organisation.

La réécriture de la Convention représente sans doute la plus ambitieuse des mutations entreprise récemment par les ORGP. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats des réformes de la NAFO en termes d'impact sur les stocks, de rentabilité et de stabilité de l'accord, car les modifications de la Convention ne sont pas encore entrées en vigueur. Cependant, la modification radicale de la Convention pour y incorporer de nombreux mécanismes d'optimisation des pratiques crée les conditions nécessaires pour améliorer la pérennité de la ressource et la durabilité économique. Mais le tout a demandé beaucoup de temps, et les membres ont dû faire de gros efforts pour surmonter les obstacles et créer les conditions politiques et économiques indispensables, notamment conquérir la confiance des pays membres et assurer la crédibilité de l'organisation.

Les études de cas mettent certes en lumière la diversité des expériences dans les ORGP choisies, mais révèlent aussi la présence de thèmes récurrents. En font partie

les éléments qui influent fortement sur la volonté des politiques de rechercher et d'accepter les changements ainsi que les moyens auxquels les ORGP peuvent recourir pour contribuer à créer des conditions économiques et politiques plus propices à cette évolution. Il va de soi que certaines caractéristiques fondamentales des structures institutionnelles des ORGP facilitent la naissance et la réussite des projets de réforme et que celles-ci sont communes aux diverses organisations indépendamment de leur composition et des espèces dont elles ont la responsabilité.

Éléments moteurs du changement

Il ne faut pas sous-estimer la capacité des facteurs externes à créer la dynamique et la volonté politique permettant de s'attaquer à de grands défis. La ratification de l'UNFSA a eu à cet égard une influence capitale sur les efforts déployés pour renforcer les ORGP, et la Conférence qui s'est tenue à St John's, Terre-Neuve, a, quant à elle, créé un élan politique important dans ce sens, en particulier en ce qui concerne la NAFO. Les campagnes des ONG de protection de l'environnement ont également réussi à faire comprendre aux instances politiques et à l'opinion publique la nécessité de transformer les ORGP pour leur donner plus de pouvoir.

De toute évidence, bien plus que la crise des ressources, la crise économique qui touche les flottes de pêche est un moteur. Une meilleure perception des coûts qu'entraîne le report des mesures indispensables peut aider les divers acteurs à surmonter l'inertie. Pour cela, il faut mettre davantage l'accent sur les conséquences économiques des activités et des mesures des ORGP qu'on ne l'a fait jusqu'à présent.

Pour réussir la mutation, il faut que les pays, les individus et les groupements de pays prennent les choses en main. Les pays historiquement dominants au sein des ORGP sont ceux qui tendent à pâtir le plus d'une gestion multilatérale inefficace. C'est ce qui les pousse à prendre des initiatives en vue de renforcer la gestion et les mesures de police des pêches. Toutefois, la difficulté consiste à faire participer les nouveaux membres à ces efforts tout en leur permettant de profiter des avantages de l'appartenance à l'ORGP en question.

Les examens des performances se sont révélés des instruments externes efficaces pour mettre en évidence dans quelles directions s'orienter et renforcer les mesures qui incitent les pays membres des ORGP à entreprendre des changements. Ces examens ont essentiellement été réalisés par des experts indépendants dotés d'un mandat très étendu, de manière à leur garantir une crédibilité interne et externe. Procéder régulièrement à des examens permet, en outre, de tenir compte de la nature dynamique du contexte politique, économique, social et environnemental dans lequel les ORGP mènent leur action.

L'effet de démonstration exerce une forte influence externe sur la réforme des ORGP. Tirer des enseignements des expériences réussies devrait permettre de réfléchir aux bonnes pratiques dans les ORGP. Néanmoins, 19 pays ou économies seulement sont membres d'au moins quatre ORGP, ce qui signifie que beaucoup de pays (plus de 80 % de tous les membres des ORGP) ne sont guère en mesure de profiter de l'expérience de plusieurs ORGP. De ce fait, la diffusion des bonnes pratiques incombe souvent à un nombre relativement faible de pays dont la plupart sont membres de l'OCDE.

Créer les conditions favorables au changement

La ratification des instruments juridiques régissant la pêche en haute mer, dont l'UNFSA et l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, permet d'asseoir les initiatives de renforcement des ORGP sur une base commune. Il est indispensable pour mener à bien ces initiatives que les membres d'une même ORGP s'entendent sur des règles et objectifs fondamentaux.

Un niveau élevé de crédibilité et de confiance entre pays membres est nécessaire pour que les États adhèrent à cette entreprise. Faute de quoi, ni l'impulsion donnée par les États ni les contraintes juridiques ne suffiront à lancer le processus, et encore moins à le faire aboutir. Ni la confiance ni la crédibilité ne sont chose aisée à conquérir et exigent l'établissement de relations en profondeur entre homologues au sein des ORGP.

Pour instaurer la confiance et la crédibilité, il est d'abord nécessaire de s'entendre sur un mécanisme de règlement des différends bien structuré et clair s'appliquant à tous les aspects des activités de l'ORGP concerné. La modification du fonctionnement des ORGP se négocie dans le cadre institutionnel de procédures et de règles claires et convenues d'examen des problèmes qui ne permettent pas ou peu de se désengager sans conséquence (par exemple en exigeant de proposer des mesures de remplacement dont les mérites seront évalués de manière indépendante).

Pour que les efforts réalisés produisent les conditions politiques et économiques propices au changement, il est impératif de s'entendre sur les avis scientifiques et de s'y conformer. L'analyse indépendante des évaluations scientifiques pourra jouer un rôle, et certaines ORGP (comme la CCSBT) ont mis en place des mécanismes de ce type.

Supprimer les pressions externes qui s'exercent sur les stocks halieutiques et sur la viabilité économique en réduisant la pêche illégale, non déclarée et non réglementée permet aux parties contractantes de se concentrer sur les changements internes prioritaires. On a pu constater que les mesures à prendre par les États du port, les contrôles à réaliser par l'État du pavillon, les programmes de documentation des captures contribuent à éliminer efficacement la pêche illégale dans certaines zones sous juridiction des ORGP. Ainsi, les pays ont toute latitude de se consacrer à l'amélioration de la viabilité économique de la pêche, sachant que les coûts de toute modification à court terme devraient très vraisemblablement améliorer les résultats économiques à long terme de leurs flottes.

De même, remédier au problème de la surcapacité des flottes nationales devrait permettre de réduire certaines des pressions politiques qui influent sur les positions défendues par les pays au cours des débats au sein des ORGP. Cela contribuerait à changer la nature des impératifs économiques qui dictent leur position aux pays dans les négociations, qui, au lieu de se focaliser sur la protection ou l'obtention d'avantages à court terme, s'intéresseraient à la pérennité des ressources et à la viabilité économique. Cela diminuerait aussi l'intérêt qu'ont les flottes des pays membres à ne pas respecter les règlements puisqu'elles n'auront plus à s'occuper de couvrir leurs coûts d'exploitation à court terme. La suppression des subventions qui poussent explicitement ou implicitement les pêcheurs à mener leurs activités dans les eaux sous juridiction des ORGP serait utile à cet égard.

Enfin il serait bon que les ORGP recherchent des solutions plus souples et innovantes pour surmonter les obstacles au changement. Dans le respect des grands paramètres définis par l'UNFSA et les principes de bonnes pratiques énoncés dans d'autres instances,

les membres pourraient étudier des mécanismes qui donnent plus de marge de manœuvre à chacun des pays pour adhérer aux efforts de réforme. Citons à cet égard des moyens innovants offerts aux non membres pour être membres (Commission élargie de la CCSBT, par exemple) et la possibilité d'adopter des solutions du marché, comme les droits négociables.

Progresser dans le dossier du renforcement des ORGP

La pression exercée par des sources internes et externes en faveur de l'amélioration du fonctionnement des ORGP continue de s'accroître progressivement. Les pouvoirs publics peuvent donner naissance et préserver la volonté de changement en exploitant ceux de ces éléments moteurs qui pourraient se révéler les plus influents. Même s'il l'on s'accorde globalement sur les objectifs ultimes du renforcement des ORGP, la diversité des priorités politiques et économiques rend la tâche plus difficile. Il est crucial, pour créer les conditions favorables au succès des efforts entrepris pour améliorer le fonctionnement des ORGP, de mettre en adéquation les motivations auxquelles obéissent leurs membres. Cette étude recense un certain nombre de problèmes auxquels doivent s'attaquer les décideurs politiques pour créer un environnement politico-économique propice à la prise en considération des changements à apporter aux ORGP. Vient en tête la nécessité de mettre en place des règles et des procédures convenues dans les ORGP en ratifiant des instruments juridiques (notamment l'UNFSA) et d'établir des mécanismes de règlement des différends. Ces éléments fondamentaux sont essentiels pour instaurer la confiance, la crédibilité et la stabilité indispensables aux négociations et aux actions destinées à transformer les ORGP.

Les pouvoirs publics auront ainsi l'occasion de "penser autrement" en cherchant des moyens de renforcer les ORGP. Les gouvernements pourraient examiner des formules novatrices, comme des structures différentes de droits ainsi que des quotas négociables. Cette analyse peut contribuer à élargir l'éventail des options envisageables et aider à trouver des moyens d'harmoniser les structures incitatives dans le cadre plus général des ORGP. À terme, les gouvernements doivent démontrer leur capacité à agir, à faire preuve de souplesse et d'innovation s'ils souhaitent réussir et ainsi assurer une gestion responsable et durable de la pêche hauturière et une gestion sectorielle crédible de la haute mer.

Note

1. Il convient de souligner que les études de cas présentées dans cette étude ne prétendent pas analyser le fonctionnement dans son ensemble des ORGP. Il existe d'autres mécanismes permettant de procéder à des analyses de ce type sous les auspices de chacune des ORGP. Les études de cas mettent plutôt l'accent sur le processus de transformation. Même si cette étude doit inévitablement tirer quelques conclusions sur l'efficacité des changements qui ont été introduits par chacune des ORGP, elle n'a pas vocation à devancer les résultats des examens complets des performances déjà conduits ou en cours dans ces organisations.

Chapitre 1.

Introduction

Les pressions en faveur d'une amélioration de l'efficacité des Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) se sont nettement intensifiées au cours des dix dernières années. Selon la FAO, 30 % des stocks de thon et de thonidés, espèces fortement migratrices, ainsi que les deux tiers, pour ainsi dire, des stocks de poissons chevauchants et hauturiers sont surexploités ou épuisés. On a énormément parlé de problèmes, comme l'épuisement de nombreux stocks hauturiers, la baisse de la rentabilité de la pêche, la surcapacité des flottes et les désaccords au sein des ORGP sur les mesures de conservation et de gestion. Ces questions ont été portées à la connaissance du public par la presse populaire, les principales publications de l'industrie halieutique et les communiqués de presse des organisations non gouvernementales de protection de l'environnement, qui tous consacrent régulièrement leurs gros titres aux échecs de la gestion des ORGP. Elles sont aussi au centre du débat sur la crédibilité de la gestion sectorielle des pêches et à l'origine des pressions exercées pour que d'autres mécanismes internationaux jouent un rôle plus important dans la gestion des pêches.

Des discussions approfondies ont eu lieu au sein des principales enceintes internationales du domaine de la pêche, qui sont consacrées aux moyens d'améliorer l'efficacité des ORGP. Depuis l'adoption de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et de grands migrateurs (UNFSA) en 1995,¹ les organisations comme les Nations Unies, la FAO et l'OCDE se sont penchées sur le renforcement des ORGP à l'occasion de toute une série de réunions, de forums à haut niveau, d'ateliers, de résolutions etc. Ces mêmes débats ont eu lieu aux niveaux national et régional (par exemple au sein de l'Union européenne), l'accent étant mis alors sur la comptabilité de la législation et des objectifs nationaux avec les objectifs des ORGP ainsi que des obligations juridiques internationales.

Néanmoins, un certain nombre d'ORGP ont fait l'objet de profondes modifications au cours des dix dernières années. Ces modifications ont eu des buts divers : modernisation des traités créant certaines organisations régionales de la gestion des pêches, amélioration des mesures de gestion et de conservation (en vue particulièrement de réduire les conséquences de la pêche INN) et intégration de principes, comme l'approche de précaution et l'approche écosystémique, dans la gestion. Le rythme et l'ampleur de ces changements varient considérablement d'une ORGP à l'autre, de même que le succès de la refonte de la gouvernance, du fonctionnement et des structures des institutions entreprise pour accroître l'efficacité de la gestion des pêches sous leur juridiction. Pour être à même de renforcer de l'efficacité des ORGP, il est primordial que les parties contractantes sachent tirer des leçons des changements réalisés dans le passé. En particulier elles seront ainsi en mesure d'éviter les impasses et les pièges qui peuvent porter un coup d'arrêt au processus de mutation voir même en anéantir les effets ; de plus

elles pourront mettre en place des mécanismes qui se sont révélés efficaces dans d'autres circonstances.

Il s'agit dans cette étude d'analyser ce qui a été fait dans quatre ORGP afin d'en tirer des enseignements qui pourront aider à renforcer d'autres ORGP. Même si l'on sait que chaque ORGP diffère des autres de par son mandat, les acteurs concernés, son histoire, la nature de ses ressources etc., on devrait à priori retrouver des points communs dans le processus de transformation des diverses ORGP. Il devrait être possible de dégager de l'expérience de plusieurs ORGP le type de stratégies susceptibles de lever les obstacles à leur évolution. Quatre ORGP sont examinées dans cette étude : il s'agit de la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT), de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT), de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord Est (CPANE) et de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord Ouest (NAFO). Chacune de ces ORGP a subi des modifications importantes ces dernières années, dont le succès a été variable en termes d'amélioration de la gestion des pêches.

Encadré 1.1. Définition générale des objectifs des ORGP qui ont réussi

Au niveau le plus haut, les objectifs des ORGP sont donnés par les principes énoncés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et grands migrateurs ainsi que par les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui définissent des critères à l'aune desquels les ORGP seront jugés. Ceux-ci peuvent être résumés comme suit :

- un accord de coopération stable qui reste inchangé dans le temps (à savoir capable de résister à des chocs exogènes) ;
- la durabilité des ressources halieutiques dans le temps ; et
- une exploitation optimale de la ressource (notamment une maximisation de la rente de ressources).

Dans le cadre du fonctionnement au jour le jour d'une ORGP, ces objectifs généraux sont mis en œuvre à l'issue de négociations entre les États souverains qui en sont des parties contractantes. A en juger par les compromis et concessions auxquels ont consenti les États membres au cours des négociations, les modifications prévues pourraient aboutir à une diminution du bien-être général (par exemple du fait de l'asymétrie de l'information ou des différents degrés de préférence temporelle entre les parties). Néanmoins, le fait de s'entendre sur une modification ne pourra constituer une réussite si la mesure en question compromet la réalisation des objectifs généraux.

Il convient de souligner d'entrée de jeu que cette étude est destinée à alimenter le débat sur la politique à mener, et les études de cas présentées ici n'ont pas pour objet de remplacer ni de compléter les examens approfondis des performances en cours dans les ORGP. D'autres mécanismes sont en place pour réaliser ce type d'examen sous l'auspice de chacune des ORGP. En fait ces études de cas s'intéressent au processus de mutation et examinent les déterminants de celui-ci, la manière dont les obstacles au changement ont été levés (ou non), la pérennité des modifications opérées et les principaux enseignements à tirer de l'expérience des ORGP.

Pression en faveur du changement

Les pressions en faveur du renforcement des ORGP n'ont cessé d'augmenter depuis l'entrée en vigueur, en 1995, de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et grands migrateurs (UNFSA), reflet du mécontentement grandissant suscité par les performances de nombreuses ORGP. La pression en faveur du changement est parvenue à son point culminant une dizaine d'années plus tard lorsqu'une série de réunions internationales et de rapports ont mis l'accent sur la nécessité de moderniser les ORGP. Au début de 2005, le Comité des pêches de la FAO a demandé aux États de prendre des mesures afin que les ORGP appliquent les dispositions des instruments internationaux régissant la pêche à l'époque et qu'elles réalisent des évaluations de leurs performances (FAO, 2005).

Le renforcement des moyens d'action des ORGP a été à nouveau demandé lors de la réunion de 2007 du Comité des pêches de la FAO, lorsque les pays membres ont décidé que toutes les ORGP devaient entreprendre des évaluations de leurs performances et qu'elles devaient elles-mêmes choisir leur périodicité et les critères et les méthodes à appliquer (FAO, 2007). En effet la plupart des ORGP ont entrepris des examens des performances. La CPANE a achevé son examen des performances en 2006 et l'ICCAT et la CCSBT en 2008 ; la CCAMLR poursuit le sien.

En mai 2005, la Conférence de St Jean sur la gouvernance des pêches en haute mer et l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les espèces grandes migratrices ont insisté pour que la modernisation de la gestion des pêches hauturières s'accélére. La Déclaration ministérielle issue de la Conférence reconnaît que les ORGP "font face aujourd'hui à de nouveaux défis et à de nouvelles responsabilités, et que, bien que la gouvernance de certaines ORGP ait été améliorée par l'introduction des principes et dispositions des instruments et outils internationaux récemment élaborés ..., d'autres ORGP doivent être ainsi renforcées et, à cette fin, une volonté politique est nécessaire pour renforcer et moderniser davantage les ORGP » (MPO, 2005).

Parallèlement le rapport final du Groupe de travail sur la haute mer consacré à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, accueilli par la Table ronde de l'OCDE sur le développement durable, a souligné l'importance d'encourager une meilleure gouvernance de la haute mer en élaborant un modèle de meilleure gouvernance par les ORGP ; en réalisant un examen indépendant des performances des ORGP ; en encourageant les ORGP à travailler plus efficacement grâce à une meilleure coordination et au recours à des mesures commerciales et relatives aux ports ainsi qu'en soutenant les initiatives destinées à assurer une gouvernance efficace de l'ensemble des pêcheries hauturières non réglementées (Groupe de travail sur la haute mer, 2006).

En prolongement des travaux de ce Groupe, un groupe d'experts de haut niveau indépendant a été créé en 2006 pour élaborer un modèle de meilleure gouvernance des ORGP. Le groupe en question, accueilli par le Royal Institute of International Affairs (Chatham House) à Londres, a présenté son rapport au milieu de l'année 2007 en mettant en évidence les possibilités d'une coopération plus efficace entre les parties contractantes des ORGP, entre les ORGP elles-mêmes et de mise en œuvre de mesures pratiques, comme la normalisation et la mise en commun des registres de navires et des informations transmises par les systèmes de surveillance des navires (Lodge *et al.* 2007). Ce rapport contenait une description approfondie et détaillée des moyens d'amélioration du fonctionnement des ORGP dans des domaines clés, comme l'attribution de droits de pêche, le respect des règlements et la police des pêches, le règlement des différends et la

prise de décision. Plus particulièrement, le rapport signalait que de nombreuses mesures pratiques destinées à améliorer l'efficacité du fonctionnement des ORGP pouvaient être entreprises sans modifier la nature actuelle des ORGP et leurs systèmes de fonctionnement (Lodge *et al.* 2007).

Entretemps, en janvier 2007, la décision d'élaborer une méthodologie commune et de définir des critères d'évaluation des performances des cinq organisations régionales de gestion des pêches de thonidés a été prise au cours d'une Réunion commune des ORGP de thonidés 2007. Une série de critères a été diffusée en mai 2007 à la suite de cette réunion.

La Conférence d'évaluation de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants qui s'est tenue en mai 2006 est sans doute la principale réunion internationale qui ait été consacrée au problème des ORGP ces dernières années (États-Unis 2006). Cette Conférence a examiné dans quelle mesure les dispositions de l'UNFSA ont été intégrées aux réglementations et législations nationales ainsi que dans les chartes et les mesures des ORGP ; dans quelle mesure ces dispositions sont mises en œuvre dans la pratique et dans quelle mesure les États et les ORGP prennent des dispositions en cas de non application des dispositions de l'UNFSA. Parmi les nombreux engagements pris au cours de la Conférence d'évaluation, les participants ont reconnu que le renforcement des mandats des ORGP afin de mettre en œuvre des méthodes modernes de gestion des pêches et de réaliser des examens des performances des ORGP est extrêmement prioritaire. Parmi les autres résultats, citons l'engagement de tenir compte des considérations écosystémiques dans la gestion des pêches, la réduction urgente de la capacité de pêche à des niveaux compatibles avec la pérennité des stocks halieutiques, l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant fixant des normes minimales applicables aux mesures à prendre par les États du port et à un registre mondial exhaustif des navires de pêche des normes minimales ainsi que l'élargissement de l'aide apportée aux pays en développement.

Outre la pression intergouvernementale exercée en faveur de la modernisation et du renforcement des ORGP, des organisations non gouvernementales de protection de l'environnement ont beaucoup contribué à sensibiliser l'opinion publique aux problèmes liés à la gestion efficace des ressources halieutiques en haute mer. Certaines d'entre elles s'emploient à plaider en faveur d'une amélioration du fonctionnement des ORGP auprès des plus hautes instances. Ainsi le Fonds mondial pour la nature (WWF) a en partie financé le Groupe ministériel de réflexion sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée en haute mer. Le WWF a également travaillé main dans la main avec les équipes du programme Traffic international à la préparation d'un document exhaustif sur la situation des ORGP et leurs bonnes pratiques (Willock et Lack, 2006). Des ONG environnementales se sont penchées sur les problèmes rencontrés au sein d'ORGP spécifiques. Ainsi, un rapport de 2005 de Greenpeace traite des problèmes qui se sont posés au sein de la NAFO tandis qu'en 2007 WWF a lancé la campagne « Bluefin Witness » axée sur les stocks de thon rouge de Méditerranée gérés par l'ICCAT (McDiarmid *et al.* 2005 ; WWF, 2007). La Coalition pour la conservation des profondeurs océaniques (DSCC) s'est interrogée sur la capacité des ORGP à bien protéger la biodiversité des profondeurs, notamment des ravages du chalutage de fond. Les actions des ONG environnementales ont eu pour effet de conjuguer la pression de l'opinion publique à celle exercée par les diverses activités intergouvernementales et de renforcer la campagne en faveur de la réforme.

Les défis du renforcement des ORGP

De récents travaux ont permis d'élaborer des directives claires sur les bonnes pratiques au sein des ORGP. L'ORGP modèle mise au point dans Lodge *et al.* (2007) propose un schéma détaillé des structures et modes de fonctionnement d'une ORGP. Bon nombre de ces directives se retrouvent dans les travaux effectués par le WWF et Traffic sur les enseignements et bonnes pratiques pouvant être tirés de l'expérience des ORGP (Willock et Lack, 2006). On peut donc dire que les objectifs et le fonctionnement des ORGP sont dans l'ensemble compris. Néanmoins, la manière dont chacune des ORGP s'oriente vers ces objectifs reste un problème : même si les objectifs sont relativement clairs, il n'est pas facile de procéder aux transformations indispensables.

Il est difficile d'obtenir un soutien en faveur du changement au sein des ORGP lorsque des priorités économiques et des programmes nationaux divers sont en jeu. Le plafonnement des captures négocié au niveau international a un impact sur les flottes nationales, de sorte que les pays ont du mal à résister aux pressions internes lorsqu'ils acceptent des modifications qui risquent de nuire aux intérêts strictement nationaux. Les problèmes soulevés par l'attribution de quotas à de nouveaux membres dans le cadre des régimes d'allocation en place et la satisfaction des aspirations des pays en développement dans le cadre d'un accord sont autant d'obstacles majeurs lorsqu'il s'agit de parvenir à un accord. Il y a souvent des désaccords considérables entre les différents groupes de parties aux négociations, chacun d'entre eux ayant des priorités et des programmes différents dans toute négociation. Ainsi les États côtiers sont en compétition avec les pays de grande pêche et les pays développés et en développement ont tendance à avoir un point de départ divergeant dans les négociations même si à terme ils partagent les mêmes objectifs. En outre un accord de coopération stable doit rester pérenne, les modalités de gestion jouissant de la souplesse et de la stabilité leur permettant de supporter le choc de changements inattendus et imprévisibles.

Un défi supplémentaire vient du fait que la plupart des ORGP ont été créées avant la conclusion de l'UNFSA (encadré 1.2). L'UNFSA est le principal traité multilatéral qui précise les obligations, les devoirs et les droits des États pour une gestion efficace des pêcheries internationales, et l'un des principaux succès importants de ce traité a été d'exposer pour la première fois sous forme juridiquement contraignante les caractéristiques essentielles des ORGP. Néanmoins, étant donné que la plupart des ORGP sont nées avant la conclusion de l'UNFSA, elles ne disposent pas forcément des mandats leur permettant de s'acquitter de toutes les fonctions qui leur ont été confiées. Elles n'ont pas non plus nécessairement la structure institutionnelle qui leur permet facilement de moderniser leurs mandats car elles doivent, pour ce faire, entamer des négociations prolongées et approfondies sur la procédure et le fond.

La volonté de plus en plus marquée de participer à la pêche internationale exprimée par les pays en développement, dont beaucoup peuvent ne pas avoir précédemment pratiqué la pêche en haute mer ou à la pêche dans des zones spécifiques sous juridiction des ORGP est un problème nouveau qui prend rapidement de l'ampleur dans le cadre de la réforme des ORGP. Cela est particulièrement vrai des ORGP qui gèrent des stocks de grands migrants, comme les ORGP de gestion des thonidés. Ce désir de participer donne naissance au problème difficile de la définition de la notion d'intérêt réel des États dans la pêche internationale et soulève clairement le problème du partage des avantages qui doit être traité dans le cadre de la réforme des ORGP. Se pose aussi le problème de la capacité de ces pays d'apporter leur contribution aux activités scientifiques, aux mesures

de gestion et aux opérations de police des pêches prévues en vertu des conventions régissant les ORGP.

Encadré 1.2. Progrès accomplis en matière de gouvernance des pêches hauturières

Sen (1997) note que l'élaboration d'une politique et d'une gestion des pêcheries en haute mer en général peut se décomposer en trois phases distinctes. La **première phase**, qui a duré jusqu'aux années 70, par le fait que les océans mondiaux étaient pour la plupart des eaux internationales auxquelles les pêcheurs pouvaient librement accéder ainsi que par le fait les États côtiers n'exerçaient leur juridiction que sur une bande de mer étroite ne dépassant pas trois milles nautiques le long de la côte. Durant cette phase on a pu observer une augmentation considérable de l'effort de pêche ainsi que des progrès technologiques qui ont permis d'augmenter le volume des captures. Parallèlement les États se sont rendu compte de la nécessité de coopérer au niveau régional afin de réduire les conflits relatifs à la ressource et pour éviter la surexploitation de la haute mer. Les premiers organes de gestion des pêches ont été créés.

La **deuxième phase** s'est caractérisée par la "fermeture des mers" à partir du milieu des années 70 par le biais de l'extension de la juridiction des États côtiers sur les 200 milles nautiques et la réduction de l'ampleur de la gestion internationale des pêches à la suite de la III^e Conférence des Nations Unies (CNUDM III). La mise en place d'une gestion des pêcheries hauturières est entrée dans sa **troisième phase** au début des années 1990 marquées par l'inquiétude croissante suscitée de la communauté internationale au sujet de la surpêche et l'adoption d'instruments juridiques et politiques tout à fait novateurs, tels que la Déclaration de Rio de 1992, l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants, en 1995, et le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO, en 1995, qui jetaient les bases de tout un nouveau dispositif de gouvernance de la pêche en haute mer.

On peut rajouter à ces trois phases une quatrième phase consacrée à l'adoption des divers instruments internationaux intégrés aux Conventions remaniées et aux pratiques des ORGP. En outre, durant cette phase les principes énoncés dans ces instruments ont été mis en œuvre.

Source : Sen (1997).

Le fait que de nombreux pays en développement, parties contractantes ou parties non contractantes coopérantes (ou équivalent), des dix principales ORGP n'aient pas ratifié l'UNFSA (voir Annexe)² complique encore les problèmes soulevés par la transformation de ces organisation. Sur la centaine de pays, ou d'économies, énumérés dans l'Annexe, 19 font partie de quatre ORGP au moins, dont quatre doivent encore ratifier l'UNFSA (à savoir la Chine, l'Indonésie, les Philippines et Vanuatu) (tableau 1.1). Faute de s'entendre sur une base commune de principes, de procédures et d'objectifs, il sera difficile de stimuler le changement dans certaines des ORGP.

. Tableau 1.1. Adhésion aux principaux instruments internationaux par les pays qui sont membres de quatre ORGP au moins

Pays	CNUDMI	UNFSA	FAOCA	CCAMLR	CCSBT	CGPM	CITT	ICCAT	CTOI	NAFO	CPANE	SEAFO	WCPCFC	Total
Australie	O	O	O	M	M				M				M	4
Canada	O	O	O	NMC			NMC	M		M			M	3/2
Chine	O	N	N	NMC			NMC	M	M				M	3/2
Iles Cook	O	O	O	NMC			NMC						M	1/2
Communauté européenne	O	O	O	M	NMC	M	NMC	M	M	M	M	M	M	8/2
France	O	O	O	M		M	M		M					4
Islande	O	O	N					M		M	M			3
Indonésie	O	N	N		(NMC?)				NMC				M	1/2
Japon	O	O	O	M	M	M	M	M	M	M			M	8
Nouvelle-Zélande	O	O	O	M	M								M	3
Norvège	O	O	O	M				M		M	M	M		5
Philippines	O	N	N		NMC			M	M				M	3/1
République de Corée	O	O	O	M	M			M	M	M			M	7
Russie	O	O	N	M				M		M	M			4
Afrique du Sud	O	O	N	M	NMC			M						2/2
Espagne	O	O	O	M		M	M							3
Taipei chinois	-	-	-		M		NMC	NMC					M	2/2
États-Unis	N	O	O	M			M	M		M			M	5
Vanuatu	O	N	N	NMC			M	M	M				M	4/1

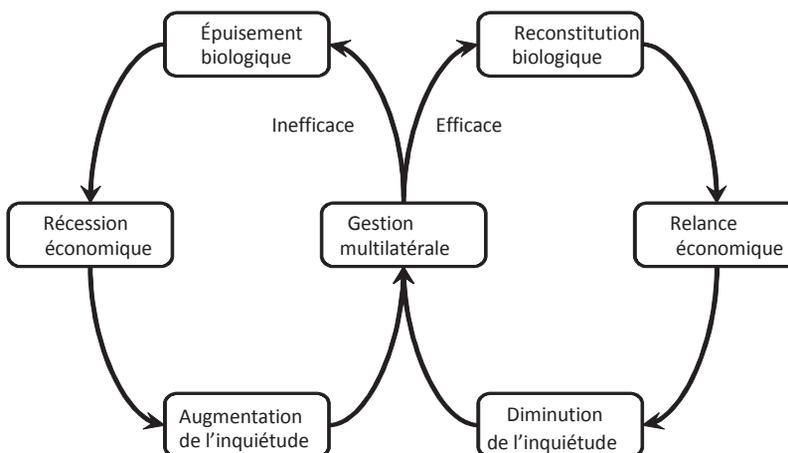
FAOCA est le sigle utilisé pour l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion ; M = Membre ; NMC = Non membre coopérant (ou équivalent) ; le total correspond au nombre de membres et de non membres coopérants. La Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) n'est pas une ORGP véritablement mais est citée ici à des fins d'exhaustivité. On trouvera à l'Annexe la liste complète des acronymes.

Source : D'après l'annexe à ce rapport.

Les actions entreprises pour transformer les ORGP doivent aussi porter sur des facteurs internes et externes qui peuvent empêcher les participants des ORGP de bénéficier tous des avantages engendrés par le changement. La pêche illégale, non déclarée et non réglementée est de toute évidence l'un de ces facteurs qui peut sérieusement miner ces efforts. Lorsque des parties contractantes à une ORGP ne respectent pas les règles et pratique une pêche illégale, l'impact sur la volonté de soutenir la réforme peut être encore plus grand. Non seulement cette absence de respect des règlements hypothèque les mesures de conservation mais aussi détruit la crédibilité et la confiance entre les parties contractantes, qui sont essentielles pour mener à bien une réforme aux effets pérennes.

Les aspects d'économie politique auront de ce fait un impact particulier sur les chances d'obtenir un soutien en faveur du changement et de poursuivre l'action dans ce sens. Le facteur essentiel est la répartition potentielle (ou perçue) des avantages et des coûts du changement aussi bien entre les pays que dans le temps. Différents groupes de pays tendent à avoir des calendriers très différents qui influencent leur appréciation des avantages nets relatifs des différentes solutions pour faire bouger les choses (y compris de la résistance au changement). Le rôle de l'indemnisation et des paiements indirects pour tenter d'inciter les membres à prendre les mesures nécessaires jouent également un rôle important. La figure 1.1 illustre les moteurs économiques qui déterminent les réponses politiques apportées à des pertes (et des gains) économiques lorsque la gestion multilatérale est inefficace (ou efficace).

Figure 1.1. Gestion multilatérale comme facteur de changement



Source : Webster (2005)

La constitution de coalitions en faveur de la transformation des ORGP est donc une tâche difficile. Il faudra que les conditions à l'origine de la volonté de changement soient suffisamment fécondes pour que les initiatives s'enracinent et donnent de bons résultats. Une convergence positive des conditions économiques et politiques aussi bien au sein de l'ORGP que dans les économies des parties contractantes de l'ORGP est essentielle.

Introduction aux études de cas

Les quatre études de cas présentées dans ce document concernent des ORGP qui ont été considérablement modifiées ces dernières années. Deux des études de cas sont consacrées aux ORGP de thonidés, et portent donc sur des stocks de poissons grands migrateurs qui traversent les ZEE de plusieurs pays et pénètrent dans les eaux hauturières. Les ORGP comptent une grande proportion d'États pratiquant la pêche en eaux lointaines. Les deux autres études de cas, en revanche, portent sur des stocks chevauchants de l'Atlantique Nord. Dans ces ORGP, les États côtiers tendent à prendre une plus grande part au fonctionnement de l'organisation.

Les études de cas s'efforcent d'apporter une réponse à un certain nombre de questions :

- En quoi ont consistées les modifications ?
- Quels ont été les principaux moteurs externes et internes du changement ?
- Quels ont été les principaux obstacles au changement ?
- Comment ces obstacles ont-ils été levés ? S'ils ne l'ont pas été, pour quelles raisons ?
- Quelle chance les changements ont-ils de s'inscrire dans la durée (y a-t-il un risque qu'ils soient sapés ou totalement annulés) ?
- Quels principaux enseignements peut-on tirer de cette expérience?

Ces études de cas sont des études théoriques, complétées par des entretiens avec les participants des ORGP. Les entretiens étaient confidentiels. L'étude de cas de la CCSBT a été préparée par un consultant tandis que les autres études de cas ont été réalisées par le Secrétariat de l'OCDE.

Notes

1. L'UNFSA ou Accord sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs est le nom raccourci donné à présent à 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 dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs. Cet accord est entré en vigueur le 11 décembre 2001 et compte à l'heure actuelle 68 signataires.
2. Les termes utilisés pour décrire les parties qui ne sont pas des membres à part entière des ORGP varient selon les organisations. À moins que dans le cadre de l'examen d'une ORGP donnée le terme ne soit précisé, le terme de non-membre coopérant sera d'une manière générale utilisé dans ce rapport.

Bibliographie

- DFO (Department of Fisheries and Oceans, Canada) (2005), 'Conference Report', Conference on the Governance of High Seas Fisheries and the UN Fish Agreement: *Moving from Words to Action*, St John's, Newfoundland and Labrador, 1-5 May, http://www.dfo-mpo.gc.ca/fgc-cgp/index_e.htm.
- FAO (2005), *Rapport de la vingt-sixième session du Comité des pêches, Rome, 7-11 mars 2005*, FAO, Rapport sur les pêches n°780, FIPL/R780(Fr), FAO, Rome.
- FAO (2007a), « Renforcement des organisations régionales de gestion des pêches et de leur fonctionnement, notamment des résultats de leur réunion sur les thons de 2007 », document de référence pour la vingt-septième session du Comité des pêches, 5-9 mars, COFI/2007/9 Rev.1, FAO, Rome.
- FAO (2007b), « NAFO 2007 Report to CWP », Coordinating Working Party on Fishery Statistics, 22^e session, Rome, Italie, 26 février - 2 mars 2007, site Internet de la FAO, ftp://ftp.fao.org/fi/DOCUMENT/cwp/cwp_22/NAFO.pdf, consulté le 17 mars 2008.
- Lodge, M.W., D. Anderson, T. Lobach, G. Munro, K. Sainsbury et A. Willock (2007), *Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations: Report of an Independent Panel to Develop a Model for Improved Governance by Regional Fisheries Management Organizations*, Chatham House, Londres.
- McDiarmid, B., M. Gotje et K. Sack (2007), *The Northwest Atlantic Fisheries Organisation: A Case Study in How RFMOs Regularly Fail to Manage Our Oceans*, Greenpeace, juin.
- Nations Unies (2006), *Rapport de la Conférence d'examen de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, New York, 22-26 mai, Assemblée générale des Nations Unies, A/CONF.210/2006/15.
- Réunion conjointe des ORGP thonières (2007), *Rapport de la réunion conjointe des ORGP thonières*, Kobe, Japon, 22-26 janvier, consultable à l'adresse Internet: <http://www.tuna-org.org/Documents/other/Kobe%20Report%20French.pdf>.
- Willock, A. et Lack, M. (2006). *Follow the leader: Learning from experience and best practice in regional fisheries management organizations*. WWF International et TRAFFIC International.
- Webster, D. G (2007), *Leveraging Competitive Advantages: Developing Countries' Role in International Fisheries Management*, The Journal of Environment and Development 2007; 16; 8, SAGE, www.sagepublications.com.
- WWF (2007), « Bluefin Witness », consultable à l'adresse Internet: http://panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/mediterranean/about/marine/bluefin

Chapitre 2.

Élargissement de la Commission pour la Conservation du Thon Rouge du Sud (CCSBT) ¹

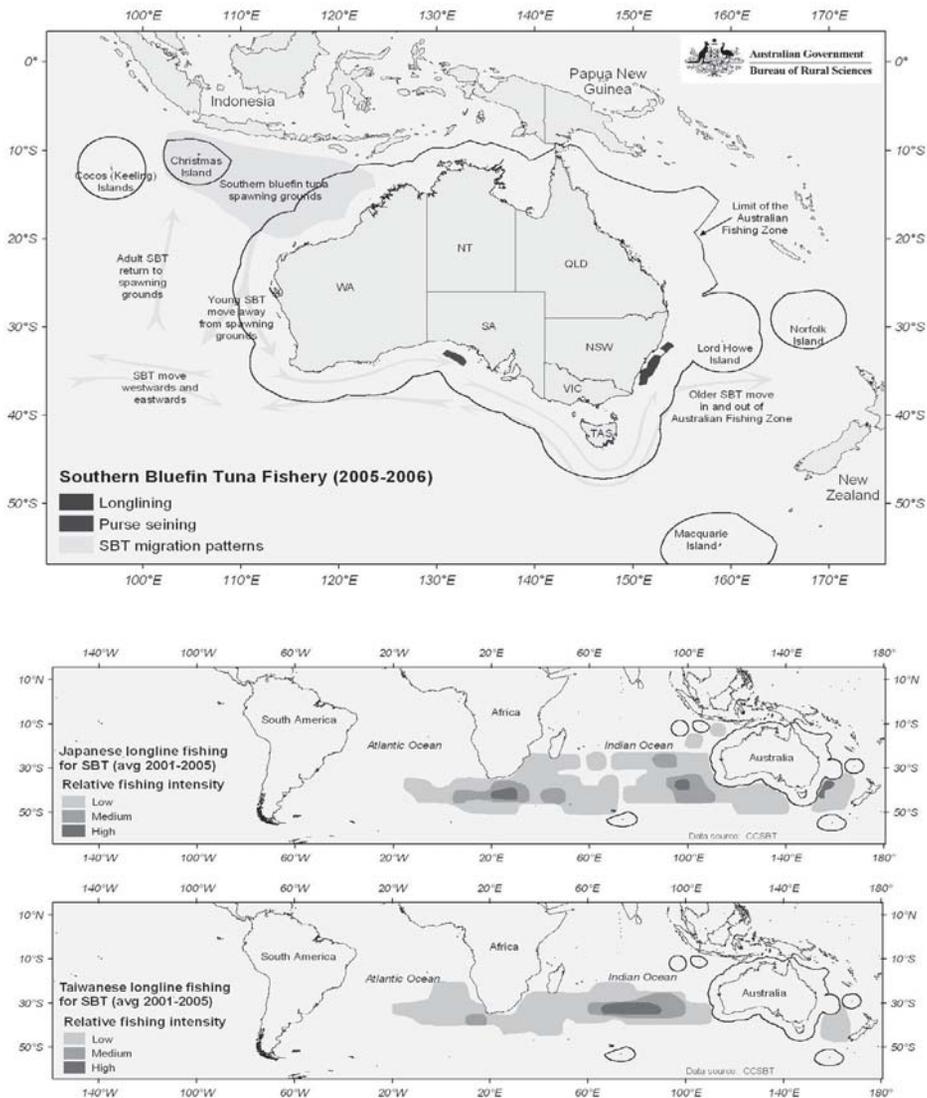
Fondée en 1994, la CCSBT est une ORGP relativement petite, qui regroupe seulement trois parties : l’Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon. Alors que ces trois parties ne parvenaient pas à un accord sur le TAC, l’efficacité de la CCSBT a été sérieusement remise en question. Parallèlement, la pêche de thon rouge du Sud a été intensifiée par des économies non membres de cette Commission. Il apparaissait alors plus que jamais nécessaire non seulement de conclure un accord sur le TAC, mais aussi d’intégrer ces économies aux accords de gestion de la CCSBT. Ce chapitre porte sur les initiatives de la CCSBT visant à incorporer de nouveaux membres et des non-membres coopérants. Il examine en particulier : la nécessité d’un changement politique ; l’approche adoptée (et son ampleur) pour lever les obstacles à sa mise en œuvre ; la réussite des changements opérés ; enfin, les principales perspectives politiques pertinentes pour d’autres ORGP.

Rappel des faits²

Le thon rouge du Sud est un poisson pélagique grand et rapide. On le trouve partout dans l’hémisphère Sud, principalement dans des eaux de 30 à 50 degrés au sud, mais rarement à l’est du Pacifique. La seule aire de reproduction connue se trouve dans l’Océan Indien, au sud-est de Java, à la fois sur la ZEE indonésienne et en haute mer. Le déplacement des thons rouges du Sud à partir des zones de frai et les caractéristiques de l’effort de pêche selon la méthode employée sont représentés sur la Figure 2.1.

Les thons rouges du Sud se reproduisent dans la seule aire mentionnée et se ressemblent tous, où qu’on les trouve. Ils sont donc gérés par la CCSBT comme un seul et même stock. La pêche à la palangre est la principale méthode utilisée pour le thon rouge du Sud, le poisson étant congelé à bord à très basse température (-60 °C). Les thoniers australiens en revanche pratiquent essentiellement la pêche à la senne coulissante, puis traînent leurs prises dans les eaux proches de l’Australie continentale où le poisson est placé dans des cages flottantes ancrées au fond de l’océan. Les thons s’y développent ensuite pendant plusieurs mois avant d’être vendus congelés ou réfrigérés.

Figure 2.1. Carte des zones de pêche du thon rouge du Sud



Source : Bureau of Rural Sciences, gouvernement australien

En raison de sa teneur élevée en matières grasses, le thon rouge du Sud peut être vendu au prix fort sur le marché japonais du sashimi. Si ce dernier est son principal marché, il est de plus en plus recherché en Europe et aux États-Unis. La valeur totale de la pêche de ce poisson est estimée à environ 900 millions USD.

Par le passé, le thon rouge du Sud a fait l'objet d'une pêche intense, avec une prise annuelle de 80 000 tonnes au début des années 60. En conséquence, le nombre de poissons arrivés à maturité avait considérablement baissé (jusqu'à s'effondrer) et la prise annuelle commençait à chuter rapidement. Au milieu des années 80, le stock de thon rouge du Sud avait atteint un niveau tel qu'il devenait indispensable de limiter les captures de façon drastique et, à partir de 1985, les principales nations pêchant ce poisson

à l'époque, à savoir l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande, ont conclu des accords volontaires visant à appliquer des quotas stricts à leurs flottes de pêche pour permettre au stock de se régénérer.

Le 20 mai 1994, ces accords de gestion volontaires entre l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande ont été officialisés avec l'entrée en vigueur de la Convention pour la conservation du thon rouge du Sud, que ces trois pays avaient signée en mai 1993. La Convention entérine la fondation de la CCSBT.

La CCSBT vise à garantir, par une gestion appropriée, la conservation et la pêche optimale du thon rouge du Sud. Pour réaliser cet objectif, la CCSBT exerce plusieurs fonctions. Elle :

- fixe un TAC à chacun de ses membres ;
- définit et gère des mesures réglementaires pour réaliser les objectifs de la Convention ;
- mène et coordonne un programme de recherche scientifique à vocation informative pour soutenir les objectifs de gestion de la Commission ;
- décide de mesures de soutien et de mise en œuvre en faveur de la gestion des pêches ;
- fournit un forum de discussion pour traiter des sujets relatifs aux objectifs de conservation de la Convention ;
- coordonne les activités des membres en rapport avec la pêche de thon rouge du Sud ;
- favorise les activités de conservation des espèces écologiquement interdépendantes et des espèces capturées accidentellement ;
- encourage les pays non membres impliqués dans la pêche de thon rouge du Sud à devenir non-membre coopérant ou à participer aux activités de la Commission en qualité d'observateurs ;
- coopère avec les ORGP consacrées au thon dans les domaines où elle partage des intérêts communs.

La nature et l'ampleur de la participation à la CCSBT a nettement changé depuis 1994. La Commission compte désormais cinq membres et trois non-membres coopérants (Tableau 2.1). Les deux catégories reflètent toujours, essentiellement, les États pêcheurs de thon rouge du Sud (les États côtiers notamment), dont le Japon (marché traditionnel et principal marché) et certains pays européens. Il convient de noter que d'autres marchés en plein essor (les États-Unis et, potentiellement, la Chine) ne figurent pas parmi les pays participants.

Tableau 2.1. Caractéristiques des pays pêcheurs de thon rouge du Sud participant à la CCSBT¹.

	Total admissible de captures (TAC) annuel 2007-2009 (tonnes)	Captures 2006 (tonnes)	Nature principale des captures de thon rouge du Sud	Méthode de capture (%)
CCSBT	11 810	11 850		Palangre : 67 % Senne coulissante : 33 %
Membres				
Australie	5 265	5 635	Cible	Senne coulissante : 99 % Palangre : 1 %
Japon	3 000 ²	4 207	Cible	Palangre
Corée ²	1 140	150	Cible	Palangre
Nouvelle-Zélande	420	238	Cible	Palangre : 98 % Autre : 2 %
Taipei chinois ³	1 140	963	Prise accessoire et cible saisonnière	Palangre
Non-membres coopérants				
Communauté européenne	10	0	Prise accessoire	Palangre
Philippines	45	50	Prise accessoire	Palangre
Afrique du Sud	40	9	Prise accessoire	Palangre
Autres				
Indonésie	750	598	Prise accessoire et cible saisonnière	Palangre

1. Ces informations sont tirées des registres de captures de la CCSBT. Selon les récentes analyses des informations relatives au marché et à l'élevage du thon rouge du Sud, les prises auraient été largement sous-estimées ces 10 à 20 dernières années. Cela remet en question la précision des données sur le total des captures et sur les captures par méthode.

2. En 2006, le total autorisé des captures japonaises est passé de 6 065 tonnes à 3 000 tonnes pour la période 2007-2011.

3. Pour contribuer à la reconstitution du stock de thon rouge du Sud, le Taipei chinois et la Corée se sont engagés à maintenir leurs prises actuelles en deçà de 1 000 tonnes chacun pour la période 2007-2009.

Sources : CCSBT (2006, 2007a, 2007b et 2008).

Changement politique: élargissement de la CCSBT

À la création de la CCSBT en 1994, ni tous les États côtiers concernés (l'Indonésie et l'Afrique du Sud par exemple) ni tous les pays pêcheurs de la région (République de Corée – Corée – et l'entité de pêche de Taïwan – Taipei chinois –) n'étaient membres.³

Les fondateurs de la CCSBT ont constaté dès le début que compte tenu de l'épuisement du stock de thon rouge du Sud, les captures illimitées de la Corée, du Taipei chinois et de l'Indonésie entravaient leur action et qu'il était important d'encourager ces pays à adhérer à la Commission. Aussi la Corée, l'Indonésie et le Taipei chinois ont-ils été conviés à la deuxième réunion de la CCSBT, en 1995, en qualité d'observateurs, chacun se montrant intéressé à participer aux mesures de conservation et de gestion de la Commission. Lors de cette même réunion, tous les non-membres ont été invités à ne pas intensifier leur effort de pêche. Elle a également été l'occasion de convenir des approches à adopter pour répondre aux attentes des membres potentiels et pour déterminer les quotas des nouveaux membres.

Les initiatives prises par la CCSBT afin de s'assurer l'adhésion ou la coopération de toutes les parties concernées par la pêche au thon rouge du Sud, et de minimiser l'incidence des non-membres sur le stock s'articulent essentiellement comme suit :

- instauration en 1995 de quotas pour les nouveaux membres ;
- depuis 1995, négociations bilatérales menées par la Commission avec des États/entités côtiers de pêche (Afrique du Sud, Corée, Indonésie, Taipei chinois) pour obtenir leur adhésion ;
- adoption en 2000 d'un Plan d'action relatif aux non-membres et introduction d'un Dispositif d'information commercial. Après avoir établi que le nombre de navires enregistrés par des non-membres pêchant du thon rouge du Sud et fragilisant les mesures de gestion et de conservation était considérable, le Plan d'action a tenté d'y remédier en :
 - demandant aux non-membres de coopérer pleinement avec les mesures de gestion et de conservation de la Commission et d'indiquer les actions prises en ce sens ;
 - s'appuyant sur les données obtenues en matière de captures, d'échanges et autres dans les ports et les fonds de pêche pour identifier les non-membres dont les bâtiments pêchent du thon rouge du Sud et compromettent l'efficacité des mesures retenues ;
 - incitant les non-membres à corriger leurs activités halieutiques pour ne pas affaiblir ces mesures ;
 - pressant par des approches individuelles ou groupées les non-membres pêchant du thon rouge du Sud de coopérer pleinement à la mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion de la Commission ;
 - surveillant les actions des non-membres pour identifier ceux d'entre eux qui n'ont pas corrigé leurs activités halieutiques ;
 - imposant des restrictions aux échanges conformes aux obligations internationales en matière de thon rouge du Sud aux non-membres n'ayant pas corrigé leurs pratiques.

- mise en place d'une approche visant à encourager le Taipei chinois à adhérer pleinement à la Commission ;
- adoption en 2003 d'une résolution instaurant le statut de « non-membres coopérants ». Ces membres peuvent participer à toutes les activités de la CCSBT, mais n'ont pas de droit de vote et doivent impérativement adhérer aux objectifs de gestion et de conservation et aux limitations de prises fixés par la CCSBT. Cette résolution « ne consiste pas en un accord permanent et tous les non-membres coopérants devront, à terme, adhérer à la Convention ».

Facteurs de changement

Les actions de la CCSBT pour encourager les États/entités côtiers ou pêcheurs à adhérer ou à coopérer étaient avant tout motivées par les difficultés du stock de thon rouge du Sud à se reconstituer et par les répercussions des prises des non-membres sur ce stock et sur la viabilité de la pêche de thon rouge du Sud des trois membres fondateurs. Vers le milieu et la fin des années 90, il était manifeste que le stock ne parvenait pas à se régénérer malgré les réductions du TAC pratiquées dans les années 80 et les efforts continus des membres à limiter leurs prises dans les années 90. Ces derniers avaient le sentiment de tout faire pour gérer convenablement le stock alors que d'autres agissaient librement, sans considération de leurs restrictions. Parallèlement, une connaissance approfondie de la biologie du stock a permis d'ajuster les hypothèses émises par rapport aux principaux paramètres en question. En conséquence, les perspectives de reconstitution du stock et d'augmentation du TAC s'en sont trouvées d'autant plus assombries. En outre, une part croissante de la capture globale était réalisée par des non-membres, passant d'environ 12 % en 1990 à approximativement 30 % en 1997.⁴

Le nombre de non-membres pêchant le thon rouge du Sud était également en hausse. En dehors des trois membres de la CCSBT et de la Corée, de l'Indonésie et du Taipei chinois, les Philippines manifestaient l'intention d'intensifier leur activité et l'Afrique du Sud, État côtier, annonçait elle-aussi vouloir développer sa flottille. Par ailleurs, le Dispositif d'information commercial révéla que plusieurs pays dont le Cambodge, le Honduras, la Guinée-Équatoriale et le Belize pêchaient le thon rouge du Sud.

Surmonter les obstacles au changement

Après avoir rapidement identifié la nécessité d'encourager la Corée, l'Indonésie et le Taipei chinois à adhérer, la CCSBT a avancé lentement sur ce point, sans réaliser pleinement son objectif. À l'issue de longues négociations, la Corée a rejoint la Commission le 17 octobre 2001 et le Taipei chinois a été officiellement admis au sein de la Commission élargie le 30 août 2002. L'Indonésie est la seule à n'être ni membre ni non-membre coopérant. Elle a signalé à plusieurs reprises son intention de devenir non-membre coopérant sans toutefois avoir déposé aucune demande. En 2007, elle a fait part à la CCSBT de sa volonté d'entrer à la Commission en qualité de membre à part entière.

La décision de la CCSBT d'offrir le statut de non-membre coopérant aux non-membres concernés visait une nouvelle fois à renforcer la coopération des non-membres avec les actions de la Commission. Par la suite, entre 2004 et 2006, les Philippines, l'Afrique du Sud et la Communauté européenne ont été officiellement intégrées comme non-membres coopérants. Ce statut encourage l'adhésion de pays ou d'organismes

auxquels le statut de membre à part entière pourrait sembler trop lourd. Cependant, alors que ce statut est relativement récent, il apparaît d’ores et déjà que certains non-membres coopérants ne remplissent pas toutes leurs obligations.

Efficacité de la CCSBT

Plusieurs raisons expliquent la lenteur voire l’échec des actions menées par la CCSBT pour s’assurer l’adhésion d’importants États côtiers ou pêcheurs. En premier lieu, son fonctionnement même empêchait la Commission de réagir de manière plus opportune et unie. Si ses membres étaient seulement trois depuis sa fondation en 1994 jusqu’en 2001, ils étaient en profond désaccord sur des questions centrales en matière de gestion. Plusieurs facteurs ont aggravé cette situation :

- baisse considérable du stock dont l’évaluation suscitait des désaccords, tout comme l’établissement d’un niveau de captures viable ;
- aucune base commune pour convenir d’une répartition proportionnelle du TAC entre les membres fondateurs et, de fait, aucun accord possible pour modifier (augmenter ou réduire) les parts du TAC ;
- pendant plusieurs années, aucun accord sur le TAC lui-même – le Japon souhaitait relever le TAC alors que l’Australie et la Nouvelle-Zélande favorisaient sa diminution. Le Japon proposait un programme de pêche expérimental unilatéral qui supposait une capture additionnelle par rapport à ses 6 065 tonnes autorisées.

Les désaccords entre ses membres, notamment concernant le programme de pêche expérimental, ont été pour la CCSBT une source de préoccupations pendant plusieurs années avant d’être finalement portés devant le Tribunal international du droit de la mer (TIDM).

La mesure, le cas échéant, dans laquelle ces mésententes et ces dysfonctionnements de la CCSBT ont découragé la Corée, le Taipei chinois et l’Indonésie à entrer à la Commission n’est pas claire. Aucune preuve ne permet de tirer des conclusions sur ce point, mais il est probable que ce contexte ait eu un impact en ce sens. En effet, en 1999, la Corée s’était officiellement inquiétée des dissensions entre les membres de la CCSBT, mentionnant leur influence sur sa décision à adhérer à la Convention (CCSBT, 1999). À peu près au même moment, des observateurs non membres ont assisté à un débat de la CCSBT lancé par le Japon, qui se demandait si le stock de thon rouge du Sud devait être géré par la CCSBT ou par la Commission des thons de l’Océan Indien. De telles propositions, ajoutées à la situation du stock, auront certainement semé le doute dans les esprits des non-membres quant à l’intérêt de poursuivre le processus d’adhésion à la CCSBT.

Les nouvelles adhésions n’ont réellement progressé qu’au début des années 2000. Cette évolution coïncide avec la motivation renouvelée des membres d’alors à coopérer, suite à l’intervention du TIDM et à leur accord de résoudre leurs divergences. En conséquence, cette période a été marquée plusieurs changements au sein de la Commission, dont la nomination de conseillers scientifiques indépendants et l’adoption du Dispositif d’information commercial et du Plan d’action pour les non-membres. Rétrospectivement, ces évolutions ont permis à la Commission de montrer un front uni et de renforcer la base des négociations avec les non-membres.

Nouveaux membres et allocation des quotas

Il ne fait aucun doute qu'après l'agitation de la fin des années 90, la Commission a amélioré ses actions et renouvelé ses efforts pour accueillir de nouveaux membres. Toutefois, l'allocation de quotas à ces derniers reste sujette à controverses, ce qui retarde considérablement la conclusion d'accords en la matière. Alors que la Commission semble avoir convenu d'une base de répartition pour les nouveaux venus dès sa deuxième réunion (Annexe 6, CCSBT, 1995), les critères établis ne paraissent pas avoir été appliqués lors d'aucune des négociations avec ses membres potentiels. S'être efforcé de définir ces critères sans s'y référer peut étonner. Il est cependant possible qu'au vu des évolutions de la législation internationale et de la finalisation de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants⁵, ces critères ne reflétaient pas de manière adéquate le courant de pensée du moment et les accords en vigueur, de même qu'ils ne répondaient pas aux intérêts des pays en développement.

Il semble que les membres de la CCSBT aient hésité à mettre en œuvre l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants, qui implique de tenir compte des intérêts des pays en développement. Cette attitude a frustré les non-membres, notamment les Philippines, qui s'en sont plaints à la Commission en 2003⁶ : « À ce stade, la commission en charge de la conservation et de la pêche durable du thon rouge du Sud est devenue le club privé des pays et entités participants. Ceux qui souhaitent y entrer, à savoir invariablement les économies en développement, sont presque traités comme des intrus, qui n'exercent non pas leur droit de pêcher en haute mer, mais, tels des bandits, privent les États membres de leurs prérogatives. » (CCSBT 2003)

Malgré ces hésitations relatives aux quotas à accorder aux nouveaux membres, un contexte en mutation et des prévisions plus pessimistes s'agissant de la reconstitution du stock ont indubitablement poussé la CCSBT à équilibrer le TAC et les niveaux de captures pour encourager l'adhésion, entre-temps indispensable, des membres potentiels. En l'absence d'accord sur toute réduction du TAC pour les membres existants, le TAC a augmenté.⁷ De 1989 à 2001, il est resté identique (11 750 tonnes) de même que sa répartition, validée en 1989, entre les membres de la CCSBT (Australie : 5 265 tonnes ; Japon, 6 065 tonnes ; et Nouvelle-Zélande : 420 tonnes). Néanmoins, l'adhésion à la Convention de la Corée et du Taipei chinois a donné lieu à un supplément de 1 140 tonnes chacun et de 95 tonnes aux non-membres coopérants ainsi qu'à l'allocation de 750 tonnes pour l'Indonésie au titre d'observateur.

Les membres de la CCSBT, conjointement et individuellement, ont exercé une pression diplomatique sur les non-membres pour les amener à adhérer. Le Japon, par exemple, a joué un rôle central dans la conclusion des accords définitifs avec la Corée. Cette approche n'a cependant pas rencontré le même succès avec d'autres non-membres. En dépit des efforts continus de la diplomatie, l'Indonésie n'a toujours pas adhéré à la Commission.

Plus les négociations avec les non-membres durent, plus il est difficile de répondre à leurs attentes. Dans le cas de la Corée, l'attribution d'un quota approprié était un obstacle majeur à son adhésion. Pratiquement dès la constitution de la CCSBT, la Corée avait indiqué son souhait d'entrer à la Commission, mais estimait chaque fois le quota proposé trop faible.

Entre 1994 et 1997, le quota demandé par la Corée est passé de 119 tonnes à environ 2 000 tonnes de thon rouge du Sud (CCSBT, 2000). Toutefois, les captures de ce pays sont tombées de 1796 tonnes en 1998 à 1135 tonnes en 2000 en raison de la volonté de ce

pays à participer aux efforts de conservation de la CCSBT en fournissant régulièrement des statistiques et des données scientifiques, en retirant ses palangriers de la zone sous juridiction de la Convention en 1999 et en instaurant un plafond de capture de 1600 tonnes. La Corée s'est vu attribuer 1 140 tonnes à son entrée dans la CCSBT sur la base sur ses antécédents de pêche et compte tenu des mesures de conservation définies. L'échec de la CCSBT à s'assurer l'adhésion de la Corée et du Taipei chinois et à limiter leurs prises ainsi que celles de ses parties contractantes n'a pas aidé au début des années 1990 à améliorer l'état du stock.

L'élaboration et la mise en place du Plan d'action auprès des non-membres ont accentué la pression sur les pays ayant un « intérêt authentique » dans la pêche au thon rouge du Sud. Ce plan a également réduit l'activité des navires sous pavillon de libre immatriculation. Les dénonciations et les demandes de coopération y ont eu probablement moins contribué que la menace de restrictions commerciales et leur application. Aujourd'hui encore, les restrictions imposées sur les ventes indonésiennes de thon rouge du Sud influencent vraisemblablement le choix de ce pays à adhérer à la Commission.

Associés au Plan d'action, le flux accru d'informations fournies par le Dispositif d'information commercial et le suivi renforcé des prises indonésiennes ont permis d'affiner les évaluations du stock. La menace de restrictions commerciales et l'attention accordée aux échanges donnent à la Commission une meilleure vision de la situation, en particulier de la provenance des produits. Il convient d'observer que l'efficacité des mesures commerciales s'explique presque entièrement par la nature spécifique du thon rouge du Sud et par la prédominance du Japon sur ce marché. Le Dispositif d'information commercial et le Plan d'action risquent d'être affaiblis à mesure de l'expansion des marchés du thon rouge du Sud. En effet, les statistiques d'importations des États-Unis par exemple indiquent que l'Indonésie y exporte des quantités considérables de thon rouge du Sud (National Marine Fisheries Service, 2007). Cela réduit la pression que peut exercer la CCSBT sur l'Indonésie pour l'obliger à coopérer avec ses mesures de gestion et de conservation en interdisant à ses membres d'accepter du thon indonésien.

Le statut du Taipei chinois

Le Taipei chinois souhaitait lui aussi entrer à la Commission, selon toute probabilité pour des raisons liées et non liées à la pêche.⁸ Toutefois, son adhésion posait des difficultés particulières. L'article 18 de la Convention de la CCSBT autorise en effet uniquement l'adhésion d'« États ». D'autres ORGP cherchent toujours une solution à ce problème tandis que la CCSBT, et c'est à son crédit, a (finalement quoique peut-être tardivement) mis au point un dispositif inédit. La résolution d'élargir la Commission et le Comité scientifique pour permettre au Taipei chinois d'en devenir membre à part entière résolvait de façon originale et réussie un problème potentiel.

Coût de la participation et capacité des adhérents

Les membres potentiels de la Commission sont confrontés à un dernier obstacle majeur : le coût de l'adhésion. Ce coût inclut non seulement un coût monétaire direct (contribution au fonctionnement de la Commission), mais aussi les frais encourus par chaque membre pour assumer ses responsabilités. Il s'agit là des moyens humains et financiers nécessaires à la gestion des pêches nationales, des contraintes juridiques et financières relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords nationaux visant à

appliquer les mesures de gestion et de conservation de la CCSBT, enfin, des frais de la participation pleine et entière aux processus de la Commission (réunions et sous-comités).

Plusieurs membres et non-membres coopérants de la CCSBT ont exprimé leurs inquiétudes à ce sujet. Ainsi, l’Afrique du Sud a fait part en 1999 de sa volonté d’entrer à la Commission sans cacher ses réserves devant la limite de ses ressources financières et humaines.

La CCSBT, consciente des contraintes pesant sur l’Indonésie, a financé pendant plusieurs années la participation à ses réunions des observateurs indonésiens. En outre, l’Australie et le Japon ont financé des programmes de collecte de données et des programmes scientifiques sur le thon rouge du Sud en Indonésie pour renforcer les moyens de collecte en place et la qualité des données disponibles. L’aide de la CCSBT, qui a permis à l’Indonésie d’assister aux réunions de la Commission en qualité d’observateur, a été réduite suite à l’échec de ce pays à devenir non-membre coopérant.

Le point de vue de la Commission sur l’intérêt de limiter toute dissuasion financière semble toutefois confus. En 2003, elle reconnaissait la nécessité d’aider l’Indonésie à remplir les obligations d’un non-membre coopérant et, en octobre 2004, elle admettait que sa formule de financement dissuadait les pays en développement, dont l’Indonésie et les Philippines, à devenir membre. Cependant, ses membres ont décidé de ne pas modifier la formule de financement, car cela aurait exigé de modifier la Convention, entreprise difficile à réaliser dans des délais brefs. Cette formule reste donc un obstacle à l’adhésion des pays en développement.

Quelle chance les changements ont-ils de s’inscrire dans la durée?

Nouveaux membres

Les récents changements relatifs à l’adhésion à la CCSBT se sont traduits par l’entrée de la Corée et du Taipei chinois à la Commission et à la Commission élargie, et par l’arrivée de trois nouveaux non-membres coopérants. Parmi les non-membres coopérants, l’Afrique du Sud est un État côtier concerné par la pêche au thon rouge du Sud, les Philippines souhaitent développer leur pêche en haute mer et la Communauté européenne capture accessoirement une faible quantité de thon rouge du Sud lors de pêches à la palangre d’autres poissons de l’Océan Indien. L’Indonésie, État côtier dont les eaux sont une aire de reproduction du thon rouge du Sud, n’est ni membre ni non-membre coopérant de la Commission, malgré de nombreuses initiatives bilatérales, des groupes de travail intersessions menés par la Commission, et des menaces officielles de restrictions commerciales. Alors que l’implication totale d’un État côtier majeur et d’un État de plus en plus pêcheur de thon rouge du Sud devient indispensable, les tentatives de la Commission n’ont pas abouti, ce qui fragilise les avancées réalisées par ailleurs.

Les changements à l’origine de l’entrée à la Commission de la Corée et du Taipei chinois sont positifs. Cependant, le temps nécessaire à leur réalisation et l’attribution des quotas aux nouveaux membres restent problématiques. Dans le cas du Taipei chinois, étant donné la complexité de la situation et la difficulté à trouver une solution conforme à la Convention et, en effet, de trouver un accord sur les quotas, le processus d’adhésion peut sembler plus réussi. Toutefois, l’absence d’un cadre formel validé par tous et tenant compte des intérêts des nouveaux membres demeure un obstacle à leur adhésion et oblige à adopter une approche au cas par cas ; la lenteur risque de caractériser un moment encore les négociations menées avec les non-membres, au détriment du stock de thon rouge du Sud.

Acteurs et marchés émergents

La pérennité des changements réalisés pour favoriser de nouvelles adhésions dépend de deux autres importantes questions :

- Dans quelle mesure ces gains durement acquis ne seront-ils pas annulés par l'arrivée de nouveaux États de pêche sur le marché ?
- Que ce passerait-il si d'autres marchés se développaient et si le Japon, actuellement prédominant, perdait de son importance ? Est-il réaliste de limiter l'adhésion à la CCSBT aux États côtiers et pêcheurs ou la Convention doit-elle être élargie pour inclure des États clés des réseaux portuaire et commercial ?

La Chine est souvent citée au nombre des États susceptibles de se mettre à la pêche au thon rouge du Sud. Dès 2004, les membres de la CCSBT se sont inquiétés de cette possibilité. En 2006, la Chine avait informé la CCSBT qu'elle n'avait aucune intention de pratiquer cette pêche sinon, le cas échéant, par le biais de captures accessoires mineures (CCSBT, 2006). Le thon rouge du Sud est néanmoins transformé en Chine, et le sera de plus en plus. Il est également probable que le marché chinois du thon rouge du Sud prenne de l'essor. La demande envers un thon de qualité élevée augmentera à mesure de la hausse du niveau de vie et de l'accroissement de la classe moyenne supérieure. De ses liens historiques avec le Japon, la Chine a certainement hérité le savoir-faire et le goût du thon de qualité, adapté à la préparation de sashimis. L'association d'un secteur de la transformation très efficace et peu onéreux, d'une demande interne et d'une vaste flottille de pêche en haute mer avec des restrictions de pêche croissantes pousseront probablement la Chine à pratiquer cette pêche plus tôt que prévu. Il est intéressant de noter que la CE est devenue un non-membre coopérant en raison de ses prises accessoires, en faible quantité, de thon rouge du Sud, ce qui n'est pas encore le cas de la Chine, pourtant dans une situation similaire.

S'agissant du second point ci-dessus, l'article 18 de la Convention prévoit la seule adhésion des États dont les navires pêchent du thon rouge du Sud ou des États côtiers dont les zones économiques exclusives sont des aires de migration de ce poisson. Si l'article 13, qui « encourage l'adhésion à cette Convention de tout État dont la participation est jugée souhaitable par la Commission », suggère une adhésion plus large, la Convention mériterait d'être reformulée pour autoriser explicitement les États des réseaux portuaire et commercial à devenir membres si nécessaire. L'évolution des marchés finaux et des conditions commerciales et la hausse des coûts de la pêche au thon rouge du Sud telle qu'elle est pratiquée actuellement favoriseront sans aucun doute l'arrivée de nouveaux acteurs et l'introduction de nouvelles filières d'approvisionnement vers les nouveaux marchés. Les niveaux de capture varient déjà et, selon certains membres, le coût de la pêche a pour effet de réduire la taille de leur secteur. Ces changements mettront sous pression les accords en vigueur et risquent d'ébranler l'élargissement et l'efficacité de la Commission, à moins que de nouveaux accords ne soient conclus.

Utilisation du statut de non-membre coopérant

La pérennité des changements apportés en matière d'adhésion pourrait également dépendre de l'utilisation à long terme du statut de non-membre coopérant. L'intention de la CCSBT d'en faire un statut transitoire vers celui de membre n'est pas claire et il convient de s'interroger sur la façon dont le statut de non-membre coopérant est considéré

ou utilisé. Les démarches consistant à accorder aux non-membres coopérants le statut de membre semblent timides, voire inexistantes. De plus, étant donnée sa décision en 2004 de considérer différentes possibilités d'adhésion, la CCSBT ne paraît pas estimer nécessaire l'adhésion de nouveaux membres. Elle a indiqué que « dans les circonstances actuelles et notamment en raison de la pleine exploitation de la pêche au thon rouge du Sud et des sacrifices consentis par les membres existants, de nombreux freins empêchent l'arrivée de nouveaux participants à cette pêche. Il n'est pas urgent de réfléchir à de nouvelles règles d'admission » (CCSBT, 2004). À l'époque, les Philippines étaient déjà non-membre coopérant, catégorie dont font entre-temps également partie la CE et l'Afrique du Sud.

Les non-membres coopérants doivent respecter toutes les mesures de gestion et de conservation de la CCSBT, en échange de quoi ils ont droit à un (faible) quota de pêche. Outre ce quota, ils bénéficient de peu d'avantages, mais supportent la totalité des coûts induits par le statut de membre, à l'exception de la contribution directe. Il est peu probable que cela encourage de nouvelles adhésions. En revanche, les membres à part entière y voient certainement une « bonne affaire », puisque les non-membres coopérants n'ont pas le droit de vote, ce qui facilite la gestion des opérations menées par la Commission. Certains des problèmes potentiels liés à ce statut sont néanmoins manifestes. En 2007, les non-membres coopérants n'avaient pas envoyé leurs rapports écrits et la CE n'était pas représentée à la réunion de la Commission. De plus, la CE n'a pas rempli ses obligations qui consistaient à faire état de ses prises de thon rouge du Sud en 2007. Lors de cette même réunion, l'Afrique du Sud a indiqué qu'en raison de la faiblesse de son quota et de la nature essentiellement accessoire de ses captures de thon rouge du Sud, elle n'était pas en mesure de s'engager à devenir membre.

Échange de quotas

Dans le droit fil de ce qui précède, une autre question se pose : quel rôle, le cas échéant, l'échange de quotas (entre membres) pourrait-il jouer pour retenir et attirer de nouveaux membres ? La Commission s'est demandé si elle devait autoriser cet échange pendant quelques années. Juridiquement, la CCSBT peut décider d'approuver des accords d'échange de quotas, mais en l'absence d'une telle décision et dans le cadre juridique actuel, un membre ne peut pas décider unilatéralement d'échanger ou de louer son quota (CCSBT 2004). Seulement certains membres, notamment les Philippines, se sont déclarés en faveur de l'échange de quotas.

Étant donné la nature de la pêche et les changements en cours, il est possible que l'échange de quotas intervienne dans un futur proche. En effet, cet échange semble justifié à maints égards puisque le stock, fortement appauvri, est en train de se régénérer, et qu'il y a peu voire aucune possibilité d'augmenter le TAC global pour les États qui souhaitent se mettre à la pêche au thon rouge du Sud (par prises ciblées ou accessoires) ou pour les États déjà impliqués dans cette pêche qui souhaitent intensifier leurs activités. En théorie, cela devrait conduire à une utilisation très performante de ressources en quantité limitée. Il convient manifestement de définir et de mettre en œuvre une série de processus administratifs.

Qualité du suivi, du contrôle et de la surveillance

L'analyse de l'évolution et du fonctionnement de la Commission amène à se demander si les mesures de surveillance, de contrôle et de suivi de la CCSBT ont réussi à

préservé les avantages des membres de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN). Il n'a pas été possible d'approfondir cet aspect dans le cadre de cette étude. Toutefois, au vu des quantités considérables récemment rapportées de prises de thon rouge du Sud non déclarées par au moins un membre, il apparaît que l'obligation pour chaque membre de mettre en œuvre et d'appliquer les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance en place n'empêche pas la pêche INN. Par ailleurs, après avoir été envisagés pendant longtemps, il n'existe aucun système de surveillance des navires centralisé, aucun programme de suivi indépendant, aucun accord d'inspection à bord, et le dispositif d'information porte toujours exclusivement sur la marchandise négociée et non sur les captures. Cela reflète, en partie, l'échec de la CCSBT à activer le Comité d'application fondé en 1997. En 2006, la CCSBT avait indiqué que le Comité était important pour s'assurer que les membres et non-membres coopérants respectaient les mesures de conservation et de gestion en vigueur, mais aussi pour analyser les activités des non-membres pêchant du thon rouge du Sud. Le Comité ne s'est pas réuni avant 2007.

Principaux enseignements tirés

Un retour sur l'histoire de la CCSBT permet d'identifier plusieurs éléments (faible nombre des membres fondateurs, stock unique) qui font sa particularité et qui auraient dû en faciliter le fonctionnement. De même, plusieurs caractéristiques ont freiné sa progression, à savoir l'effondrement, dès le début, du stock et la méconnaissance de plusieurs aspects de ce stock. Cette situation a dressé différents obstacles de taille, y compris à l'entrée de nouveaux membres. Il convient de replacer dans ce contexte les enseignements tirés ci-après de l'expérience de la CCSBT pour résoudre les questions d'adhésion.

Une politique d'adhésion claire

Parmi les principales actions à mener dès le départ, la Commission aurait dû réglementer les droits de participation et répondre aux attentes des membres potentiels, en reconnaissant en particulier les besoins des pays côtiers en développement. Elle aurait dû expliciter l'état du stock (selon les connaissances du moment) et les incertitudes y afférentes, et souligner en conséquence la nécessité d'une gestion préventive. Cela aurait pu éviter le retard et la frustration constatés dans les années 90 et permettre d'entamer immédiatement les négociations avec l'Indonésie, la Corée et le Taipei chinois. Cela aurait également averti tous les États intéressés des contraintes auxquelles la Commission était confrontée. En l'absence d'une politique lisible en matière d'adhésion à la Convention et d'allocation de quotas, les négociations avec les membres potentiels (la Chine par exemple) s'annoncent aussi longues et difficiles que par le passé. Cependant, une telle politique serait certainement complexe à mettre en place en raison des dispositions de l'article 116 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'article 8 de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de chevauchants qui prévoient que la liberté de pêche en haute mer sera adaptée dans les ORGP anciennes et nouvelles à tous ceux ayant un « intérêt réel dans la pêche en question ». Le sens à donner à cet « intérêt réel » et la manière d'y répondre restent flous. Il convient d'observer la tension inhérente aux dispositions qui mentionnent cet « intérêt réel » et le souhait de la communauté globale en faveur de pêcheries et d'écosystèmes sains.

Accord de répartition proportionnelle du TAC

L'échec de la CCSBT à s'entendre sur une répartition proportionnelle du TAC est une source potentielle de conflit pour les membres et les pays candidats. L'absence d'accord quant à la façon de traduire les modifications (augmentations et réductions) du TAC sur les quotas des membres a probablement influé sur la capacité de la Commission à décider du niveau du TAC et, par conséquent, sur la gestion et la reconstitution du stock. Les mérites d'allouer des quotas proportionnels aux prises sont manifestes.

Besoin de solutions flexibles

À son crédit, la Commission a fait preuve de souplesse en adoptant une solution innovante pour répondre au mieux aux attentes du Taipei chinois. Il ne semble pas en avoir été de même pour l'Indonésie. Si l'instauration du statut de non-membre coopérant visait à favoriser l'entrée de l'Indonésie, rien d'autre n'a été fait. Cette adhésion aurait nécessité une réflexion et des efforts approfondis. Il aurait notamment fallu apporter à ce pays un soutien financier efficace et l'aider à élaborer des accords de gestion nationaux. Les accords scientifiques et les accords de suivi des captures conclus entre l'Indonésie et l'Australie allaient en ce sens, mais il fallait de toute évidence prendre d'autres mesures pour résoudre ce qui restait un problème inextricable.

Le coût d'une action différée

Rétrospectivement, on comprend difficilement le manque d'efforts consentis au départ pour lever certains des obstacles auxquels la Commission était confrontée dans les années 90 : répartition proportionnelle du TAC entre membres fondateurs (Australie, Japon et Nouvelle-Zélande), définition claire des conditions d'entrée pour les nouveaux membres et mode de calcul de leur quota (la politique adoptée en la matière ne semble pas avoir été appliquée), et approche plus structurée des activités centrales de la Commission (comité scientifique indépendant et approfondissement des mesures de surveillance, du contrôle et du suivi).

Si plusieurs de ces problèmes sont aujourd'hui résolus et que les solutions retenues ont porté leurs fruits, certaines questions restent en suspens et la Commission ne semble pas prompte à y répondre. Elle devrait en particulier revoir sa position de 2004 selon laquelle les conditions d'admission des nouveaux membres n'étaient pas une priorité. La CCSBT compte aujourd'hui trois non-membres coopérants et, si elle considère réellement ce statut comme temporaire et non permanent, elle doit établir des règles claires pour leur permettre de passer au statut de membre. Ces règles s'appliqueraient également au principal pays non-coopérant, à savoir l'Indonésie, et à d'autres pays de pêche potentiels comme la Chine, et elles devraient prévoir la participation au sein du marché de pays comme les États-Unis.

Un examen régulier de la Convention est nécessaire pour s'assurer de sa capacité d'adaptation à un contexte en constante mutation.

La versatilité du secteur de la pêche et l'apparition de nouveaux marchés sont susceptibles d'influer sur l'avenir de la CCSBT. Il convient donc d'élargir la Commission conformément à l'article 18 de la Convention. Si cet élargissement posera de nouveaux problèmes, il contribuera aussi à garantir le champ d'action nécessaire pour aborder les changements en cours et à venir dans ce secteur.

Qui plus est, l'examen des performances de la CCSBT, dont il a été convenu en 2007, est l'occasion d'analyser en profondeur les activités de la Commission, sa structure et son efficacité. Cet examen de la CCSBT s'appuiera sur une auto-évaluation menée par un groupe de travail interne spécifique, qui soumettra un projet de rapport et des recommandations à un ou plusieurs experts indépendants (CCSBT 2007c, Annexe 13). Les membres examineront ensuite ces deux rapports (interne et externe) avant la préparation du rapport final par le groupe de travail interne (sans le concours d'aucun expert indépendant).

Adhésion et obligation de participer aux réunions

Étape transitoire vers l'adhésion à la Convention, le statut de non-membre coopérant a un certain mérite. Néanmoins, lorsqu'il devient quasi permanent, il perturbe la procédure d'adhésion et affaiblit les obligations des pays candidats. En outre, les membres se sentent moins obligés de lever les obstacles à l'adhésion pleine et entière de ces pays, tandis que les États côtiers et pêcheurs y trouvent un moyen d'affirmer remplir leurs obligations internationales et coopérer sans pour autant le faire véritablement. Si l'utilisation de ce statut s'impose avant l'octroi du statut de membre, elle doit être de court terme. Cela doit être clair dès le début et les délais d'adhésion doivent être explicitement établis.

On peut faire valoir qu'il est indispensable que les pays du port des flottes pêchant le thon rouge du Sud et les pays où cette espèce est commercialisée participent à la Commission. Le statut de non-membre coopérant pourrait servir en ce sens. Il serait toutefois préférable que ces États deviennent membres à part entière et que les coûts, responsabilités et avantages relatifs à leur adhésion reflètent la nature de leur implication dans la pêche.

L'adhésion à une ORGP implique d'assumer une série de responsabilités conformes à l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants, de les faire figurer dans la législation nationale et de faire appliquer les textes en vigueur. Il semble que les États tendent à signer de nombreux accords pour montrer qu'ils agissent comme il se doit, mais tous ne veillent pas ou pas systématiquement à remplir toutes leurs obligations. Dans certains cas, il est possible que cette situation soit due à un manque de ressources humaines et financières.

L'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants prévoit plusieurs autres obligations importantes, dont l'application d'une approche de précaution, le renforcement des mesures de surveillance, de contrôle et de suivi, et la reconnaissance des impératifs spécifiques aux pays en développement, y compris s'agissant de la nature et de la portée de leurs droits de participation. D'après les dernières analyses de l'évolution de la CCSBT, les membres n'ont rempli ces obligations majeures que partiellement. Alors que les questions en jeu sont complexes, l'absence d'une politique claire en matière de droits de participation pour les nouveaux membres et de répartition proportionnelle des quotas empêche la CCSBT de résoudre ces questions efficacement et dans les temps.

Pour s'assurer que tous les membres participent pleinement au fonctionnement de l'ORGP, il convient de définir clairement les rôles et les responsabilités des membres existants et potentiels, et de mettre en place des processus indépendants destinés à contrôler la mise en œuvre intégrale de ces accords.

Un contexte en mutation

Il est indispensable de suivre et de réagir rapidement à l'évolution de la pêche et du marché pour garantir la bonne représentativité des membres et l'efficacité des mesures de conservation et de gestion. Le rôle émergent de la Chine au rang d'État pêcheur et d'acteur des réseaux portuaire et commercial du thon rouge du Sud illustre parfaitement le défi qui s'annonce.

Une meilleure représentativité ne donnera pas forcément lieu à un stock ou à une pêche substantiels.

Malgré les efforts considérables visant à inclure dans la CCSBT tous les États côtiers et pêcheurs, les prévisions pour le stock (et donc plus généralement pour la pêche) sont relativement mauvaises. L'adhésion de ces pays à la Commission ne résoudra pas à elle seule ce problème. Il faut instaurer des accords de gestion globaux, qui comprennent les mesures de surveillance, de contrôle et de suivi nécessaires et une approche de précaution des plafonds de capture. Alors que l'on en sait nettement plus aujourd'hui sur le stock qu'à la création de la Commission, les prévisions ont empiré. Des réductions accrues du TAC global s'imposent pour renverser cette tendance. C'est là un sujet que les membres peuvent traiter directement. L'absence d'un accord de répartition proportionnelle du TAC entre les membres rend plus difficile une entente sur de telles réductions.

La gestion du stock pourrait être améliorée par l'adoption d'une série de règles et par un pouvoir renforcé du Secrétariat de la Commission, qui mettrait en œuvre les accords conclus. De meilleurs accords de surveillance, de contrôle et de suivi, prévoyant notamment un système de surveillance centralisé des navires et un dispositif d'informations global et centralisé des captures, contribuerait à atteindre cet objectif.

Cependant, il restera probablement toujours des brèches pour les acteurs sans scrupules aidés par des États irresponsables. Les États membres doivent être vigilants pour s'assurer que leurs ressortissants ne participent pas à de telles activités. Ils doivent agir rapidement pour combler les lacunes les plus problématiques. C'est à chaque membre qu'il incombe d'être attentif et de réagir rapidement à ce contexte en mutation.

Notes

1. Cette étude de cas a été préparée par Frank Meere et Mary Lack, Gestion durable des pêches, Australie. Les auteurs souhaitent remercier M. Glenn Hurry (Australian Fisheries Management Authority), M. Brian Jeffriess (Australian Southern Bluefin Tuna Industry Association), M. Glenn Sant (TRAFFIC International), M. Derek Staples (consultant) et M. Brian Macdonald (Secrétaire exécutif, CCSBT 2001-2006), qui leur ont transmis des informations et des commentaires utiles. Les conclusions de ce chapitre ne reflètent pas forcément les opinions de ces experts.
2. Ce rappel des faits reprend, à l'exception de variations mineures, le site Internet de la CCSBT : www.ccsbt.org/.
3. Il convient de noter que le terme de « entité de pêche de Taïwan » est le terme officiellement employé par la CCSBT, quoique certains de ses rapports fassent uniquement mention de Taïwan. Toutefois, le terme de « Taipei chinois » est privilégié dans cette étude conformément aux recommandations de l'OCDE.
4. D'après les données disponibles à l'adresse : www.ccsbt.org/docs/data.html.
5. Accord des Nations Unies aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants (entré en vigueur le 11 décembre 2001).
6. Avant de devenir non-membre coopérant.
7. Pendant un certain temps, les évaluations du stock de thon rouge du Sud tenaient compte des prises estimées des non-membres. S'il n'est pas certain que les quotas alloués aux nouveaux membres correspondent à ces estimations, il est néanmoins peu probable qu'ils aient gonflé le volume des captures mondiales.
8. Parmi lesquelles, probablement, la volonté d'une reconnaissance internationale accrue.

Bibliographie

- CCSBT (1995), *Report of the Second Annual Meeting of the Commission*, 12-15 septembre 1995, Tokyo, Japon, CCSBT, Canberra.
- CCSBT (1999), *Report of the Fifth Annual Meeting of the Commission, First Part*, 22-26 février 1999. Tokyo, Japon, CCSBT, Canberra.
- CCSBT (2003), *Report of the Extended Commission of the Tenth Annual Meeting of the Commission*, 7-10 octobre 2003, Christchurch, Nouvelle-Zélande, CCSBT, Canberra.
- CCSBT (2004), *Report of the Extended Commission of the Eleventh Annual Meeting of the Commission*, 19-22 octobre 2004, Busan, République de Corée, CCSBT, Canberra.
- CCSBT (2006), *Report of the Thirteenth Annual Meeting of the Commission*, 10-13 octobre 2006, Myazaki, Japon, CCSBT, Canberra.
- CCSBT (2007a), « The Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna: About the Commission », consultable à l'adresse Internet: <http://www.ccsbt.org/docs/about.html>. Document consulté en janvier 2008.
- CCSBT (2007b), « The Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna: Management of SBT », consultable à l'adresse Internet: <http://www.ccsbt.org/docs/management.html>. Document consulté en janvier 2008.
- CCSBT (2007c), *Report of the Fourteenth Annual Meeting of the Commission*, 16-19 octobre 2007, Canberra.
- CCSBT (2008), « The Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna: Data », consultable à l'adresse Internet: <http://www.ccsbt.org/docs/data.html>.
- Commission européenne (2008), « La Commission lance une vaste campagne de contrôle pour lutter contre la surpêche du thon rouge », communiqué de presse de la Commission européenne, 14 mars, Bruxelles, Belgique.
- National Marine Fisheries Service (2008), US Foreign Trade. Consultable à l'adresse Internet <http://www.st.nmfs.gov/st1/trade/>. Vu en janvier 2008.

Chapitre 3.

Renforcement de la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT)

Les dynamiques en œuvre dans les ORGP sont souvent complexes et difficiles à démêler. C'est le cas de l'ICCAT dont le fonctionnement et l'évolution sont compliqués par le nombre relativement important de Parties contractantes, par une Convention obsolète, par des désaccords sur les avis scientifiques et par l'inquiète soulevée par la surexploitation constante des principaux stocks. On s'inquiète particulièrement de l'efficacité des mesures prises par l'ICCAT pour la conservation et la gestion des stocks de thon rouge de la Méditerranée et de l'Atlantique Est. En effet, lors de la réunion à Tokyo en mars 2008 des parties concernées par le stock de thon rouge de l'Atlantique Est, le président de l'ICCAT faisait remarquer que « la capacité de l'ICCAT à gérer les stocks de thon de la région soulève de profondes inquiétudes » (OPRT, 2008). Ces inquiétudes transparaissent également dans la décision de la Commission européenne d'interdire, à partir du 16 juin 2008, la pêche au thon rouge en Méditerranée et dans l'Atlantique Est à tous les senneurs à senne coulissante opérant sous pavillons chypriote*, français, grec, italien et maltais, et, à compter du 23 juin 2008, aux senneurs à senne coulissante sous pavillon espagnol (Borg, 2008). Cette fermeture a été motivée par « l'absence criante de mesures de contrôle performantes qui [...] a rendu extrêmement difficile la surveillance précise par les États membres des prises de thon rouge de leurs propres flottes » (Borg, 2008).

Toutefois, en dépit de l'inquiétude au sujet de la pérennité de certains stocks sous la responsabilité de l'ICCAT, cette dernière s'efforce à l'évidence, depuis plusieurs années, d'apporter des modifications à son fonctionnement pour renforcer son efficacité. Durant la dernière décennie, elle a opéré plusieurs changements visant à améliorer les mesures de conservation et de gestion des stocks, mais aussi leur application. Si l'on peut s'interroger sur l'efficacité de certaines de ces mesures et leur mise en œuvre par certaines parties contractantes de l'ICCAT font l'objet de quelques interrogations, elles ont néanmoins permis à l'organisation de s'orienter vers un dispositif de gestion plus efficace. Cela est notamment manifeste dans la gestion réussie d'autres stocks sous sa charge, à commencer par la régénération des stocks d'espadon de l'Atlantique.

Les parties contractantes de l'ICCAT ont toutefois reconnu la nécessité de poursuivre les efforts. Une évaluation indépendante approfondie des performances de cette organisation a été entreprise en 2008 et soumise à la 16^e réunion extraordinaire de l'ICCAT en novembre 2008 (Hurry, Hayashi et Maquire, 2008). Les experts indépendants qui ont réalisés ce travail ont produit une évaluation fiable du fonctionnement de l'ICCAT (encadré 3.1). Durant la réunion où a été présentée cette évaluation, l'ICCAT a décidé d'abaisser les quotas de thon rouge de 28 500 tonnes en 2008 à 22 500 en 2009, puis à 19 950 en 2010. Le plan de reconstitution du stock

imposait par ailleurs la limitation de la durée des campagnes de pêche ainsi qu'une réduction de la capacité de pêche et d'élevage, auxquelles venait s'ajouter des mesures de renforcement des contrôles dans l'ensemble de la chaîne de production.

Cette étude de cas analyse le processus de transformation de l'ICCAT et, plus particulièrement, les facteurs qui ont été à son origine, ainsi que les obstacles rencontrés et les solutions adoptées pour les surmonter. Elle vise à mettre en évidence les principaux enseignements tirés de l'expérience de l'ICCAT, qui sont susceptibles d'intéresser d'autres ORGP.

Rappel des faits

L'ICCAT est chargée de la conservation des thonidés et des espèces apparentées de l'océan Atlantique et des mers adjacentes, et du maintien de ces populations à des niveaux suffisants pour une production maximale équilibrée à but alimentaire ou non. Cette organisation a été créée après la préparation et l'adoption de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, qui a été signée à Rio de Janeiro en 1966 avant d'entrée en vigueur le 21 mars 1969. Afin de réaliser les objectifs fixés par la communauté internationale, la Commission doit collecter et analyser les statistiques sur l'état et l'évolution des ressources halieutiques dans la zone couverte par la Convention. La Commission compile également des informations sur les autres espèces qui sont capturées dans le cadre de la pêche du thon et qui ne font l'objet d'aucun suivi par d'autres organisations de pêche internationale (les requins principalement).

Membres de la Commission

La Commission est composée des délégations des Parties contractantes, qui contribuent à la réalisation des objectifs définis par la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique de 1966 (Figure 3.1). La Commission a aussi créé un statut spécial, celui de Partie, entité ou entité de pêche non-contractante coopérante.¹ Les Parties, entités ou entités de pêche bénéficiant de ce statut ont presque les mêmes obligations et privilèges que les Parties contractantes. La Commission se réunit régulièrement, tous les deux ans, et fixe alors les quotas pour chacun des 46 adhérents à la Convention.² Son Secrétariat assume les fonctions nécessaires à la mise en œuvre des actions de la Commission. Il se charge notamment des tâches quotidiennes de nature administrative et financière, coordonne les différents programmes de recherche, prépare la collecte et l'analyse des données indispensables à l'évaluation du stock, enfin, prépare les rapports scientifiques ou administratifs.

Peut entrer à la Commission tout État membre des Nations Unies, tout organisme spécialisé des Nations Unies ou toute organisation d'intégration économique intergouvernementale constituée par des États lui ayant transféré leurs compétences pour les questions régies par la Convention de l'ICCAT. Les instruments de ratification, d'accord ou d'adhésion sont déposés auprès du Directeur général de la FAO. La Présidence est actuellement assurée par le Brésil et la Vice-présidence par la Communauté européenne et l'Afrique du Sud. Le Secrétariat est basé en Espagne. Le budget global approuvé par la Commission pour 2005 s'élevait à 2.1 millions EUR.

Encadré 3.1 Observations générales et évaluation de l'ICCAT tiré du rapport de l'évaluation indépendante de l'ICCAT

Le Comité a fait les observations générales suivantes :

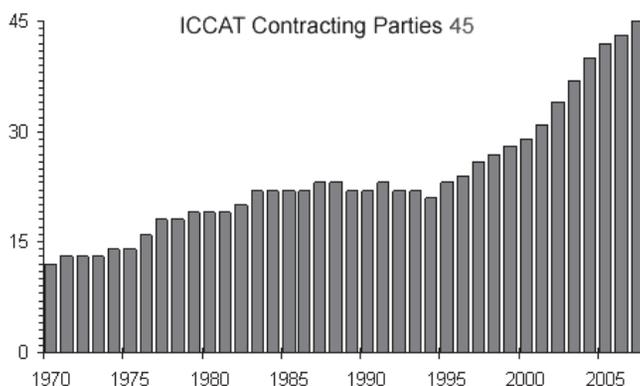
- L'ICCAT a développé des pratiques de conservation et de gestion des pêcheries relativement solides qui auraient dû permettre de gérer efficacement les pêcheries relevant de son mandat, si elles avaient été mises en œuvre et respectées intégralement par les Parties contractantes et les Parties, Entités ou Entités de pêche non-contractantes coopérantes (PNCC).
- La Convention de l'ICCAT devrait être révisée, modernisée ou complétée d'une autre manière, afin de refléter les approches actuelles vis-à-vis de la gestion des pêcheries.
- La structure des Comités permanents et des Sous-commissions est solide et les comités fournissent des avis à l'ICCAT en temps opportun. Toutefois, le Comité a constaté que les performances du Comité d'Application suscitent de fortes réserves.
- Le Comité Permanent pour la Recherche et les Statistiques (SCRS) fournit des avis solides aux membres de la Commission et rencontre, dans son fonctionnement, des difficultés considérables en grande partie dues au fait que les PNCC ne fournissent pas des données exactes dans les délais prévus.
- Les performances du Secrétariat sont bonnes et bien considérées par les PNCC qui les considèrent à la fois efficaces et effectives.
- Les problèmes et défis fondamentaux que rencontre l'ICCAT dans la gestion durable des pêcheries relevant de son mandat ne sont pas uniques à l'ICCAT ; d'autres ORGP thonières y sont aussi confrontées, mais le nombre élevé des membres de l'ICCAT rend la tâche plus complexe.

Le Comité a réalisé l'évaluation générale suivante des performances de l'ICCAT :

- Fondamentalement, les performances de l'ICCAT jusqu'à ce jour n'ont pas atteint son objectif en ce qui concerne plusieurs espèces relevant de son mandat.
- La non-application d'un grand nombre de ses PNCC empêche dans une grande mesure l'ICCAT de réaliser ses objectifs.
- Les PNCC ont invariablement failli à leur obligation de fournir des données exactes et en temps opportune et de mettre en œuvre des mesures de suivi, contrôle et surveillance (MCS) affectant leurs ressortissants et leurs compagnies nationales.
- Le jugement de la communauté internationale se fondera en grande partie sur la façon dont l'ICCAT gère les pêcheries de thon rouge (BFT). Les performances des PNCC de l'ICCAT en matière de gestion des pêcheries de thon rouge, notamment dans l'Atlantique Est et la mer Méditerranée, sont considérées comme une honte internationale, et la communauté internationale qui a confié à l'ICCAT la gestion de cette espèce emblématique mérite de meilleures performances de la part de l'ICCAT que ce qu'elle a reçu jusqu'à présent.
- Des préoccupations existent quant à la transparence au sein de l'ICCAT, à la fois au niveau de la prise de décisions et de l'allocation des ressources.
- La plupart des problèmes et défis auxquels l'ICCAT est confrontée seraient simples à solutionner si les PNCC avaient la volonté politique de mettre intégralement en œuvre et de respecter l'esprit et la lettre des réglementations et des recommandations de l'ICCAT.

Source : Hurry, Hayashi et Maguire (2008)

Figure 3.1. Les Parties contractantes de l'ICCAT

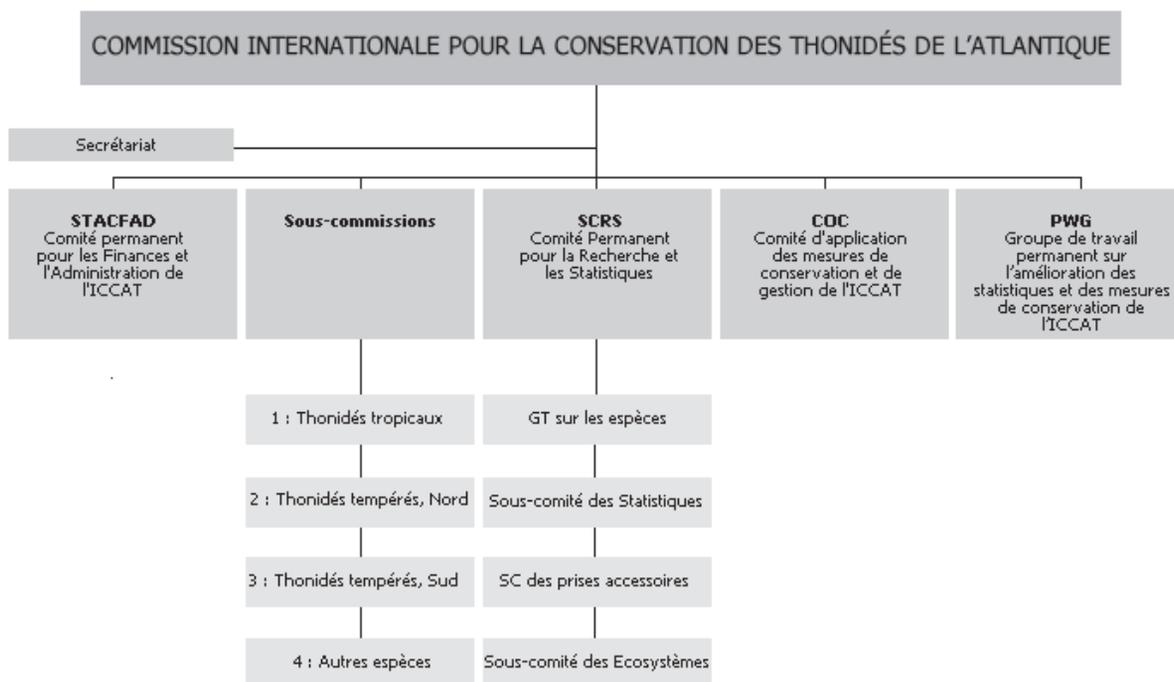


Source : www.iccat.int

Structure

L'ICCAT se compose d'une Commission, d'un Conseil, de deux Comités permanents (respectivement pour les Finances et l'Administration et pour la Recherche et les Statistiques) et de quatre Sous-commissions chargées de surveiller de près les espèces, les groupes d'espèces ou la zone géographique sous sa responsabilité et de collecter les informations scientifiques ou autres se rapportant à cette zone (Figure 3.2). Ces Sous-commissions peuvent faire des recommandations à la Commission en vue d'une action commune des Parties contractantes.

Figure 3.2. Structure de l'ICCAT



Source : www.iccat.int

L'ICCAT dispose de ses propres conseillers scientifiques, originaires des Parties contractantes et des Parties, entités et entités de pêche non-contractantes coopérantes. Ces conseillers doivent exprimer leur avis sur les mesures de conservation et de gestion en place, répondre aux demandes spécifiques de l'ICCAT, se réunir annuellement et rédiger des rapports annuels sur l'état des stocks. L'essentiel du travail scientifique et de la collecte des informations opérés par la Commission est réalisé directement par les Parties contractantes.

Espèces et zone géographique concernées

Au total, l'ICCAT gère environ 30 stocks majeurs de poissons grands migrateurs pour une valeur au débarquement annuelle d'environ 3 milliards USD en 2005.³ Approximativement 36 % des flottilles pratiquent une pêche à la senne coulissante, contre 30 % à la palangre. La zone couverte par la Convention porte sur l'Océan Atlantique et sur la Mer Méditerranée.

Selon les données de l'ICCAT (www.iccat.int), certains stocks compris dans la zone de la Convention montrent des signes de régression. Les captures de germon de l'Atlantique et de la Méditerranée se sont élevées à 76 000 t en 2007, c'est-à-dire le niveau le plus bas enregistré depuis 1988. Concernant le thon rouge de l'Atlantique, l'évaluation de 2006 montre un déclin progressif, les prises de 2004 représentant 19 % de celles de 1975. L'absence de données pour le makaire bleu reste préoccupante et il est difficile de dire si la baisse constatée se poursuit. En outre, on estime entre 6 000 et 8 000 t les prises non rapportées réalisées en 2004-2005 et débarquées comme « faux thon » en Côte d'Ivoire. L'espadon de l'Atlantique fait toujours l'objet de prises accessoires, mais moins depuis les recommandations de l'ICCAT.

Réformes

L'ICCAT a entamé sa mutation au milieu des années 90 dans le but de moderniser ses activités et d'aligner ses réglementations sur les bonnes pratiques. Elle s'est concentrée sur l'amélioration des mesures de conservation et de gestion en vigueur ainsi que sur la modification et la mise en œuvre de la gouvernance et la mise en place de mécanismes de police des pêches (Tableau 3.1). La Convention remontant à 1966, il n'est pas étonnant que l'accord fondateur de l'ICCAT diverge des bonnes pratiques actuelles qui, idéalement, devraient refléter la législation et les normes internationales en vigueur concernant la conservation et la gestion des stocks. Les Parties contractantes ont reconnu le caractère obsolète de la Convention et, en 2006, l'ICCAT a créé un groupe de travail chargé de se pencher sur son avenir en révisant la Convention et en évaluant sa compatibilité avec les évolutions du droit international depuis sa signature en 1966. La révision de la Convention afin de s'aligner sur les pratiques actuelles en matière de gestion des pêches est une des recommandations du processus d'évaluation des performances de 2008.

Tableau 3.1. Dates clés de l'histoire de l'ICCAT

Année	Événement
1966	Création de l'ICCAT
1969	Entrée en vigueur de l'ICCAT
1993	Mesures complémentaires de gestion de l'albacore de l'Atlantique
1994	Gestion de l'espadon de l'Atlantique
1997	Transbordements et observations des bateaux
1998	Interdiction des débarquements et transbordements de bateaux de Parties non-contractantes identifiés comme ayant commis une infraction grave
2000	Mise en place de Programmes de documents statistiques pour l'espadon, le thon obèse et d'autres espèces gérées par l'ICCAT
2001	Ajustement temporaire des quotas introduits
2002	Établissement d'un registre ICCAT des bateaux mesurant plus de 24 mètres autorisés à pêcher dans la zone de la Convention
2003	Mesures de conservation du thon obèse
	Devoirs des Parties contractantes et Parties, entités ou entités de pêche non-contractantes coopérantes en ce qui concerne leurs bateaux pêchant dans la zone de la Convention
	Enregistrement des captures par les navires de pêche dans la zone de la Convention
	Normes minimum pour l'établissement d'un système de surveillance des bateaux dans la zone de la Convention
	Adoption de mesures supplémentaires contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée
	Critères visant à l'octroi du statut de Partie, entité ou entité de pêche non-contractante coopérante à l'ICCAT
2004	Programme de conservation et de gestion pluriannuel pour le thon obèse
2005	Démarrage de l'engraissement de thon rouge en Méditerranée
2006	Établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée
	Mesures commerciales
	Mesures visant à promouvoir l'application des mesures de conservation et de gestion de l'ICCAT par les ressortissants des parties contractantes et des Parties, entités ou entités de pêche non-contractantes coopérantes
	Groupe de travail sur l'avenir de l'ICCAT
2008	Évaluation des performances de l'ICCAT

Source : www.iccat.int

Mesures de conservation et de gestion

L'application de plans de rétablissement pluriannuels pour consolider les fondements juridiques des mesures de conservation et aligner ainsi l'effort de pêche sur les

possibilités de pêche est au cœur des récentes réformes de l'ICCAT. Ces changements réalisés ont essentiellement concernés des espèces spécifiques et se sont concentrées dernièrement sur les stocks surexploités de thon rouge de l'Atlantique Est et de Méditerranée et de germon du Nord. Le stock de thon rouge fait désormais l'objet d'un plan de rétablissement pluriannuel d'une durée de 15 ans à compter de 2007, qui prévoit de réduire progressivement le TAC, de relever notablement la taille minimale au débarquement et de prolonger la durée de fermeture de la pêche (Encadré 3.2). Un plan de documentation des captures de thon rouge, adopté en 2007, parallèle au plan de rétablissement, précise les informations à fournir et le suivi à réaliser à chaque étape, de la capture à la commercialisation. S'agissant du germon du Nord, les TAC pour 2008 et 2009 ont été abaissés sur les conseils des experts scientifiques. Le report maximal des quotas non utilisés sera lui aussi réduit, passant de 50 % à 25 %. Concernant l'espadon de la Méditerranée, la santé générale du stock ayant été altérée par des prises considérables de très petits poissons, l'ICCAT a décidé de fermer la pêche pendant un mois en 2007.

Conformément à sa volonté de renforcer son action à long terme, l'ICCAT a adopté des approches plus larges en matière d'écosystèmes. Elle a notamment introduit une mesure visant à diminuer les prises accidentelles d'oiseaux lors des pêches à la palangre dans l'Atlantique, comme l'a fait dernièrement la Commission des thons de l'Océan Indien. L'ICCAT a aussi mis en place des plans de réduction des prises accessoires de requins.

Encadré 3.2. Stock de thon rouge de l'Est

Le thon rouge de l'Est présent en Méditerranée est un poisson très prisé, notamment sur le marché japonais, qui représente 80 % de ses ventes globales. D'après les projections publiées par l'ICCAT en octobre 2006, les captures actuelles génèrent un taux de mortalité trois fois supérieur à la production maximale équilibrée. La biomasse du stock reproducteur par recrue s'élève aujourd'hui à moins d'un cinquième du niveau de 1970. L'ampleur exacte de l'épuisement du stock est difficile à estimer, toutes les parties impliquées n'ayant pas respecté leur obligation de rapporter à l'ICCAT le volume de leurs captures. Le quota 2009 pour le thon rouge de l'Est est fixé à 22 500 tonnes, puis à 19 950 tonnes en 2010, un volume toujours nettement supérieur au plafond d'environ 15 000 tonnes recommandé par les scientifiques. Selon les estimations, les prises de ce poisson hors quota avoisinaient les 26 000 tonnes en 2006 (Bregazzi 2007).

L'ICCAT a introduit des mesures de notification préalable en vue de réduire la pêche INN dans la zone régie par la Convention. Les pêcheurs doivent désormais avertir la Partie contractante concernée avant de procéder au débarquement, transbordement ou transfert en cage du poisson. Les navires sont tenus d'informer à l'avance l'État où ces opérations seront menées, et toutes ces opérations doivent être réalisées en présence d'un observateur. Le transbordement sur des navires de transformation en mer est interdit à tous les bateaux à l'exception des palangriers de plus de 24 mètres pêchant dans l'Atlantique central, à condition que le poisson soit acheminé par des navires répertoriés à l'ICCAT depuis des ports désignés.

Face aux méthodes de pêche émergentes, en particulier du pacage marin des thons, l'ICCAT s'emploie à renforcer le contrôle des activités d'élevage afin de garantir la cohérence de l'approche globale adoptée pour la pêche au thon. Ainsi, pour s'assurer qu'il a été pris légalement et dans les limites du quota, le poisson pêché ne peut plus être mis en cage sans l'autorisation de l'État dont le navire de pêche bat pavillon. En cas d'incohérences, l'État de l'établissement d'engraissement est tenu soit d'empêcher le transfert envisagé, soit de saisir et de relâcher le poisson déjà transféré. Cette obligation

pour l'État du pavillon du bâtiment de pêche et l'État de l'établissement d'engraissement de partager mutuellement leurs informations vise à garantir en temps réel l'origine du poisson d'élevage.

Mesures de mise en application et de police des pêches

Dès 1974, l'ICCAT a recommandé de limiter les prises de thon rouge aussi bien dans l'Atlantique qu'en Méditerranée. Cependant, ces recommandations ont eu peu ou pas d'impact, l'ICCAT ne disposant pas des capacités nécessaires pour les faire respecter, sans parler de la difficulté liée au nombre considérable des acteurs du secteur. Plusieurs modifications introduites récemment visaient à favoriser le respect des mesures de conservation de l'ICCAT. Si l'on veut combattre la pêche illégale et assurer le succès de ces mesures, il est indispensable de renforcer le rôle de surveillance de l'ICCAT et d'accroître les responsabilités et les pouvoirs des Parties contractantes.

Un plan de contrôle et de mise en application a consolidé la base juridique permettant aux Parties contractantes de s'assurer que les mesures de conservation du thon rouge sont véritablement appliquées. Auparavant, ce suivi était irrégulier et les rapports de capture étaient soumis tardivement. Ce plan aborde ces problèmes en imposant un rapport à rendre à chaque étape du processus dans des délais précis. Les États du pavillon sont également obligés de vérifier systématiquement toutes les informations reçues, y compris les données satellite fournies par le système de surveillance des navires centralisé. En cas d'incohérences, les parties doivent suspendre la licence du navire concerné en attendant les résultats d'enquête. De plus, ces informations doivent être transmises non seulement aux Parties contractantes impliquées, mais aussi à l'ICCAT qui se charge de les centraliser en vue des contrôles ultérieurs et du suivi de la consommation des quotas. Par exemple, les capitaines ont dix jours pour rendre compte de leurs prises aux États du pavillon avant le 1^{er} juin et cinq jours pendant le reste de la saison. Les États du pavillon doivent à leur tour transmettre ces informations immédiatement à l'ICCAT. Dès qu'une Partie contractante atteint 85 % de son quota, l'ICCAT l'en informe sans délai, l'obligeant à fermer la pêche à temps pour éviter toute surpêche.

Un cadre juridique consacré à l'inspection et l'embarquement sur des navires pêchant en haute mer (en dehors des eaux territoriales) a également été mis en place par le biais d'un dispositif d'inspection international commun. Ce dispositif permet aux inspecteurs de toute Partie contractante de contrôler les navires d'autres Parties opérant dans les eaux internationales.

L'ICCAT a introduit un dispositif d'inspection au port et des restrictions aux débarquements et transbordements des captures de navires non membres. Le dispositif d'inspection au port vise à renforcer l'application des mesures en vigueur par chaque bateau et à faciliter la surveillance générale des débarquements d'espèces du ressort de l'ICCAT. Le dispositif révisé d'inspection au port, en vigueur depuis 1998, exige des membres de l'ICCAT qu'ils inspectent tous les thoniers dans leurs ports, y compris ceux des membres de l'ICCAT. En cas de violations manifestes d'un navire enregistré dans un autre État, les inspecteurs doivent rédiger un rapport stipulant les informations requises et transmettre ce rapport à l'État du pavillon et au Secrétariat de l'ICCAT sous dix jours. La procédure est similaire pour les bâtiments de l'État du port. Informer ainsi le Secrétariat de l'ICCAT des actions en cours a pour objectif d'améliorer l'application des mesures en place.

En 1998, l'ICCAT a adopté une mesure similaire au programme de la NAFO destiné à développer le respect de la réglementation par les parties non contractantes. Tout navire d'un pays non membre vu en train de pêcher dans la zone régie par la Convention est susceptible d'être accusé de saper les efforts de conservation de l'ICCAT. Si ce navire rentre volontairement au port d'un membre de l'ICCAT, il doit être inspecté. Si l'inspection révèle la présence à bord d'une espèce protégée par les mesures de conservation de l'ICCAT, le navire ne sera pas autorisé à débarquer ou transborder sa prise avant qu'il ne soit établi que le poisson a été capturé en dehors de la zone de la Convention ou qu'il l'a été en conformité avec les mesures de l'ICCAT. L'État du port doit transmettre les résultats de l'inspection au Secrétariat de l'ICCAT, qui les communiquera à tous ses membres et à l'État du pavillon.

L'ICCAT a introduit un système de déclaration des captures qui couvre toute la chaîne de valeur du thon rouge : capture ; débarquement, transbordement sur des navires de transformation et transfert en cage ; commercialisation. Les prises doivent être inscrites sur un journal et toutes les opérations ultérieures doivent être déclarées de façon à éviter la commercialisation et le trafic de captures illégales.

L'ICCAT a également mis en place des listes de navires et instauré un registre de toutes les madragues et tous les navires autorisés à pêcher le thon rouge, y compris par prises accessoires. Une liste des navires pratiquant une pêche illégale a été enrichie pour interdire l'accès des ports et services aux navires énumérés.

Facteurs de changement

Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants

Pour un grand nombre d'ORGP, la ratification en 1995 de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants a été un facteur de changement externe majeur. Il a largement encouragé les ORGP à moderniser leurs activités et à les mettre en conformité avec les nouvelles normes internationales. L'ICCAT a, elle aussi, pris part à cet élan général en faveur du changement : ses membres, notamment les plus anciens, ont répondu à cet impératif juridique et ont cherché à modifier la structure et les activités de l'ICCAT. Les efforts en vue de renforcer l'ICCAT ne semblent pas avoir été animés par le sentiment chez ses membres de la nécessité de moderniser la Convention comme cela a été le cas dans d'autres ORGP (en particulier la NAFO et la CPANE, dont les expériences sont examinées plus loin dans ce rapport). L'une des principales raisons à cela est que 25 des 46 membres de l'ICCAT n'ont pas ratifié cet instrument juridique international fondamental (Tableau 3.2). En outre, 26 parties n'ont pas signé l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion de la FAO. Toute tentative de modification du texte de base se heurte de ce fait à un problème de fond dans la mesure où les membres à part entière ne partagent pas forcément la même vision des règlements internationaux fondamentaux ayant trait à la gestion des stocks en haute mer ainsi qu'à la structure et aux fonctions des ORGP.

Épuisement des stocks

La croissance de la demande a considérablement développé la pêche au thon, provoquant la surexploitation de certains stocks. Le rapport de 2007 du Comité

permanent pour la Recherche et les Statistiques s'inquiétait de l'état de certains des principaux stocks sous la responsabilité de l'ICCAT (ICCAT, 2007b). Il attirait particulièrement l'attention sur l'état du stock oriental de thon rouge, pour lequel les informations disponibles signalent un taux de mortalité par pêche trois fois supérieur au niveau qui permettrait au stock de se stabiliser à un niveau correspondant à la production maximale équilibrée. Ce rapport prévient que la poursuite des activités de pêche à cette cadence ferait chuter la biomasse féconde et menacerait les stocks et les pêcheries d'effondrement. L'introduction de l'élevage en Méditerranée, des TAC largement supérieurs aux plafonds recommandés et l'importance des prises non déclarées en Méditerranée ont favorisé cette situation. Les stocks pourraient s'effondrer dans un future proche si des mesures de gestion appropriées ne sont pas mises en œuvre et respectées.

Au long des années, la Commission a recommandé différentes mesures de gestion, qui portaient notamment sur : les plafonds de capture (thon rouge, germon, thon obèse, espadon et istiophoridés) ; la restriction de l'effort de pêche (albacore et thon obèse) ; la taille minimale (espadon, albacore, thon obèse et thon rouge) ; la fermeture de la pêche par période et par zone (thon rouge, albacore and thon obèse) ; et des plans de reconstitution des stocks (makaire blanc et makaire bleu) (Mooney-Seus et Rosenberg, 2007). Toutefois, certains stocks (albacore) continuent de décliner avec une baisse des captures de 36 % depuis 2001 ; les prises totales de thon obèse ont reculé, passant de leur niveau historique de 132 000 t en 1994 à 76 000 t en 2006, soit la plus faible prise enregistrée depuis 1988 ; et les captures japonaises par bateau-amorceur représente aujourd'hui seulement un tiers des captures de 1994.

En 1992, devant le déclin des stocks, la Suède a proposé d'ajouter le thon rouge à l'Annexe II de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES). Le commerce de ces espèces aurait alors dû être déclaré et surveillé, et cette proposition aurait peut-être créé un mouvement en faveur de l'inscription de cette espèce à l'Annexe I, inscription qui se serait traduite par des restrictions commerciales et une diminution du rôle joué par l'ICCAT dans la gestion de ce stock. Bien que cette proposition ait été retirée en cours de réunion, elle a contraint l'ICCAT à améliorer sa gestion de ce stock.

Les pertes économiques subies par les pays développés

L'épuisement général des stocks a affaibli la rentabilité de nombreuses flottilles thonières, notamment celles des pays développés. Ce scénario est un classique de la pêche en haute mer. La pêche au thon a été lancée par des entrepreneurs de pays riches comme le Japon, les États-Unis, l'Espagne et la France, en raison de sa nature très capitalistique. Cependant, une mauvaise gestion et une pêcherie en libre accès ont entraîné une surcapitalisation. Ainsi, les barrières à l'entrée sont progressivement tombées, favorisant l'essor des flottes des pays en développement où le capital abonde moins, mais la main d'œuvre et autres coûts d'exploitation sont moins onéreux. Ces nouveaux venus ont intensifié la concurrence, réduisant les stocks, souvent au détriment des flottilles historiquement dominantes. Ces pertes économiques ont finalement motivé les premiers États pêcheurs à réagir politiquement, par le biais des ORGP, pour protéger leurs intérêts. En conséquence, les pays développés ont introduit et encouragé l'application de mesures de gestion destinées à préserver les stocks exploités.

Tableau 3.2. Adhésion des membres de l'ICCAT aux principaux instruments législatifs internationaux en vigueur

Pays	Convention des Nations Unies	Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants	Accord de la FAO	Statut à l'ICCAT ¹
Afrique du Sud	O	O	N	M
Algérie	O	N	N	M
Angola	O	N	O	M
Barbade	O	O	O	M
Belize	O	O	O	M
Brésil	O	O	N	M
Canada	O	O	O	M
Cap-Vert	O	N	O	M
Chine	O	N	N	M
Communauté européenne	O	O	O	M
République de Corée	O	O	O	M
Côte d'Ivoire	O	N	N	M
Croatie	O	N	N	M
Etats-Unis	N	O	O	M
France (Saint-Pierre-et-Miquelon) ²	O	O	O	M
Gabon	O	N	N	M
Ghana	O	N	O	M
Guatemala	O	N	N	M
Guinée	O	O	N	M
Guinée-Équatoriale	O	N	N	M
Guyane	O	N	N	PNCC
Honduras	O	N	N	M
Islande	O	O	N	M
Japon	O	O	O	M
Libye	N	N	N	M
Mexique	O	N	O	M
Maroc	N	N	O	M
Namibie	O	O	O	M
Nicaragua	O	N	N	M
Norvège	O	O	O	M
Panama	O	N	N	M
Philippines	O	N	N	M
Royaume-Uni (territoires d'outre-mer) ²	O	O	O	M
Russie	O	O	N	M
Saint-Vincent-et-Grenadines	O	N	N	M
Sao-Tomé-et-Principe	O	N	N	M
Sénégal	O	O	N	M
République arabe syrienne	N	N	O	M
Taipei chinois	-	-	-	PNCC
Trinité-et-Tobago	O	O	N	M
Tunisie	O	N	N	M
Turquie	N	N	N	M
Uruguay	O	O	O	M
Vanuatu	O	N	N	M
Venezuela	N	N	N	M

1. M : membre ; PNCC : Partie non-contractante coopérante. 2. La France et le Royaume-Uni (ainsi que l'Espagne, le Portugal et l'Italie) se sont retirés de l'ICCAT suite à leur entrée dans la Communauté européenne en 1997, mais conservent le statut de membre au nom de leurs territoires d'outre-mer, qui ne sont pas couverts par le Traité de Rome.

Source : ICCAT

Les tendances relatives à la rentabilité des flottilles opérant dans les eaux du ressort de l'ICCAT sont très peu documentées. Selon l'hypothèse générale, la plupart des navires sont soumis à une très forte pression économique et ne sont pas parvenus à s'adapter au déclin des stocks et des captures. Toutefois, la pression exercée sur les flottes thonières par les récentes hausses du prix du carburant et l'aide promise par certains gouvernements pour réduire cette pression révèlent le manque de résistance et de souplesse de nombre de ces flottilles.

Une participation accrue des pays en développement

Le nombre de pays en développement membres de l'ICCAT a considérablement augmenté ces dernières années ; le nombre total des parties à la commission a plus que doublé depuis 1995, tous les nouveaux membres étant des pays en développement. Cet essor a eu deux incidences sur le processus de mutation de l'ICCAT. Premièrement, comme nous l'avons évoqué précédemment, la croissance des flottilles des pays en développement au sein de l'ICCAT a fortement incité les pays développés à renforcer les mesures de gestion en place. Lorsque des pays puissants, comme les États-Unis et le Japon, dont les coûts de production étaient relativement élevés, ont commencé à perdre des parts de marché, ils ont entamé des négociations sur les droits d'accès pour protéger leurs flottes. Le partage des ressources entre des acteurs en plus grand nombre a poussé à consolider les mesures de conservation et de gestion pour tenter de réduire la surexploitation des stocks (Webster, 2005).

Deuxièmement, les pays en développement ont favorisé la réalisation d'autres changements en sollicitant la modification du système d'attribution des quotas, favorable aux pays développés car il se fonde exclusivement sur les niveaux de captures antérieurs. Les pays en développement ont dans un certain sens tenté de faire pression sur l'ICCAT en freinant les modifications de la gestion tant qu'ils n'obtenaient pas de concessions en échange de leur coopération. Le recours aux échanges de quotas est de plus en plus fréquent à l'ICCAT et reflète sans doute cette tendance, quoique la transparence de ces transactions soit limitée.

Une mauvaise publicité

L'ICCAT a souffert d'une publicité particulièrement mauvaise ces dernières années, avec pour effet d'attirer l'attention de l'opinion publique et des acteurs politiques sur l'adéquation de ses mesures de conservation et de gestion. Dans les années 90 et au début des années 2000, les ONG de l'environnement ont mené une grande campagne novatrice à destination des consommateurs et des restaurants pour reconstituer les stocks d'espadon. Cette pression a indubitablement suscité un soutien politique et populaire, la reconstitution de ces stocks s'avérant une réussite à ce jour. Plus récemment, les ONG ont porté leur attention sur le stock oriental de thon rouge de l'Est, notamment en Méditerranée. WWF a lancé une vaste campagne axée sur son programme « Bluefin Witness », qui exige une réduction notable des quotas et une meilleure application des règlements en vigueur. Les répercussions de cette campagne sur la limitation des prises de thon rouge et la régénération du stock sont encore inconnues.

Surmonter les obstacles à la mutation de l'ICCAT

Comme les autres organisations régionales de gestion de la pêche au thon, l'ICCAT doit relever des défis considérables. Elle compte en effet un grand nombre de membres différents, avec des priorités et des programmes politiques et économiques extrêmement divers, ce qui complique l'obtention d'un consensus sur de nombreux sujets. L'ICCAT s'est attaquée à ces obstacles avec plus ou moins de réussite. Si elle a introduit un grand nombre de recommandations relatives à la conservation et à la gestion des stocks au cours de la dernière décennie, les obstacles ne sont pas encore tombés. Cette section analyse la stratégie adoptée par l'ICCAT face aux principaux obstacles en question et souligne les méthodes adoptées pour les affronter.

Volonté politique

La volonté politique de l'ICCAT dans son ensemble et de chacun de ses États membres à mener les réformes nécessaires est indispensable à la formation d'une coalition et déterminera en grande partie la réussite des efforts réalisés. Comme le souligne les experts dans leur évaluation des performances de l'ICCAT, le non respect à une large échelle des mesures de conservation et de gestion arrêtées par les membres ne constitue pas une bonne base pour la sensibilisation de tous à la nécessité d'une réforme. Peut-être est-ce là le résultat inévitable d'un processus qui ne réussit pas à gérer les objectifs antinomiques des différents membres. Les divers objectifs nationaux au sein de l'ICCAT vont dans le sens du changement, mais souvent dans des directions opposées et avec des priorités différentes. L'absence d'un processus de résolution des conflits et la possibilité pour les membres de ne pas appliquer les mesures de conservation et de gestion qu'ils n'approuvent pas, sans avoir à s'expliquer ou à proposer une autre solution, a sans doute aussi contribué à cette impasse.

En conséquence, cela a globalement mis en péril le stock et non les intérêts à court terme des membres, ce qui peut naturellement avoir des conséquences à long terme pour toutes les parties prenantes. La détermination à conserver des quotas élevés en dépit d'une capacité biologique du stock qui ne le permet pas toujours résulte du refus de réduire ses profits à court terme pour préserver la viabilité de ce stock. L'ICCAT s'apprête néanmoins à s'attaquer aux causes de ce manque de volonté politique en visant les motivations des États et de leurs flottilles à agir ainsi pour les inciter à adopter une perspective de long terme. D'après les derniers constats, la situation évolue, du moins au sein de l'UE où la Commission européenne (CE) a interdit la pêche au thon rouge en Méditerranée et dans l'Atlantique à partir du 16 juin 2008 à tous les senneurs sous pavillon chypriote, français, grec, italien et maltais, et à partir du 23 juin 2008 aux senneurs à senne coulissante sous pavillon espagnol (Borg, 2008). En 2009, la Commission a dans la foulée adopté des règlements réduisant les quotas de 2009 et 2010 de ses États membres participant à l'ICCAT conformément aux allocations de quotas décidées lors de la réunion de novembre 2008 de l'ICCAT.

Désaccords sur les avis scientifiques

Si l'absence de volonté politique est un obstacle majeur, les désaccords sur les avis scientifiques empêchent également l'adoption et le respect de nouvelles mesures de conservation et de gestion. L'ICCAT fonctionne selon un modèle dans le cadre duquel des chercheurs des différents pays membres doivent soumettre les résultats de leurs travaux à un comité scientifique qui dépend de la Commission. Il peut y avoir des

différents sur l'état des stocks quand les résultats des recherches divergent ; ces différends doivent alors être résolus au sein du comité. Par ailleurs, ce modèle peut désavantager les membres qui manquent de moyens pour mener des recherches. Dans certains cas aussi, les informations disponibles sont insuffisantes, en particulier concernant les stocks non ciblés, ce qui suscite des désaccords quant aux mesures de gestion à adopter. La collecte des données est en outre basée sur le volontariat et, lorsqu'elle est pratiquée, se concentre uniquement sur les oiseaux de mer, les requins et les tortues, non sur des relations écosystémiques plus complexes. De même, les prises accessoires et les rejets sont très peu documentés et, par conséquent, leur gestion par l'ICCAT est quasi inexistante (Willock et Lack, 2006). A ce jour, l'ICCAT n'a pas encore cherché à avoir recours à des évaluations indépendantes des avis émis par le Comité scientifique pour atténuer les désaccords sur les avis scientifiques.

Pour résoudre ce problème, l'ICCAT a instauré un fonds destiné à permettre aux pays en développement de collecter des données et de mener des recherches. Cependant, les critères à respecter pour participer sont plus stricts pour les navires des non-membres coopérants que pour ses membres. Ainsi, l'ICCAT exige de prendre en compte le dossier de conformité du demandeur aux mesures de conservation et de gestion d'autres ORGP, une obligation qui ne vaut pas pour ses membres.

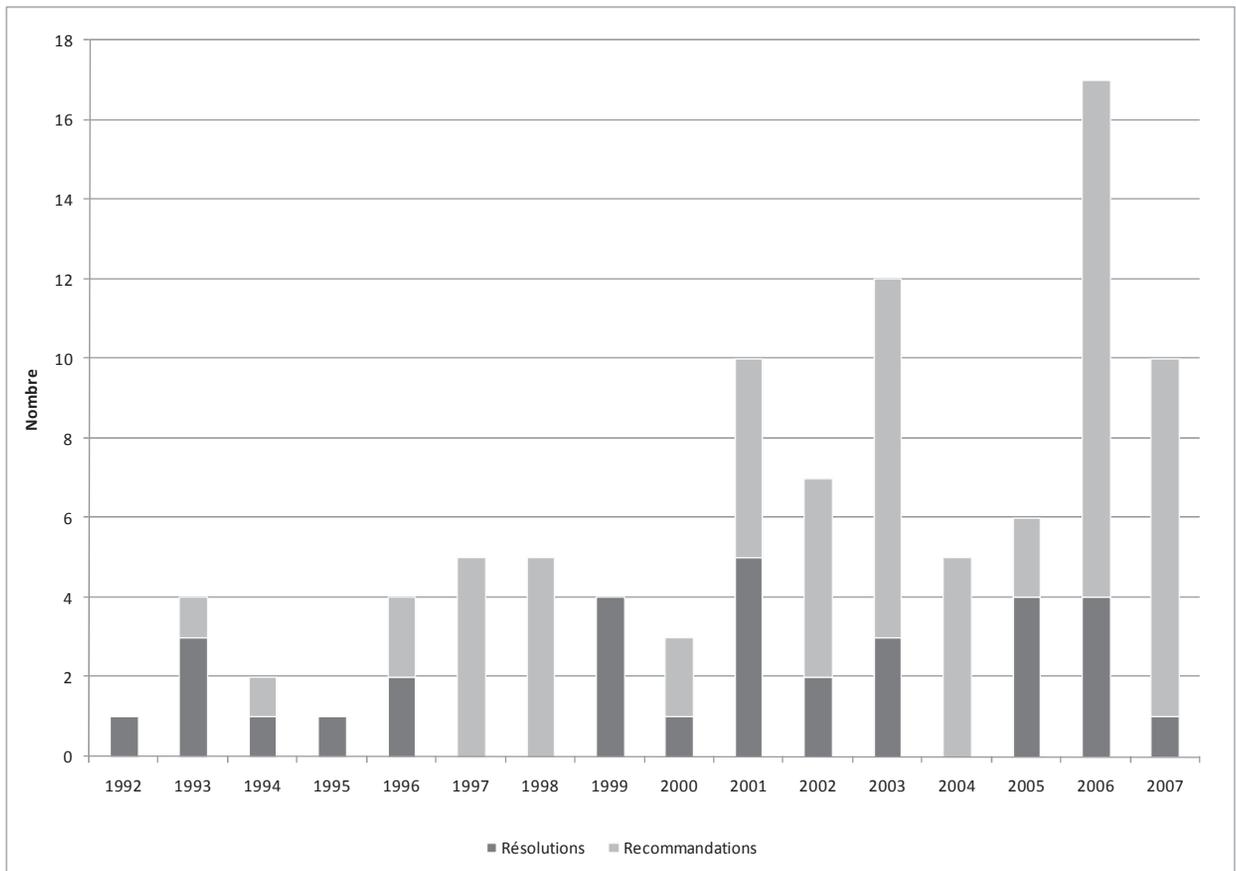
Dans des situations similaires, d'autres ORGP, en utilisant les meilleurs travaux de recherche disponibles et en adoptant une approche de précaution pour gérer les stocks, ont réduit les effets potentiellement négatifs des désaccords scientifiques. Cette solution rencontre toutefois des résistances chez certains membres de l'ICCAT, qui n'a élaboré aucune stratégie de gestion ni aucun cadre décisionnel à partir de points de référence de précaution pour les stocks ciblés.

Application volontaire

Les transformations au sein de l'ICCAT peuvent aussi être freinées par le caractère facultatif de certaines dispositions et mesures de conservation clés de la Convention, les membres étant libres de ne pas appliquer des mesures qu'ils désapprouvent. Les efforts pour faire dissuader les participants de ne pas se conformer aux règles ont généralement été axés sur les non-membres et se sont révélées relativement concluantes pour certains stocks. Cependant, toutes les parties contractantes n'ont pas fait preuve de la même volonté à appliquer les mesures de conservation, ce qui a compromis les résultats et affaibli l'engagement des membres en faveur de la réforme. Ainsi, en 2004, l'ICCAT a lancé un programme triennal de réduction de l'incidence de la pêche au thon sur les tortues de mer. Toutefois, cette résolution n'était pas contraignante mais se bornait à « encourager » les parties contractantes à collecter et à fournir des informations sur les interactions avec les tortues et à définir des mesures de protection.

L'ICCAT a tenté de résoudre cet obstacle que constitue l'application volontaire des mesures prônées, en établissant un cadre législatif incluant plusieurs recommandations. Le nombre des recommandations ainsi formulées par l'ICCAT a considérablement augmenté (Figure 3.4). Cependant, la masse des participants à cette organisation, l'étendue de la zone régie par la Convention et la nature fortement migratoire des stocks fait de l'application de ces mesures un gigantesque défi, compte tenu notamment de l'absence de volonté politique mentionnée précédemment.

Figure 3.3. Nombre de recommandations et de résolutions de l'ICCAT



Source : ICCAT

L'ICCAT a donc adopté, non sans succès, quelques mesures qui tendent plutôt à sanctionner les infractions qu'à les prévenir. Par exemple, au milieu des années 90, elle a interdit l'importation d'espadon, de thon rouge et de thon obèse en provenance du Belize. Le Belize a alors renforcé les contrôles de sa flotte et radié un grand nombre de navire de ses registres. En reconnaissance de ces efforts, l'ICCAT a levé son interdiction le 1 janvier 2004 et le Belize est aujourd'hui une partie contractante à la Convention. Dans un autre cas, en 2005, l'ICCAT a pris des mesures contre les captures hors quota, en abaissant notamment de 1 600 tonnes le plafond annuel des prises taïwanaises pour 5 ans après une surexploitation des stocks en 2004. Signalons également que les sanctions imposées jusqu'à présent l'ont été uniquement à l'encontre des parties non contractantes coopérantes.

L'ICCAT a également pris des mesures pour réduire les surpêches en instaurant un dispositif de remboursement. Ainsi, en 2007, après avoir dépassé son quota de plus de 4000 tonnes parce que certains de ses États membres avaient omis de lui transmettre les informations nécessaires à temps, l'UE a dû fermer immédiatement ses pêcheries. La Commission a déclaré cette surpêche à l'ICCAT et convenu avec elle que l'UE rembourserait 100 % de cet excédent en trois versements annuels égaux, à partir de 2009.

Cependant, tous les efforts réalisés pour favoriser le respect volontaire des mesures en vigueur et réduire leur violation, dans une certaine mesure, des réponses ad hoc à des

crises spécifiques, et sont peu susceptibles d'apporter des modifications de fond. En outre, les membres de l'ICCAT remplissent encore trop peu leurs obligations en matière de transmission de données, ce qui complique l'évaluation des stocks et affaiblit l'efficacité des mesures adoptées. En 2006-2007, seules 19 des 43 Parties contractantes qui composent la Commission avaient fait état de leurs captures nominales. Autrement dit, 56 % des Parties contractantes n'ont pas rempli leurs obligations (ICCAT, 2008). La possibilité pour les membres de ne pas appliquer les dispositions formulées et l'absence de dispositifs bien structurés pour régler les conflits posent des problèmes récurrents contre lesquels rien n'a été fait pour le moment.

Élargissement de la Commission

Comme pour toute grande organisation de consensus, le nombre des acteurs impliqués et leurs capacités à s'engager sérieusement dans des négociations sur les modifications à entreprendre ont clairement fait obstacle au changement. Dans la même logique que la volonté politique, l'implication active des membres de l'ICCAT est essentielle à son bon fonctionnement. L'ICCAT est restée fidèle à ses objectifs de départ en recherchant uniquement l'adhésion des États pêcheurs et côtiers. Or, cette approche est peut-être trop limitée si la Commission veut continuer d'insister sur le rôle des pays des réseaux portuaire et commercial dans la mise en œuvre efficace des mesures de conservation et de gestion.

Parallèlement, si un grand nombre des membres, parties et entités de pêche non-contractantes coopérantes de l'ICCAT n'ont pas appliqué pleinement les mesures existantes, peut-être certains d'entre eux n'ont-ils pas pu le faire. Les besoins et les obligations des pays en développement n'ont pas été clairement reconnus à la création de la Convention et les frais considérables que représentent notamment la collecte des données, leur étude et leur suivi, mais aussi l'application des mesures ont été couverts par les pays développés. Les trois quarts des membres de l'ICCAT sont des pays en développement, dont beaucoup n'ont pas les moyens de mettre en œuvre les accords conclus comme celui des Nations Unies sur les stocks chevauchants, ou de relever les défis posés par leur application, en particulier s'agissant de la pêche illégale et non réglementée et des captures non signalées.

Plusieurs pays en développement rejeteront les mesures de gestion définies à moins de pouvoir développer leurs flottilles ou de percevoir des compensations. Certains pourraient refuser d'adhérer à l'ICCAT sauf s'ils y sont contraints par des dispositifs coercitifs ou par une meilleure répartition des quotas (Webster, 2007). L'application de compensations sous la forme d'échanges de quotas est fréquente à l'ICCAT. L'ICCAT a également tenté de lever cet obstacle en créant un Fonds d'aide destiné à soutenir financièrement les pays en développement pour qu'ils puissent mettre en œuvre l'Accord. Les États, les organisations intergouvernementales, les institutions financières internationales, les institutions nationales, les organisations non-gouvernementales et les individus peuvent apporter une contribution financière volontaire au Fonds. Ce dernier étant en place depuis seulement un an, les informations relatives au nombre de participants et à la contribution moyenne sont peu nombreuses.

Les pays en développement sont des acteurs incontournables si l'on veut accroître la volonté politique nécessaire à l'amélioration des mesures de conservation. C'est pourquoi l'ICCAT tente de renforcer leurs droits. En 2001 par exemple, l'ICCAT a été la première ORGP à adopter des Critères pour l'allocation de possibilités de pêche afin de répondre aux demandes des nouveaux adhérents et de résoudre les problèmes de capacités. De plus,

la formule de contribution budgétaire a été réformée et un fonds spécial a été instauré pour renforcer les capacités nécessaires. Les pays en développement ont bénéficié d'importantes compensations en l'échange de leur coopération et obtenu des dérogations à certaines mesures. L'élection récente d'un représentant d'un pays en développement (Brésil) à la présidence de l'ICCAT pourrait accroître l'intérêt que portent ces pays à l'action de l'organisation.

Allocation des possibilités de pêche

Les réticences générales à allouer aux nouveaux membres des possibilités de pêche suffisantes risquent de décourager les États pêcheurs et côtiers, notamment les pays en développement. Quatre années ont été nécessaires à l'ICCAT pour négocier ces critères d'allocation, qui sont cependant rarement utilisés aujourd'hui de façon explicite ; les quotas sont essentiellement fixés et répartis dans le cadre de négociations politiques. En effet, les critères d'allocation des quotas sont si vastes qu'ils permettent de justifier presque tous les changements d'affectation. Même lorsque la surexploitation des stocks est scientifiquement prouvée, les membres choisissent constamment d'augmenter les quotas et les TAC afin de satisfaire les nouveaux membres au lieu de réduire ceux des membres existants, ce qui revient à autoriser la surpêche (Willock et Lack, 2007). En définitive, l'absence de dispositifs ou de volonté à répondre aux besoins des nouveaux membres a un coût pour la conservation des stocks.

En 1999, le groupe des 18 pays en développement mené par le Brésil a gelé tout consensus sur les mesures de conservation et de gestion tant que la répartition des quotas n'avait pas été modifiée. Il a continué son action jusqu'à l'adoption en 2001 de critères plus globaux. Si cela a pu passer à l'époque pour une victoire considérable des pays en développement, les tentatives de l'ICCAT pour surmonter cet obstacle à la participation de ces États n'ont pas duré. L'affectation des quotas étant négociée stock par stock, leur répartition a en réalité peu changé depuis 2001 (Webster, 2007).

Ce problème d'allocation est dû au fait que les quotas ne sont pas exprimés en proportions du TAC. Face à des négociations axées sur les quantités de poissons et non sur les parts des captures, les pays risquent fort de ne pas vouloir faire de compromis sur leurs anciens niveaux de prises. Il pourrait être envisageable de distinguer les décisions relatives respectivement à l'allocation des quotas (portant sur les parts) et à la conservation des stocks (établissant le TAC) au moyen d'un dispositif de répartition proportionnelle des quotas suivant lequel les membres se verraient affecter un pourcentage du TAC, variable d'une année sur l'autre. L'adoption de ce dispositif pourrait réduire les effets négatifs des conflits provoqués par la répartition des quotas et faciliter un consensus sur les changements à réaliser au sein de l'ICCAT.

Surcapacité

La surcapacité des flottilles des pays membres fait obstacle au changement puisqu'elle n'incite pas ces pays à réclamer des modifications qui risquent de réduire les possibilités de pêche de leurs flottes. C'est principalement à eux qu'il revient de gérer efficacement leurs problèmes de surcapacité. Cependant, cette responsabilité est souvent difficile à assumer sur le plan politique et, en conséquence, les États peuvent chercher à ralentir ou à bloquer toute tentative de transformation d'aspects essentiels de l'ICCAT, qui pourraient nuire à leur part d'une ressource (en déclin). Ainsi, de nombreux pays sont peu enclins à réduire leur quota annuel malgré l'insistance des scientifiques. Pour

résoudre ce problème de surcapacité, l'ICCAT a créé un Groupe de travail sur la capacité de pêche qui s'est réuni pour la première fois en 2007 (ICCAT, 2007c).

Les pays en développement participant à l'ICCAT qui tentent de développer leurs capacités de pêche au thon sont en nombre croissant. Le Brésil par exemple déploie actuellement un programme destiné à reconstruire sa flotte, en mettant l'accent sur la pêche au thon. Le programme Profrota Pesqueira favorisera ainsi la construction, la modernisation et l'achat de 52 chalutiers. Il financera 20 nouveaux navires ainsi que la remise à neuf et la conversion de 8 navires de pêche côtière en chalutiers de pêche au thon océanique. Chaque chalutier est subventionné à hauteur de 4 millions BRL, sans compter d'autres subsides (WorldFish Report, 2008). Ces mesures, si elles sont compréhensibles à court terme dans la mesure où elles visent à obtenir des parts d'un marché extrêmement concurrentiel, ne feront qu'exacerber le problème général de surcapacité, avec les répercussions que cela peut avoir sur l'incitation à réaliser des changements difficiles.

Prise de décision

Les processus de prise de décision sont pour l'ICCAT un obstacle considérable à toute réelle transformation. L'ICCAT est confronté à un certain nombre de difficultés en la matière, notamment en raison de la possibilité pour les participants de ne pas prendre part aux décisions, de l'absence de processus de résolution des conflits et du manque de transparence. L'ICCAT dispose d'une procédure de vote mais elle est rarement utilisée et permet de toute façon à un membre de ne pas appliquer les décisions. En cas d'abstention, les membres n'ont pas à expliquer leurs motivations ni à proposer une autre solution. L'absence d'un processus de résolution des conflits tend à fragiliser la crédibilité et le bien-fondé des décisions prises à l'ICCAT. Si l'ICCAT tente d'aller vers une transparence accrue lorsque les débats portent sur des sujets litigieux, cela exclut souvent les observateurs et revient à tenir des réunions à huis clos. Tous ces différents aspects sont susceptibles de compromettre les résultats des mesures de conservation et de gestion en place et de faire obstacle au changement.

Pérennité des changements opérés

Dans le cas de l'ICCAT, son fonctionnement et sa gestion ont été profondément transformés et devraient, du moins sur le papier, favoriser une exploitation durable des stocks de thons dans la zone régie par la Convention. En effet, les plans de régénération des stocks adoptés pour l'espadon de l'Atlantique Nord, le thon rouge de l'Atlantique Ouest et le makaire ont été largement concluants. Qu'il s'agisse du dispositif de sanctions commerciales, des listes négatives et positives de navires, de l'amélioration des dispositifs de suivi, de contrôle et de surveillance, des dispositifs d'inspection au port, des règlements relatifs à l'affrètement des navires, de la formation et de l'aide aux pays en développement, toutes ces mesures contribuent à améliorer la pérennité des stocks. La situation de l'ICCAT est d'ailleurs particulièrement intéressante car elle a adopté plusieurs des principales innovations récentes en matière de gestion des pêches internationales.

Alors qu'un grand nombre des outils de gestion durable des stocks semblent aujourd'hui en place, la conservation des stocks du ressort de l'ICCAT ne paraît pas meilleure pour autant. En particulier, la mise en œuvre des modifications n'est pas uniforme entre les Parties contractantes. Les problèmes qui se posent à l'ICCAT sont apparemment de nature essentiellement institutionnelle, et les obstacles sont généralement d'ordre interne, reflétant le manque de volonté politique de nombreuses Parties. Les désaccords sur les mesures de conservation et de gestion, y compris sur les possibilités de pêche, compromettent la pérennité des réformes entreprises. Sans des incitations plus persuasives, il est peu probable que de simples mots sur le papier susciteront la volonté politique nécessaire à une modification fondamentale durable de l'organisation.

Principaux enseignements tirés

L'expérience de l'ICCAT est mitigée. L'adoption de plusieurs recommandations avantgardistes relatives à la pêche INN et l'instauration d'un fonds de renforcement des capacités en faveur des pays membres en développement comptent parmi les principales mesures de renforcement et de modernisation de l'ICCAT. Certaines de ces recommandations ont introduit des mesures de gestion qui se traduisent par une reconstitution réelle des stocks, quoiqu'il s'agisse généralement des stocks les moins recherchés sur le marché. Jusqu'à présent, les changements opérés étaient de nature adaptative plutôt qu'anticipative. Cela reflète largement les défis particuliers auxquels l'ICCAT est confrontée en raison du nombre de ses participants et de la divergence de leurs priorités. Des modifications fondamentales sont encore indispensables pour supprimer les blocages institutionnels au sein de la Commission. Toutefois l'évaluation des performances pourrait être l'occasion de relancer l'élan et la volonté politique de changement.

De ce fait, les principaux enseignements tirés de l'expérience de l'ICCAT tournent autour des mécanismes employés par l'organisation pour négocier efficacement puis mettre en œuvre les changements entrepris, et pour surmonter l'inertie causée par des positions nationales divergentes (et créer une coalition favorable au changement).

Nécessité avant tout d'adhérer aux règlements fondamentaux

Le processus de mutation serait sensiblement accéléré si tous les membres de l'ICCAT ratifiaient les instruments juridiques internationaux régissant les activités des ORGP, en particulier l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants. Faute d'un engagement commun à respecter les principes fondamentaux des ORGP, tout effort de modernisation de l'ICCAT pour l'aligner sur les pratiques actuelles de gestion des pêches sera mort-né. Tant que ces instruments n'auront pas été ratifiés, un grand nombre de membres n'auront toujours pas d'obligation légale d'appliquer ces principes, dont fait partie l'approche de précaution. L'adhésion au changement sera plus grande si toutes les parties acceptent les règles à la base des négociations, dont certaines sont notamment définies par l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants.

L'introduction de recommandations n'est qu'un premier pas

Un changement durable est le fruit d'accords de gestion globaux, du respect des mesures adoptées ainsi que de dispositifs efficaces de police des pêches, associés d'une approche préventive des plafonds de capture. Il nécessite de penser à long terme et non de se concentrer sur les profits à court terme pour réduire les TAC étant donné l'état généralement préoccupant des stocks. Parallèlement, il appartient aux États membres de s'assurer que leurs ressortissants respectent les dispositions en place pour favoriser la reconstitution des stocks et combler rapidement toute lacune.

La volonté politique est indispensable à une réforme durable

Une ORGP sera puissante si ses membres le veulent : les mesures de conservation et de gestion adoptées par une ORGP reflètent la volonté collective de ses membres. Un engagement politique défaillant des certains membres de l'ICCAT, un manque de flexibilité défavorable à une gestion solide des pêcheries régionales, et la non-conformité aux règlements en vigueur nuisent à l'efficacité des efforts consacrés aux problèmes de conservation et de gestion. Au vu de l'expérience de l'ICCAT, toute amélioration des cadres juridiques peut être altérée lorsque les TAC sont fixés au-dessus des plafonds recommandés par les scientifiques, que rien n'est fait pour décourager les captures massives de juvéniles et de petits poissons, et que les problèmes de surcapacité ne sont pas pleinement traités.

Les désaccords sur les avis scientifiques peuvent affaiblir les mesures de conservation

L'exemple de l'ICCAT montre également qu'un manque d'informations peut servir de prétexte à l'inaction, au détriment du changement. Ainsi, l'état des stocks de germon, d'une série de petits thons, de mako à nageoires courtes, de voilier, d'espardon de l'Atlantique Sud et de la Méditerranée, de thon rouge de l'Atlantique Est et de thonine est incertain, car les estimations sont soit inexistantes, soit obsolètes, soit imprécises (Willock et Lack, 2006). Des normes de collecte et de transmission des données sont indispensables à l'obtention opportune d'informations de qualité. Leur élaboration contribuerait à augmenter les chances d'obtenir l'adhésion au changement de manière plus générale.

L'absence d'un processus bien structuré et validé par tous pour résoudre les différends est aussi un frein à la réforme. La possibilité pour tout membre de ne pas appliquer certaines mesures sans être pénalisé peut décourager les participants à s'impliquer efficacement dans les évaluations scientifiques ou, plus globalement, aux efforts de renforcement de l'ICCAT.

Débloquer les freins à l'adhésion pleine et entière et élargir la Commission

Comme dans d'autres ORGP, le statut de non-membre coopérant devrait être une étape transitoire à l'adhésion pleine et entière à la Convention. Autorisés à conserver indéfiniment ce statut, les membres ne se sentent pas obligés de résoudre les problèmes qui les empêchent d'adhérer pleinement à la Commission. Cela permet aux États côtiers et pêcheurs de prétendre respecter leurs obligations de coopération internationale sans le faire efficacement.

Parallèlement, il est probablement nécessaire d'inviter plus encore les pays des réseaux portuaire et commercial à participer à l'ICCAT afin de renforcer la conformité de

la chaîne de valeur du côté de la demande. La réforme institutionnelle de l'ICCAT est peut-être aussi la seule façon d'inclure des dispositions qui tiennent compte de manière appropriée des droits de participation des pays en développement.

Le coût d'une action différée

Comme le montre clairement le cas de l'ICCAT, les décideurs reportent souvent la modification de la gestion des stocks jusqu'à ce que les coûts de la surexploitation deviennent manifestes. Il en résulte que la gestion des pêcheries internationales intervient plus pour reconstituer les stocks une fois appauvris que pour les maintenir au même niveau. Une action plus précoce aurait évité les difficultés et les pertes économiques indissociables des mesures de gestion, mais, dans le cas de certains stocks essentiels, les membres de l'ICCAT n'ont pas réussi à trouver de compromis sur les mesures de conservation à adopter jusqu'à ce que les coûts de la surexploitation soient déjà bien établis.

La surcapacité permanente des flottes de certains membres de l'ICCAT alourdit également considérablement le coût d'une action différée. Elle peut avoir des effets pervers pour les pays membres concernés, qui sont susceptibles d'être poussés à préserver, voire à augmenter, leurs quotas malgré une évidente surexploitation. L'ICCAT a réussi à résoudre ce problème chez l'un de ses membres, le Taipei chinois. S'agissant de l'UE, les flottilles opérant dans les eaux de l'ICCAT sont en cours de restructuration. L'approche ainsi adoptée par l'ICCAT concernant la surcapacité est exemplaire puisqu'elle encourage de manière plus adéquate les pays membres et décourage les États de porter atteinte au caractère coopératif de l'ORGP.

La participation des pays en développement est indispensable à la pérennisation du changement

Comme évoqué précédemment, l'efficacité des ORGP dépend de chacun de leurs membres. Elle repose sur la capacité de ces pays à faire respecter les mesures en vigueur par leurs propres navires. En outre, des mesures pour assurer la police des pêches au niveau régional doivent être prises pour aider les pays qui en ont besoin. La réussite dépend donc de l'aptitude à instaurer un consensus et de la coopération des pays en développement. Le renforcement des capacités est essentiel et les efforts réalisés au sein de l'ICCAT pour donner les moyens aux pays en développement de participer utilement aux actions de l'organisation commencent à porter leurs fruits.

L'évaluation indépendante peut être un ressort essentiel du changement

En conclusion, l'évaluation indépendante des performances a permis de déterminer avec fiabilité les performances l'ICCAT, en mettant le doigt sur les domaines d'efficacité de l'organisation ainsi que sur les points préoccupants. Cette évaluation peut jouer un rôle important en fournissant à l'ICCAT un moyen supplémentaire pour faire accepter les modifications institutionnelles de fond nécessaires à la modernisation complète de la Convention et pour veiller à sa mise en œuvre et à son respect par la totalité des parties contractantes. Même s'il est impossible de savoir pour l'instant dans quelle mesure les Parties contractantes de l'ICCAT adopteront les recommandations de cette évaluation et de déterminer à quel rythme elles mettront en œuvre les modifications suggérées, les études de ce type sont indiscutablement une étape positive, qui stimule l'élan de changement.

Notes

1. Ce statut s'applique à la Guyane, aux Antilles néerlandaises et au Taïpei chinois.
 2. Sont membres de l'ICCAT : l'Afrique du Sud, l'Albanie, l'Algérie, l'Angola, la Barbade, le Belize, le Brésil, le Canada, le Cap-Vert, la Chine, la Communauté européenne (pour l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni, Chypre* et Malte), la République de Corée, la Côte d'Ivoire, la Croatie, l'Égypte, les États-Unis, la France (pour ses territoires d'outre-mer), le Gabon, le Ghana, le Guatemala, la Guinée, la Guinée-Équatoriale, le Honduras, l'Islande, le Japon, la Libye, le Maroc, le Mexique, la Namibie, le Nicaragua, le Nigeria, la Norvège, le Panama, les Philippines, le Royaume-Uni (pour ses territoires d'outre-mer), la Russie, Sao-Tomé-et-Principe, le Sénégal, la Syrie, Saint-Vincent-et-Grenadines, Trinité-et-Tobago, la Tunisie, la Turquie, l'Uruguay, Vanuatu, le Venezuela.
 3. Thon rouge (*Thunnus thynnus thynnus*), listao (*Katsuwonus pelamis*), albacore (*Thunnus albacares*), germon (*Thunnus alalunga*) et thon obèse (*Thunnus obesus*); espadon (*Xiphias gladius*); istiophoridés dont : makaire blanc (*Tetrapturus albidus*), makaire bleu (*Makaira nigricans*), voilier (*Istiophorus albicans*) et makaire bécune (*Tetrapturus pfluegeri*); maquereaux dont : maquereau espagnol (*Scomberomorus maculatus*) et thazard (*Scomberomorus cavalla*); enfin, thons mineurs dont : thonine (*Euthynnus alletteratus*), auxide (*Auxis thazard*) et bonite à dos rayé (*Sarda sarda*).
- * 1) *Note de la Turquie* : Dans ce document, les informations relatives à "Chypre" portent sur le sud de l'île. Aucune autorité commune ne représente les peuples chypriotes turc et grec sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). En l'absence d'une solution durable et équitable dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintient sa position sur la question "chypriote".
- * 2) *Note de tous les États membres de l'Union européenne qui sont membres de l'OCDE et de la Commission européenne* : la république de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies à l'exception de la Turquie. Les informations présentées dans ce document ont trait à la zone sous contrôle du gouvernement de la république de Chypre.

Bibliographie

- Borg, J. (2008), « Déclaration du Commissaire Borg: 'Fermer la pêche du thon rouge pour en assurer l'avenir' », communiqué de presse de la CE consultable à l'adresse Internet suivante: http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/press_releases/2008/com08_47_fr.htm .
- Bregazzi, R.T. (2007), *The Plunder of Bluefin Tuna in the Mediterranean and East Atlantic During 2006 and 2007*.
- Commission européenne (2008), « La Commission lance une vaste campagne de contrôle pour lutter contre la surpêche du thon rouge », communiqué de presse de la Commission européenne, 14 mars, Bruxelles, Belgique.
- Commission des thons de l'Océan indien (2005), *Report of the eighth session of the scientific committee*, Victoria, Seychelles.
- Commission interaméricaine du thon tropical (2006), *Tunas and billfishes in the eastern Pacific Ocean in 2005* (Fisheries Status Report #4), La Jolla, Californie.
- Hurry, G.D., M. Hayashi et J.J. Maguire (2008), Rapport de l'Évaluation indépendante : Commission internationale pour la Conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT), PLE-106/2008, ICCAT. Madrid, Espagne, septembre.
- Hogarth, W. (2007), « Eastern Atlantic and Mediterranean Bluefin Tuna Stock is Declining and in Danger of Collapse », NOAA Fisheries Feature, Bill's Corner, octobre, consultable à l'adresse Internet: http://www.nmfs.noaa.gov/features/billscorner/billscorner_archive/2007_10.htm.
- ICCAT (2007a), Bulletin d'information n° 6, septembre 2007, ICCAT, Madrid, Espagne.
- ICCAT (2007b), *Rapport du Comité permanent pour la recherche et les statistiques*, ICCAT, septembre, Madrid, Espagne.
- ICCAT (2008), Rapport de la période biennale, 2006-2007, Partie II (2007) – vol. 2, ICCAT, Madrid, Espagne.
- Mooney-Seus, Marjorie L. et Andrew A. Rosenberg (2007), *Best Practices for High Seas Fisheries Management: Lessons Learned*, Energy, Environment and Development Programme EEDP BP 07/03, Chatham House, Londres.
- OPRT (2008), *OPRT Newsletter International*, mai 2008 n° 19, The Organisation for the Promotion of Responsible Tuna Fisheries, Tokyo, Japon.
- WorldFish Report (2008), « Fishing Nations Gear up to Meet Greater Tuna Demand », *WorldFish Report* n° 308, 24 janvier.
- Webster, D. G (2005), *Leveraging Competitive Advantages: Developing Countries' Role in International Fisheries Management*, *The Journal of Environment and Development* 2007; 16; 8, SAGE, www.sagepublications.com.
- Willcock, A. and M. Lack, (2006). *Follow the leader: Learning from experience and best practice in regional fisheries management organizations*, WWF International and TRAFFIC International, Gland Switzerland.

Chapitre 4.

Modernisation de la Commission des Pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE)

Jusqu'au milieu des années 1990, la Commission des pêches de l'Atlantique du nord-est (CPANE) servait surtout de cadre à des débats sur les problèmes de gestion des pêches plutôt que d'instance où l'on adoptait des mesures de conservation et de gestion. En effet, seules deux recommandations avaient été arrêtées par la CPANE avant 1995. Toutes deux portaient sur le maillage minimal à respecter pour le capelan (1984) et pour le merlan bleu (1986). Depuis le milieu des années 90 cependant, la CPANE a connu plusieurs évolutions, dont l'adoption d'une nouvelle Convention en 2006 (quoiqu'elle doive encore entrer en vigueur) a marqué le point d'orgue. Cette étude de cas analyse ces récents changements, en se concentrant sur l'évolution des orientations, les causes de cette évolution, les obstacles au changement et les solutions apportées ainsi que les principaux enseignements tirés de l'expérience de la CPANE.

Rappel des faits

La Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est a été adoptée en 1959 avant d'entrer en vigueur en 1963. L'objectif de la CPANE, organisme de gestion chargé de faire appliquer la Convention, était d'émettre des recommandations sur l'exploitation rationnelle des stocks halieutiques dans la zone non couverte par les juridictions nationales, en s'appuyant sur les avis scientifiques du Conseil international sur l'exploration de la mer (CIEM). Suite à l'extension de la juridiction des États côtiers à 200 milles marins, les zones marines et les espèces commerciales du ressort de la CPANE ont considérablement diminuées.

En 1980, une Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est a été signée pour prendre en compte cette modification du droit international de la mer et pour permettre à la Communauté économique européenne (aujourd'hui l'Union européenne) d'être signataire. L'entrée en vigueur en 1982 de cette nouvelle Convention a été suivie par la création d'une nouvelle Commission, mandatée pour servir de forum de consultation et d'échange d'informations sur les stocks de poissons et leur gestion. Elle avait également le pouvoir de faire des recommandations sur la pêche pratiquée dans la zone visée par la Convention. Toutefois, l'essentiel des activités de pêche intervenant dans les eaux sous la juridiction des États côtiers, la CPANE n'avait pas les responsabilités suffisantes pour les gérer. Au vu des évolutions du cadre juridique de la pêche internationale depuis la Déclaration de Rio en 1992, et en particulier de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants, la Commission a décidé de réfléchir à l'avenir de la CPANE et a adopté, en 2004 et 2006, des amendements à la Convention de 1982.

Les Parties contractantes ont accepté d'utiliser la "nouvelle" Convention avant même qu'elle ne soit ratifiée. Les dates clés de l'histoire de la CPANE sont présentées dans le Tableau 4.1.

Tableau 4.1. Dates clés de l'histoire de la CPANE

Année	Événement
1953	Fondation de la Commission permanente, prédécesseur de la CPANE
1963	Entrée en vigueur de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est Création de la Commission (CPANE)
1969	Dispositif commun de police des pêches
1970	Effondrement des stocks de hareng dans la zone de la Convention
1977	Réduction de la zone régie par la Commission à sa superficie actuelle, suite à l'instauration des zones de 200 milles marins
1982	Entrée en vigueur de la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est (adoption : 1980) La CE devient Partie contractante Création d'une nouvelle commission (CPANE)
1996	Groupe de travail sur l'avenir de la CPANE Groupe de travail sur les mesures de contrôle et de coercition Première mesure de gestion depuis 1986 : TAC et attributions des quotas pour le sébaste du large
1999	Entrée en vigueur du "Schéma de contrôle et de coercition applicable aux navires de pêche opérant dans des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale dans la zone de la Convention" Entrée en vigueur du « Schéma encourageant l'application par les navires de parties non-contractantes des recommandations de la CPANE » (Schéma PNC) Création d'un Secrétariat permanent, qui siège à Londres (Royaume-Uni)
2001	Première réunion du Comité permanent de contrôle et de coercition (PECCOE)
2004	Première série d'amendements à la Convention de 1982 : adoption d'un mécanisme de résolution accélérée des conflits Listes noires INN (liste A, liste B), entrée en vigueur du nouveau Schéma PNC (adoption : 2003) L'Estonie devient Partie contractante
2005	Seconde série d'amendements à la Convention de 1982, accord de principe
2006	"Nouvelle Convention", accord sur son application sans attendre sa ratification Rapport d'évaluation des performances La CPANE et la NAFO conviennent de créer une liste noire pan-atlantique des navires de pêche INN
2007	Entrée en vigueur du nouveau "Schéma de contrôle et de coercition", qui prévoit un dispositif de contrôle au port

Membres de la Commission

Sont Parties contractantes de la CPANE le Danemark (pour les Îles Féroé et le Groenland), l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie et l'Union européenne. Actuellement, les Bahamas, le Belize, le Canada, le Japon et la Nouvelle-Zélande ont le statut de Partie non-contractante coopérante.

À l'exception de l'UE, toutes les Parties contractantes étaient membres de la Convention de 1963. L'UE a adhéré à la Convention de 1982, tout comme la Bulgarie, la Pologne et la Suède. La Bulgarie et la Suède se sont officiellement retirées de la Commission en 1995. L'Estonie est le dernier pays à avoir rejoint la CPANE en 2004. La Pologne et l'Estonie ont quitté la CPANE en 2006 suite à leur accession à l'Union européenne.

Structure

La structure organisationnelle de la CPANE comprend une Commission (formée de Parties contractantes), un Secrétariat permanent basé à Londres, trois comités permanents et quatre groupes de travail. Les comités permanents sont le Comité permanent de contrôle et de coercition (PECCOE), le Comité des finances et de l'administration (FAC) et le Comité permanent chargé de la gestion et des questions scientifiques (PECMAS). Les groupes de travail sont le Groupe de travail sur l'avenir de la CPANE, le Groupe consultatif sur la communication des données, le Groupe de travail sur le merlan bleu, et le Groupe de travail sur l'évaluation des mesures de réglementation pour la pêche hauturière.

Zones géographiques concernées

La *Zone de la Convention* couvre les Océans Atlantique et Arctique à l'est d'une ligne dans le prolongement du Cap Farvel (42° W), pointe sud du Groenland, au nord d'une ligne qui va du Cap Hatteras jusqu'à la pointe sud de l'Espagne (36° N) et à l'ouest d'une ligne qui part de la pointe occidentale de Novya Semlya (51° E) (Figure 4.1). Les Mers Baltique et Méditerranée n'en font pas partie. L'essentiel de cette zone est sous la juridiction des Parties contractantes, mais trois grandes zones sont des eaux internationales et constituent la *zone réglementée* par la CPANE.

Espèces concernées

Les principales espèces dans la zone de la Convention sont le sébaste (océanique et pélagique ; *Sebastes Mentella* dans les deux cas), le maquereau, l'églefin, le hareng (atlanto-scandinave norvégien frayant au printemps) et le merlan bleu ainsi que des espèces de pleine eau. Le hareng, le merlan bleu et le maquereau constituent les stocks les plus importants sur le plan commercial. Les différents stocks sont exploités par différents pays à des degrés divers (Tableau 4.2).

Tableau 4.2. Principales espèces pêchées par Partie contractante de la CPANE, 2006 (tonnes)

Pays	Merlan bleu	Hareng	Maquereau	Sébaste
Fédération de Russie	298 507	118 506	33 341	28 620
Groenland (Danemark)	6 382	18 309	0	2 588
Îles Féroé (Danemark)	289 049	65 564	11 857	4 024
Islande	306 106	154 716	4 112	21 699
Norvège	638 232	342 991	117 019	6 556
UE	290 781	46 693	163 681	3 812

D'après les prises effectuées en 2006 dans la zone de la Convention (données provisoires).

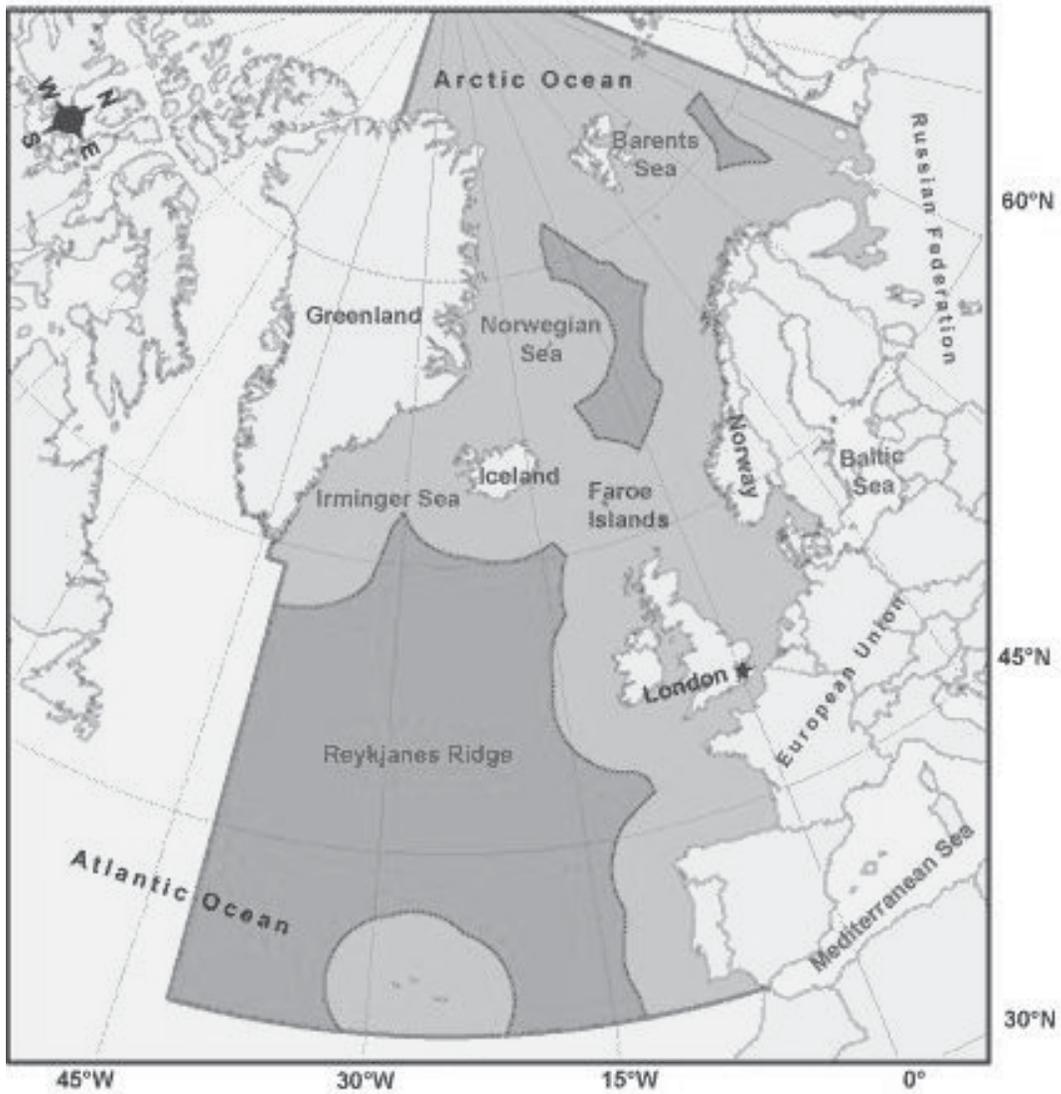
Source : CPANE

Évolution de la stratégie : Modernisation de la CPANE

Début 1995, la CPANE a connu une série de changements relatifs aux mesures de conservation et de gestion ainsi qu'à la gouvernance et au fonctionnement de l'organisation. Cette même année, la CPANE a adopté ses premières grandes mesures de gestion des stocks de hareng, de sébaste et de maquereau. Lors de sa 15^e réunion annuelle, la Commission a également créé deux groupes de travail : le Groupe de travail sur l'avenir de la CPANE et le Groupe de travail sur les mesures de contrôle et de coercition. Le premier a été chargé d'évaluer la structure et le fonctionnement de la Commission au regard des dispositions de la Convention, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'évolution du droit international, en particulier de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et du Code de conduite de la FAO (CPANE, 1997). Le second devait considérer les éventuels éléments à inclure dans un futur schéma de contrôle et de coercition applicable aux navires de pêche des Parties contractantes opérant dans la zone de la Convention en dehors des juridictions nationales (CPANE, 1997).

Les changements qui en ont découlé concernaient essentiellement l'entrée en vigueur de mesures de gestion et le contrôle de la pêche INN, mais aussi la participation à l'ORGP, l'adoption d'une nouvelle Convention et l'évaluation des performances de la Commission. Ces évolutions sont résumées dans l'Encadré 4.1.

Figure 4.1. Carte de la zone couverte par la CPANE



Source : CPANE

Encadré 4.1. Principales étapes de la transformation de la CPANE

1999 : Schéma de contrôle et de coercition et Schéma PNC

Le « Schéma de contrôle et de coercition applicable aux navires de pêche opérant dans des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale dans la zone de la Convention » (Schéma de contrôle et de coercition) prévoit des mesures de contrôle et de surveillance des pêches. Il introduit également une obligation de collecte et de transmission des données fournies par le système de surveillance des navires, et des règles concernant les inspections et le suivi des infractions. Le « Schéma encourageant l'application par les navires de parties non-contractantes des recommandations de la CPANE » (Schéma PNC) reflète les objectifs du Plan d'action international de la FAO contre les activités INN.

2001 : Comité permanent de contrôle et de coercition (PECCOE)

Les principales tâches de ce comité consistaient notamment à examiner la mise en œuvre du Schéma de contrôle et de coercition de 1999, à rendre compte de la conformité des Parties contractantes avec ce dispositif, à émettre des conseils techniques et à veiller à la mise en œuvre du Schéma PNC de 1999.

2004 : Amendements à la Convention de 1982 : mécanisme de résolution accélérée des conflits

La CPANE a été la première ORGP à adopter un mécanisme de résolution accélérée des conflits. Ce dispositif avait pour principale caractéristique de devoir résoudre avant l'ouverture de la saison de la pêche annuelle tout conflit entre les Parties contractantes.

2005/2006 : Amendements à la Convention de 1982 : approche écosystémique, protection de la biodiversité et approche de précaution

Les amendements de 2005/2006 ont clarifié le mandat de la convention consistant à adopter une approche écosystémique, à protéger la biodiversité et à appliquer une approche de précaution, en tenant compte des évolutions du droit international depuis 1992.

2007 : Dispositif de contrôle au port

Pour s'assurer que les mesures de gestion sont correctement appliquées et pour décourager la pêche INN, la CPANE a introduit en 2007 un dispositif de contrôle au port, qui exige des ports européens d'interdire le débarquement de poisson congelé dont la légalité n'a pas été vérifiée par l'État du pavillon du navire. Le contrôle doit prendre la forme d'une inspection directe dans les ports désignés partout en Europe.

Contrôle, coercition et pêche INN

L'absence d'opération de contrôle et de police des pêches dans l'Atlantique Nord-Est a été source majeure de préoccupation de la CPANE depuis sa création. Les activités INN nuisent particulièrement aux ressources de sébaste sur la dorsale de Reykjanes dans la zone réglementée (CPANE, 2006a). Le Groupe de travail sur les mesures de contrôle et de coercition a été spécialement créé en 1996 pour résoudre ce problème. Suite à l'adoption d'une recommandation par la Commission lors de sa réunion annuelle de novembre 1998, le groupe de travail a préparé un projet de « Schéma de contrôle et de coercition applicable aux navires de pêche opérant dans des zones situées au-delà des

limites de la juridiction nationale dans la zone de la Convention ». Ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999 et a été amendé tous les ans depuis. Il prévoit des mesures de contrôle et de surveillance des pêches. Il introduit également une obligation de collecte et de transmission des données fournies par le système de surveillance des navires, et des règles concernant les inspections et le suivi des infractions. Lors de cette même réunion, la Commission a également adopté un « Schéma encourageant l'application par les navires de parties non-contractantes des recommandations de la CPANE » (Schéma PNC), qui reflète les objectifs du Plan d'action international de la FAO contre les activités INN. Ce dispositif a été modifié en 1999, 2001, 2003 et 2004.

En 2001, un Comité permanent de contrôle et de coercition (PECCOE) a été établi notamment pour examiner la mise en œuvre du Schéma de contrôle et de coercition de 1999, rendre compte de la conformité des Parties contractantes avec ce dispositif, émettre des conseils techniques et veiller à la mise en œuvre du Schéma PNC de 1999. Le Schéma PNC compte pour principaux amendements la création de deux listes des navires fraudeurs (la liste A et la liste B) et l'introduction de mesures à l'encontre des bâtiments figurant sur ces listes (Encadré 4.2). Ces ajouts, comme les mesures de contrôle au port, sont entrés en vigueur en 2004. Lors de la réunion annuelle de 2006, la NAFO et la CPANE ont reconnu mutuellement leurs listes.

Encadré 4.2. Pêche INN et listes des navires impliqués

Les organisations régionales de gestion des pêches ont commencé à dresser la liste des navires soupçonnés de pratiquer une pêche INN. Ces listes noires visent à décourager ces activités en exerçant une pression politique sur l'État du pavillon concerné en le condamnant ouvertement. La CPANE tient deux listes noires : une liste A et une liste B. Ces listes sont publiées sur son site Internet.

La liste A est une liste d'observation. Lorsque les navires de pêche d'une Partie non-contractante sont vus en train de pratiquer des activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée dans la zone de la Convention, ils sont immédiatement ajoutés à cette liste. Tout bateau figurant sur la liste A et entrant dans un port ne sera pas autorisé à débarquer ou à transborder ses captures et sera minutieusement inspecté. Il n'aura pas accès aux services disponibles (approvisionnements de tout type et notamment en carburant). Toute aide d'un navire d'une Partie contractante (navires de pêche ou de ravitaillement en carburant) est proscrite, de même que le transbordement et les opérations conjointes de pêche.

Le Secrétariat demande alors des explications et des informations à l'État du pavillon ; si ces dernières ne sont pas satisfaisantes, le navire est placé sur la liste d'infraction confirmée, la liste B. Tout navire figurant sur cette liste B ne sera pas autorisé à entrer dans un port et à pêcher dans les eaux sous la juridiction des Parties contractantes. Les Parties contractantes n'accorderont pas leur pavillon à ces bâtiments et encourageront les importateurs et les transporteurs à ne pas passer de contrat avec eux.

Ces deux programmes ont été fusionnés pour former un nouveau « Schéma de contrôle et de coercition », qui a été adopté à la réunion annuelle de novembre 2006 et est entré en vigueur en mai 2007. La principale nouveauté de ce système était la création d'un dispositif strict de contrôle au port. Le contrôle croissant dans les ports (sous-entendu des pays s'étant prononcé par le biais d'accords bilatéraux contre les prises illégales) s'était révélé un moyen très efficace de repérer, lutter et arrêter l'activité des navires figurant sur les listes des fraudeurs de la CPANE (CPANE, 2006b). Ce système de contrôle au port exige des ports européens d'interdire le débarquement de poisson

congelé dont la légalité n'a pas été vérifiée par l'État du pavillon du navire. Le contrôle doit prendre la forme d'une inspection directe dans les ports désignés partout en Europe. En outre, ce nouveau programme inclut des dispositions sur les mesures de contrôle, en particulier la déclaration des navires de pêche, le marquage des engins et l'étiquetage du poisson congelé ; l'enregistrement et la transmission des données des captures, de l'effort de pêche et des transbordements ainsi que des données fournies par le système de surveillance des navires ; les inspections en mer ; les procédures à adopter en cas d'infraction ; et des mesures encourageant les navires de pêche des parties non-contractantes à se mettre en conformité.

Participation

Plusieurs États qui n'étaient pas des Parties contractantes de la CPANE ont insisté pour adhérer à la Convention et pour participer aux possibilités de pêche dans la zone couverte par la CPANE. Suite à cette pression, la CPANE a rédigé un ensemble de « Directives à l'attention des futures Parties contractantes concernant les possibilités de pêche dans la zone réglementée par la CPANE ». Validées en 2003, ces directives stipulent que :

« Les parties non-contractantes de la CPANE doivent savoir qu'à l'heure actuelle et dans un avenir prévisible, les stocks gérés par la CPANE sont tous affectés, et que les possibilités de pêche pour de nouveaux membres se limiteront probablement à de nouvelles pêches (stocks non alloués actuellement). Les nouvelles Parties contractantes bénéficieront, au même titre que les Parties contractantes existantes, des répartitions futures des stocks non réglementés au moment de la demande d'adhésion. Les nouvelles Parties contractantes qui étaient auparavant des Parties non-contractantes coopérantes peuvent demander une part du quota pertinent. Ces allocations seront réalisées au cas par cas. » (CPANE , 2006a)

Dans le fond, les modifications réalisées ont levé les barrières techniques empêchant les pays d'adhérer à la CPANE mais ont placé un obstacle relativement élevé devant leurs aspirations de pêche. En conséquence, la CPANE n'a accordé le statut de Partie contractante à aucun État du pavillon, à l'exception de l'Estonie en 2003-2004. En 2003, la Lituanie a soumis une demande d'adhésion, mais n'a pas obtenu le statut de Partie contractante en raison des activités de pêche illégale de certains de ses bâtiments, ce qui montre la volonté de l'organisation de lutter contre la pêche illégale d'une manière générale.

Les pays intéressés peuvent demander le statut de Partie non-contractante coopérante. Ce statut a été instauré par le Schéma PNC de 1999. Les Parties non-contractantes coopérantes ont droit à une part du quota de coopération spécialement réservé par la CPANE. Cependant, ces dernières années, ce quota a diminué jusqu'à atteindre un seuil peu rentable. De plus, les Parties non-contractantes coopérantes sont autorisées à réaliser des transbordements et à assister aux réunions plénières et scientifiques en qualité d'observateur. Elles ne sont pas obligées de verser une contribution, mais en devenant membre coopérant, elles s'engagent à faire respecter les mesures de gestion de la CPANE par les navires battant leur pavillon.

Nouvelle Convention

Les amendements apportés à la Convention de 1982 en 2004 et 2005-2006 et le projet d'une nouvelle convention font partie des évolutions récentes majeures de l'organisation.

Le processus a été mené par le Groupe de travail sur l'avenir de la CPANE et les amendements à l'ancienne convention s'appuyaient sur les propositions de certaines Parties contractantes, essentiellement l'Islande et l'UE. Les amendements adoptés en 2004 portaient sur la mise en place de procédures de résolution accélérée des conflits et de procédures en cas d'objection à une recommandation. Les amendements de 2006 concernant l'approche écosystémique, la protection de la biodiversité et l'approche de précaution ont fait l'objet d'un accord de principe en 2005, mais n'ont pas été adoptés avant 2006, plus précisément avant la finalisation de procédures internes relatives à deux Parties contractantes (la Fédération de Russie et l'UE). La proposition visait à moderniser la Convention et à la mettre en conformité avec les récentes évolutions.

Évaluation des performances

Étant donné l'importance accordée aux évaluations des ORGP, la CPANE a décidé en 2005 d'évaluer ses performances au regard de sa Convention de 1982, de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants de 1995 et d'autres instruments internationaux pertinents. Elle a ainsi nommé un groupe d'évaluation composé de six membres et chargé d'identifier les accomplissements réalisés et ceux encore à faire. Ce groupe comptait trois experts indépendants désignés par la Division des affaires maritimes et du droit de la mer (DOALOS) des Nations Unies, le ministère canadien des Pêches et des Océans (MPO) et la FAO, et trois membres de la CPANE. Ce groupe d'évaluation des performances a présenté son rapport à la Commission de la CPANE lors de sa 25^e réunion annuelle, en novembre 2006 (CPANE, 2006a). Ses conclusions étaient globalement positives. Il a toutefois identifié quelques points problématiques, notamment s'agissant des difficultés des Parties contractantes à s'accorder sur l'allocation des quotas de nombreuses pêches majeures, de la nécessité d'une transparence accrue dans certains processus de gestion, et de l'état critique des principaux stocks dans la zone de la Convention. À l'heure actuelle, la CPANE est la seule ORGP à avoir finalisé une telle évaluation.

Moteurs du changement

Plusieurs facteurs extérieurs et intérieurs ont poussé la CPANE au changement. Le principal facteur externe a sans aucun doute été l'élaboration de nouveaux instruments du droit international sur la pêche en haute mer à partir du début des années 90, notamment l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants de 1995. D'autres instruments comme le Code de conduite pour une pêche responsable en 1995 et le Plan d'action international (PAI) visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en 2001 de la FAO ont également encouragé les Parties contractantes à renforcer le mécanisme de contrôle et de coercition de la CPANE. L'ensemble des Parties contractantes ayant signé l'Accord et, donc, s'étant engagées à le respecter, sa mise en œuvre ne relevait pas uniquement d'une obligation légale. C'était là également une question de crédibilité politique. La Norvège et l'UE ont été les principaux initiateurs de cette mise en œuvre au sein de la CPANE.

D'autres facteurs ont incité la CPANE à se transformer : parmi ceux-ci citons l'état critique de stocks majeurs et l'augmentation de la pêche INN dans la zone de la Convention. Pendant des décennies, les stocks de l'Atlantique Nord-Est ont été surexploités. D'après l'évaluation réalisée en 1975-1976 par le CIEM de l'état des stocks réglementés par la CPANE, seulement deux stocks étaient sous-exploités, un était pleinement exploité, 28 étaient surexploités et deux appauvris (Sen, 1997). La situation ne

s'était pas notablement améliorée au milieu des années 90 et son incidence sur la rentabilité des flottilles des parties était considérable (Hannesson, 1996). La pêche INN avait été une source de préoccupation constante et avait également des répercussions sur les bénéfices des flottes. Les conséquences économiques sur les flottilles nationales ont poussé plus encore les pays Membres à renforcer la CPANE. Avec la signature de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants, les principaux États concernés subissaient une pression politique interne très forte pour trouver un moyen d'améliorer la gestion de la CPANE des stocks sous sa responsabilité.

Surmonter les obstacles au changement au sein de la CPANE

Le fait que la CPANE soit formée d'un petit nombre de pays côtiers, qui partagent une culture économique et politique globalement similaire, a facilité l'impulsion d'un élan fédérateur en faveur du changement. Le fait que les eaux de pêche des Parties contractantes ne soient pas distantes les unes des autres est également important : la CPANE est un petit « club » d'États côtiers partageant des intérêts similaires. Après être sorties de leur longue inertie au milieu des années 90, les Parties contractantes se sont entendues relativement facilement par rapport à d'autres ORGP. Néanmoins, elles ont dû affronter plusieurs obstacles, tous n'étant pas surmontés à ce jour.

Volonté politique de coopérer

L'inertie et l'absence de volonté politique à coopérer pour renforcer et moderniser la CPANE ont constitué un véritable défi jusqu'au milieu des années 1990 (Churchill 2001, Hannesson 1996). La CPANE n'ayant alors que trois grands stocks à gérer (hareng de l'Atlantique, maquereau et merlan bleu), ses membres ne ressentaient pas vraiment le besoin de coopérer puisque l'intérêt commercial en jeu était faible. La pêche au hareng avait été interdite. Quant au maquereau, seules la Norvège et l'UE étaient considérées comme des États côtiers. La Russie était la seule à être intéressée par le maquereau et à le pêcher.

Comme évoqué dans la section précédente, l'intérêt pour la CPANE s'est éveillé lorsque les Parties contractantes ont commencé à l'utiliser comme forum de coopération au milieu des années 90 pour remplir leurs obligations légales en tant que signataires de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants de 1995. Les avantages politiques et économiques d'une telle coopération sont devenus manifestes et ont encouragé les décideurs politiques à corriger les défauts de la CPANE. Les Parties contractantes participaient également au changement dans les autres ORGP suite à l'entrée en vigueur de l'Accord, ce qui a contribué à créer un cadre propice au débat et à la concertation sur les mesures de renforcement de l'organisation. Au fil du processus, certaines des questions les plus litigieuses étaient traitées de façon bilatérale (comme le conflit qui opposait l'Islande et la Russie sur le stock de sébaste) et non lors des réunions de la CPANE. Cela a permis de préserver l'élan en faveur du changement au lieu de disperser l'attention et les efforts de chacun sur des sujets probablement moins cruciaux au succès de la CPANE dans son ensemble.

Prise de décision au sein de la CPANE

Jusqu'au milieu des années 1990, la procédure d'objection posait un problème particulier en raison de ses répercussions négatives sur la prise de décision ainsi que sur le

respect des décisions adoptées. Selon la Convention de 1982 en effet, tout État membre pouvait objecter sous 90 jours à une recommandation proposée, auquel cas il n'était pas lié par cette recommandation. Un deuxième État membre pouvait alors opposer une objection dans les 60 jours suivant la première objection et n'était en conséquence pas lié non plus. Si un troisième État y objectait, la recommandation n'avait force exécutoire pour aucune Partie contractante. L'imposition des TAC était encore plus contraignante puisqu'elle nécessitait une majorité des deux tiers et l'assentiment de tous les États membres. L'objection d'un seul d'entre eux suffisait à invalider la recommandation. C'est à cause de cette procédure que les Parties contractantes avaient du mal à s'accorder, jusqu'à récemment, sur les mesures de gestion à adopter et que la plupart de ces mesures n'avaient pas force exécutoire en Russie, qui objectait à l'essentiel des décisions. Certaines des parties contractantes qui émettaient des objections prenaient unilatéralement des mesures qui pouvaient ou non contribuer à pérenniser la ressource, mais en dehors des règles imposées par la Convention.

L'adoption en 2004 d'un mécanisme de résolution accélérée des conflits a permis de renforcer le processus de prise de décision au sein de la CPANE. Suivant ce dispositif, les Parties contractantes peuvent porter devant une assemblée ad hoc tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention si elles n'ont pas réussi à le résoudre par négociation, arbitrage, intervention judiciaire ou tout autre moyen pacifique. Les Parties contractantes ont également convenu d'amender la procédure d'objection, en précisant que toute partie opposant une objection « devra expliquer les motifs de son objection ou avis et faire état de ses intentions ultérieures, en présentant notamment une ou plusieurs mesures de conservation et de gestion de remplacement qu'elle envisage d'adopter ou a déjà adoptées » (CPANE, 2004). Avec ces nouvelles procédures, il est plus difficile pour une Partie contractante d'émettre des objections concernant une mesure donnée. D'où une prise de décision et une coopération plus efficaces au sein de la CPANE.

Un accord sur un nouveau mécanisme de prise de décision et de résolution des conflits a pu être trouvé par le biais du Groupe de travail sur l'avenir de la CPANE. Il était essentiel pour ce groupe de pouvoir appuyer ses travaux sur une vision et une acceptation communes de la modernisation indispensable de la CPANE. Plusieurs années ont néanmoins été nécessaires pour trouver une solution acceptable par tous. Fonder le mécanisme de résolution des conflits sur les principes énoncés par l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants a fourni un point de départ commun aux débats. La distinction faite entre l'allocation des quotas et les aspects politiques des conflits a également contribué au succès de cette évolution. Un autre élément important y a concouru : les échanges féconds entre la CPANE et la NAFO pour moderniser leurs conventions respectives.

Incertitudes scientifiques sur la structure et la taille des stocks

L'ampleur des informations scientifiques disponibles sur la taille et la structure des stocks, en particulier ceux de sébaste a représenté un autre aspect du problème. Si le CIEM mène des recherches pour le compte de la CPANE et la conseille, l'évaluation des données est complexe et parfois sujette à controverse. Le cas du sébaste en est un parfait exemple. Les informations disponibles sur ce stock sont ambiguës et son évaluation peut recevoir plusieurs interprétations, ce qui entrave considérablement l'adoption de mesures de gestion, les Parties contractantes n'étant toujours pas parvenues à un accord. L'Islande est d'avis qu'il y a deux stocks de sébaste différents alors que la Russie est convaincue

qu'il n'y en a qu'un. La Russie a mené des études approfondies à l'échelle nationale et rapporté les résultats obtenus à la CPANE, mais le désaccord subsiste.

En 2005, la CPANE a créé un Comité permanent chargé de la gestion et des questions scientifiques (PECMAS), qui doit servir d'interface entre la recherche et la gestion. Il avait pour mission initiale de préparer une demande de conseil auprès du CIEM, mais le nombre de ses tâches a rapidement augmenté. À l'heure actuelle, il est essentiellement chargé d'entretenir les relations avec le CIEM, d'élaborer des demandes de conseil et de faire des propositions pour la gestion de la zone (CPANE, 2007). D'après les observations du groupe d'évaluation des performances de la CPANE, le PECMAS a amélioré le processus de demande de conseil scientifique auprès du CIEM en aidant à la formulation des questions, ce qui apporte des réponses plus appropriées aux besoins spécifiques de la CPANE. Ce groupe d'évaluation a également relevé que l'organisation, à travers les activités du PECMAS, pourrait jouer un rôle accru pour déterminer les domaines de recherche et d'analyse prioritaires en collaboration avec les États côtiers et le CIEM (CPANE, 2007). En instaurant le PECMAS, les Parties contractantes n'ont pas directement abordé le problème d'incertitude relatif à la structure et à la taille des stocks. Cependant, en créant un comité servant d'interface entre les gestionnaires et les chercheurs, elles peuvent gérer plus efficacement la collecte, la diffusion et la discussion des résultats des travaux scientifiques réalisés et des avis recueillis.

Conflits en liaison avec l'attribution des quotas

À la CPANE, les décisions relatives à l'allocation des quotas sont prises, pour un grand nombre de stocks clés, en dehors de l'ORGP, car l'essentiel des stocks se trouvent à l'intérieur des zones sous la juridiction des États côtiers ou les chevauchent. Ils sont donc à l'extérieur de la zone couverte par la Convention de la CPANE. En conséquence, la gestion assurée par la CPANE peut être répartie en trois ensembles de mesures qui s'appliquent :

- essentiellement dans la zone réglementée (sébaste pélagique, espèces de pleine eau) ;
- à la fois dans la zone réglementée et dans la ZEE d'un seul État côtier (églefin) ;
- à la fois dans la zone réglementée et dans les ZEE de plusieurs États côtiers (merlan bleu, hareng atlanto-scandinave norvégien frayant au printemps et maquereau).

La CPANE gère la totalité des stocks de la première catégorie et les stocks des deuxième et troisième catégories qui se trouvent dans la zone réglementée. Cependant, concernant la dernière catégorie, elle ne prend aucune mesure avant que les États côtiers concernés n'aient approuvé les TAC et la répartition des quotas en dehors de la CPANE. Une fois ces accords conclus, la CPANE soumet, discute et adopte les mesures nécessaires. En l'absence d'un accord, il est entendu entre les Parties contractantes que chaque État côtier doit établir son propre plan de gestion, TAC y compris. Dans ce cas, la CPANE a une marge de manœuvre limitée voire nulle pour gérer les stocks dans la zone réglementée.

L'allocation des quotas a été marquée par le passé par l'absence d'accord entre les États côtiers quant à la gestion à adopter pour chaque stock (Tableau 4.3). Concernant le sébaste et le hareng, des accords importants ont été conclus pour la première fois seulement en 1996-1997, tandis que le maquereau a fait l'objet d'un accord en 1999. Au cours des années suivantes, les stocks de merlan bleu, de hareng et de sébaste étaient les

principales causes de préoccupation et de désaccord entre les Parties contractantes de la CPANE. Il a fallu attendre la réunion annuelle de 2007 pour qu'un accord soit finalement conclu pour tous les principaux stocks (à l'exception du sébaste).

Encadré 4.3. Conflits suscités par la répartition des quotas pour les principales espèces visées par la CPANE

Merlan bleu

Si la Commission a systématiquement fixé des TAC pour les stocks de merlan bleu du milieu des années 90 à 2001, sans toutefois les répartir, elle n'a pas réussi à obtenir l'accord des Parties contractantes sur les TAC et leur répartition de 2002 à 2006. Lors de la réunion annuelle de 1999, il avait été signalé que l'exploitation du merlan bleu excédait les limites biologiques raisonnables. Quel que soit le TAC, les captures étaient considérablement supérieures. De plus, la mortalité de ce stock était en forte hausse depuis 1997 (CPANE, 2000). En 2000, les États côtiers ne sont pas parvenus à un accord sur la gestion de ces stocks. Les mesures de gestion de la CPANE dépendant des États côtiers, les Parties contractantes ont uniquement pu convenir du maintien provisoire du TAC de précaution non affecté (650 000 t). Lors de la réunion annuelle de 2001, l'UE, soutenue par la Pologne, a suggéré d'adopter un autre TAC de précaution (de 250 000 à 300 000 t) jusqu'à la conclusion d'un accord entre les États côtiers. La Norvège, le Danemark, l'Islande et la Russie y étaient opposés dans la mesure où le CIEM conseillait de fermer la pêche. Ce n'est qu'en 2006 que les États côtiers ont réussi à s'entendre sur le mode de gestion à adopter et que les TAC relatifs à la zone couverte par la CPANE ont pu être établis.

Hareng

La gestion des stocks de hareng relève essentiellement des États côtiers. Un plan de gestion à long terme avait été validé en 1999 par les Îles Féroé, l'Islande, la Norvège, la Russie et l'UE. De 2003 à 2007, les Parties contractantes n'ont pas réussi à s'entendre sur les mesures de gestion à appliquer.

Sébaste pélagique

Le sébaste pélagique fait partie des espèces essentiellement gérées par la CPANE. La répartition de son stock a été une source de conflits pendant plusieurs années : selon certaines Parties contractantes (principalement l'Islande), il existait deux stocks distincts qui doivent être gérés différemment, avec deux TAC ; d'après d'autres parties, il existait un seul stock. Ces divergences ont compliqué l'élaboration de mesures de gestion pour le sébaste et la répartition des quotas (Hedley, 2001). La Russie était le principal pays à s'opposer à l'hypothèse des deux stocks. En 1998 par exemple, elle estimait, considérant l'historique de ses captures, avoir droit à 33 % du TAC et jugeait non appropriée la part qu'il lui avait été recommandée. C'est pourquoi, elle objectait à la recommandation relative aux mesures de réglementation retenues. Un accord n'a pu être obtenu qu'à la majorité qualifiée et il n'y avait plus de consensus comme lors des deux années antérieures. L'Islande a elle aussi objecté à cette recommandation et a mis en place des mesures de gestion nationales. À la réunion annuelle de novembre 2006, le stock de sébaste a été divisé en deux stocks distincts pour en faciliter la gestion : le sébaste pélagique de la mer d'Irminger et le sébaste pélagique de la mer de Norvège.

Des intérêts et des revendications divergents concernant l'allocation des quotas pour chaque stock ont bloqué le processus décisionnaire de la CPANE (Encadré 4.3). Le cas du stock de merlan bleu en est un bon exemple. De 2002 à 2006, les Parties contractantes ne sont pas parvenues à s'entendre sur la gestion à opérer en raison de leurs positions divergentes. Selon la Norvège, le merlan bleu devait être géré en fonction des prérogatives géographiques de chacun, autrement dit le TAC devait être réparti suivant la proportion du stock présente dans les eaux de chaque pays. Ainsi la Norvège exigeait-elle 37 % du TAC. Pour l'UE en revanche, cette répartition devait tenir compte des captures réalisées dans chaque zone économique exclusive, indépendamment du pays à l'origine de ces prises. Aussi l'UE exigeait-elle 58 % du TAC tout en précisant que la Norvège avait droit à uniquement 12 %. Les Îles Féroé partageaient la position de l'UE et

réclamaient 31 % du TAC de merlan bleu, soit essentiellement leurs captures ajoutées à l'activité de la Russie dans leur zone. Également favorable à la position de l'UE, l'Islande demandait 22 % du TAC. Simultanément, différentes Parties contractantes attiraient l'attention sur les droits de pêche historiques pour justifier leurs positions ou invalider celles des autres parties. Les pourcentages exigés totalisaient 160 %, ce qui illustre l'ampleur des désaccords (Standal, 2006).

Aujourd'hui, la question du TAC et de sa répartition n'a pas été pleinement résolue par la CPANE. Les Parties contractantes règlent l'essentiel de leurs différends en la matière lors de réunions bilatérales, en dehors de la CPANE. Seule l'affectation des quotas concernant les stocks qui ne chevauchent pas les ZEE (sébeste, espèces de pleine eau) est débattue à la CPANE. Il convient de noter que la CPANE a su réformer avec succès d'autres domaines, même si certains aspects de l'allocation des quotas font encore débat. Dans de nombreuses autres ORGP, les efforts réalisés pour introduire des changements ont été annihilés par les différends suscités par la répartition des possibilités de pêche. La CPANE a cependant considérablement progressé sur des questions centrales comme le contrôle et la coercition, la résolution des conflits et le contrôle au port. Le faible nombre de ses participants et la situation inhabituelle de ses stocks (à la fois en haute mer et dans les ZEE), associés aux répercussions de la pêche INN, peuvent avoir facilité la conclusion d'un accord dans ces domaines, alors que les débats relatifs à l'allocation des quotas ont toujours cours.

Pérennité des changements opérés

Les perspectives de pérennisation des changements opérés pour moderniser la CPANE sont améliorées par la définition réussie de règles claires et concertées dans des domaines clés, comme les dispositifs de contrôle des états du port et de résolution des conflits, les listes de navires et les mécanismes de contrôle et de police des pêches. Une fois ratifiée, la nouvelle Convention consolidera les changements. Aujourd'hui largement maîtrisée, la pêche INN exerce une pression économique moindre sur les flottilles des Parties contractantes. Sur les quelque 900 débarquements rapportés par le contrôle au port, seuls 6 ont été refusés par l'État du pavillon. Si les désaccords scientifiques demeurent, du moins le mécanisme de résolution des conflits fournit-il un moyen de préserver l'intégrité des mesures de gestion de la CPANE tout en permettant aux Parties de résoudre leurs divergences.

Cependant, plusieurs questions sont susceptibles d'ébranler ou de mettre à l'épreuve la pérennité des changements opérés. Premièrement, la répartition des quotas pose toujours des problèmes. La réussite des efforts de modernisation de la CPANE en dépit de quelques problèmes d'allocation non résolus prouve l'efficacité de cette organisation formée d'un petit groupe d'États côtiers relativement homogènes mû par une ferme volonté politique. On peut soutenir que la CPANE devrait jouer un rôle accru dans les négociations relatives à l'allocation des quotas. Par le passé, il n'a pas été rare de voir des Parties contractantes établir leurs propres TAC et quotas au détriment, parfois, des objectifs de conservation et de gestion de la CPANE. On peut conjecturer qu'en suivant cette démarche, les différents membres étaient persuadés qu'ils seraient mieux lotis en refusant de coopérer sur ces points particuliers. Il y a peu de chance que cette situation soit viable à long terme, car la CPANE risquerait de perdre les bienfaits de la formidable avancée réalisée durant la dernière décennie. L'aptitude de l'organisation à résister à des changements inattendus et imprévisibles des conditions économiques et

environnementales dépend de la souplesse et de la solidité de sa structure institutionnelle, notamment concernant le partage des ressources de pêche.

Deuxièmement, la solution ad hoc adoptée pour l'instant par la CPANE en ce qui concerne les nouveaux adhérents ne fait que repousser le problème de la recherche d'un dispositif solide pour permettre à de nouveaux membres d'adhérer à la Convention. Si les pays candidats ne se pressent pas pour l'instant sur le seuil de la CPANE (par rapport notamment à l'ICCAT), cela risque de ne pas durer. Lorsque de nouveaux pays souhaiteront rejoindre l'organisation, la CPANE devra soit s'adapter pour les satisfaire, soit trouver une autre solution pour éviter une hausse de la pêche INN.

Troisièmement, plusieurs questions émergentes mettront à l'épreuve les nouvelles structures de la CPANE. L'adoption notamment d'une approche écosystémique pour gérer les stocks visés par la Convention, y compris en fermant des zones, promet d'être une tâche difficile sur laquelle la Commission travaille depuis plusieurs années. Il sera également important d'instaurer des accords de coopération avec d'autres instances internationales. Notons qu'un protocole d'accord a été signé par la CPANE et l'OSPAR (qui administre la Convention pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est).

Tableau 4.3. TAC et autres mesures de gestion de la CPANE

Année	Stocks régis par la CPANE					
	Merlan bleu	Maquereau	Hareng atlanto-scandinave norvégien frayant au printemps	Sébaste pélagique	Églefin	Espèces de pleine eau (toutes les mesures ne sont pas mentionnées)
2008	TAC global de 1 100 000	TAC global de 385 000	TAC global de 1 500 000	Sébaste pélagique de la mer d'Irminger : aucun accord conclu à la CPANE. Sébaste pélagique de la mer de Norvège : TAC global de 14 500 pour le 2 nd semestre	Cantonnement fermé au chalutage pour protéger les juvéniles	Réduction de 35 %
2007	TAC de 1 700 000 dont 268 000 dans la zone réglementée. Réduction progressive du TAC.	TAC de 423 000 dont 48 000 pour la zone réglementée, avec allocations de quotas	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement. Poursuite des consultations.	Sébaste pélagique de la mer d'Irminger : 46 000 pour la zone de la Convention ; Sébaste pélagique de la mer de Norvège : pêche fermée jusqu'au 30 juin 2007	Cantonnement fermé au chalutage	Effort de pêche inférieur à 65 % de l'effort des années antérieures (soit une réduction supplémentaire de 5 %)
2006	« Déblocage des négociations » ; mais problèmes persistants à l'échelon bilatéral.	TAC de 42 289 pour la zone réglementée	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement, les quotas totalisant à peu près le précédent plafond de 1 000 000. « Poursuite des consultations ».	TAC de 62 416 pour la zone de la Convention		Réduction supplémentaire de 30 %
2005	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement. « Poursuite des consultations ».	TAC de 40 185 pour la zone réglementée	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement. « Poursuite des consultations ».	TAC de 75 200 pour la zone de la Convention		Réduction de l'effort de pêche de 30 % pour les espèces vulnérables
2004	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement. « Poursuite des consultations ».	TAC de 52 192 pour la zone réglementée	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement. « Poursuite des consultations ».	TAC de 120 000 pour la zone de la Convention		Idem
2003	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement.	TAC de 56 610 pour la zone réglementée	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement.	TAC de 119 000 pour la zone de la Convention		Gel temporaire de l'effort de pêche : l'effort ne doit pas excéder le plafond fixé pour la pêche hauturière les années antérieures

Tableau 4.3. TAC et autres mesures de gestion de la CPANE (suite)

Année	Stocks régis par la CPANE					
	Merlan bleu	Maquereau	Hareng atlanto-scandinave norvégien frayant au printemps	Sébaste pélagique	Églefin	Espèces de pleine eau (toutes les mesures ne sont pas mentionnées)
2002	Aucun accord conclu à la CPANE. Mesures nationales uniquement.	TAC de 66 400 pour la zone réglementée	TAC de 76 500 pour la zone réglementée	TAC de 95 000 pour la zone de la Convention		Gel de l'effort de pêche (voir 2003)
2001	TAC de 650 000 pour la zone de la Convention	TAC de 65 000 pour la zone réglementée	TAC de 76 500 pour la zone réglementée	TAC de 95 000 pour la zone de la Convention		
2000	TAC de 650 000 pour la zone de la Convention	TAC de 50 000 pour la zone réglementée	TAC de 102 000 pour la zone réglementée ; total de 1 250 000	TAC de 120 000 pour la zone de la Convention		
1999	TAC de 650 000 pour la zone de la Convention	TAC de 44 000 pour la zone réglementée	TAC de 102 000 pour la zone réglementée ; total de 1 300 000	TAC de 153 000 pour la zone de la Convention		
1998			Maintien de l'accord conclu en réunion extraordinaire en mars 1997 : 102 000 t pour la zone réglementée ; total de 1 300 000.			
1997			Poursuite des consultations. Aucun accord conclu sur le TAC. Approbation d'un dispositif de transmission hebdomadaire des données			
1996			Poursuite des consultations. Aucun accord conclu sur le TAC. Approbation d'un dispositif de transmission hebdomadaire des données			
1995			Apparition d'un stock dans les eaux internationales pour la première fois depuis plusieurs années			

Source: CPANE

Principaux enseignements tirés

Réussir à réécrire le texte de la convention d'une ORGP est un accomplissement majeur. Plusieurs facteurs ont aidé la CPANE à réussir cette gageure : faible nombre de Parties contractantes (États côtiers) partageant des intérêts relativement communs, volonté et engagement politiques nationaux à mettre en œuvre l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants. La CPANE a été parmi les premières ORGP dans le monde à s'efforcer de se moderniser et de renforcer ses moyens d'action et si son expérience est (bien sûr) unique, il est possible d'en tirer plusieurs enseignements susceptibles d'intéresser d'autres ORGP.

Influence des facteurs extérieurs sur la volonté de changement

Les facteurs extérieurs peuvent être un facteur déterminant pour inciter au changement. Dans le cas de la CPANE, l'introduction de nouvelles obligations juridiques internationales de renforcer et de moderniser les ORGP a été à l'origine d'un profond soutien politique en faveur du changement. L'adoption de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants a instauré un cadre politique propice au rajeunissement de la Convention. Cependant, les facteurs extérieurs sont une condition nécessaire, mais pas suffisante. La réforme de la CPANE a été favorisée par l'existence d'un noyau d'États côtiers partageant des intérêts similaires et une même volonté de gérer efficacement les pêches. Les facteurs internationaux ont ainsi pu être plus facilement incorporés aux programmes politiques nationaux. Mais on peut se demander si la CPANE aurait évolué sans l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants.

L'évaluation des performances constitue également un important déterminant extérieur (si elle a été organisée et financée par la CPANE, il s'agissait néanmoins d'un processus relativement indépendant auquel ont participé un certain nombre d'expert internes et externes). Elle a fourni une "fiche d'évaluation" de la CPANE. En évaluant de manière critique ses performances, elle a validé les efforts accomplis pour renforcer l'ORGP et fourni des indications et une aide pour les prochains changements. Une telle évaluation, lorsqu'elle est acceptée par toutes les parties, peut contribuer à augmenter les rangs de ceux qui sont favorables à davantage de changement.

Faire de la réduction de la pêche illégale une priorité

En s'attachant à réduire ou à supprimer la pêche INN, les Parties contractantes de la CPANE ont pu ensemble œuvrer pour une cause commune et entreprendre des changements qui ne menaçaient pas ou n'étaient pas forcément en conflit avec leurs programmes politiques nationaux. Les avantages économiques de cette action étaient clairs pour tous les participants, dont la coopération pour résoudre ce problème bénéficiait à tous, si bien que la répartition des bénéfices générés par la réduction de la pêche INN n'a provoqué aucune controverse. L'adoption d'un système global de contrôle et de coercition était au cœur de l'approche de la CPANE vis-à-vis des activités INN. La mise en œuvre progressive du dispositif de contrôle au port, des listes de navires et de mesures d'accompagnement pour faciliter leur application contre la pêche INN ont ensuite impliqué de nouveaux changements, bien plus délicats à réaliser au regard des intérêts individuels des parties (révision de la Convention essentiellement). Si la répartition interne des quotas est sur le point d'être enfin résolue, retirer le problème de la pêche INN de l'équation est un premier pas nécessaire à cette résolution.

Amélioration continue

L'expérience de la CPANE se caractérise également par une accélération progressive du changement, dont la révision de la Convention a été le point d'orgue. Cette amélioration continue apparaît comme un moyen d'instaurer la confiance et de gagner en crédibilité au sein même de l'organisation, et de permettre ainsi d'autres transformations selon les modalités et au moment choisis par les membres. Le groupe de travail sur l'avenir de la CPANE est toujours pour mission de recommander les futurs changements à apporter.

Le coût des attermolements sur la répartition des quotas et l'adhésion de nouveaux membres

Les changements mis en place à ce jour peuvent impressionner dans la mesure où ils ont été réalisés sans régler les deux principales questions qui soulèvent généralement des problèmes dans les ORGP (répartition des quotas et nouvelles adhésions). Le report d'une action en la matière a toutefois un coût et le fait de ne pas y apporter une solution peut nuire à la stabilité de l'accord de coopération à moyen ou long terme, et avoir un coût économique pour les flottilles des États membres (avec, par exemple, un retour de la pêche INN).

Un Secrétariat professionnel

Il est aussi intéressant de constater qu'un Secrétariat permanent pour la CPANE n'a pas été établi avant 1999. Un Secrétariat professionnel disposant des ressources nécessaires est l'une des clés de l'efficacité de toute ORGP. En l'absence d'un tel Secrétariat, les coûts de la mise en œuvre de changements auraient été nettement plus élevés et auraient pu freiner les actions entreprises.

Capacité à participer

Un autre enseignement tiré de l'expérience de la CPANE porte sur la nécessité de s'assurer que toutes les parties ont les capacités techniques et les mandats politiques indispensables à une participation efficace aux réunions. La résolution rapide des problèmes de gestion et de stratégie exige une telle participation, et la transformation de la CPANE a été retardée en partie par les capacités institutionnelles insuffisantes en Russie. L'emploi d'accords de coopération pour partager ses connaissances et augmenter les capacités techniques de tous peut bénéficier à toutes les Parties, les réunions et négociations étant alors plus efficaces.

Synergies avec les actions entreprises dans d'autres ORGP

Enfin, la CPANE a incontestablement bénéficié des changements en cours dans d'autres ORGP, particulièrement celles de l'Atlantique, comme la NAFO et l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est. La présence des mêmes membres dans ces organisations a facilité la diffusion d'idées et d'initiatives, dont les listes de navires et le mécanisme de résolution des conflits. Ainsi, les listes de navires et les informations qu'elles comportent sont désormais partagées entre ces différentes ORGP, renforçant plus encore l'efficacité de cette mesure.

Bibliographie

- Churchill, R.R. (2001), “*Managing Straddling Fish Stocks in the North-East Atlantic: A Multiplicity of Instruments and Regime Linkages but how Effective a Management?*”, O.S. Stokke(ed) in *Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*, Oxford, Oxford University Press, pp. 235-72
- CPANE (Commission des pêches de l’Atlantique Nord-Est) (1997), *Report of the Fifteenth Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission*, NEAFC, Londres.
- CPANE (2000), *Report of the Nineteenth Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission*, NEAFC, Londres.
- CPANE (2004), *Report of the 23rd Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 8-12 November 2004*, Volume II: Annexes, Annex K – Amendment of the Convention on Dispute Settlement, NEAFC, Londres.
- CPANE (2006a), *Performance Review Panel Report of the North East Atlantic Fisheries Commission*, NEAFC, NEAFC, Londres.
- CPANE (2006b), *Report of the 25th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission*, Vol. II: Annexes, Annex A – Opening Statement by the President, NEAFC, Londres.
- CPANE (2007), « Report of the Permanent Committee on Management and Science, PECMAS, 21-23 February 2007, NEAFC HQ », in: NEAFC (2007), *Report of the Extraordinary Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 13-14 June 2007, Volume I – Report*, NEAFC, Londres.
- Hannesson, R. (1996), *Fisheries Mismanagement: The Case of the Northern Cod*, Fishing News Books, Oxford.
- Hedley, C. (2001), « NEAFC: First Meeting of the Permanent Committee on Control and Enforcement (PECCOE), London, 27 February - 1 March 2001 », Report, International Fisheries Bulletin, Focus, n° 8, www.intfish.net/000/members/ifb/focus/2001/8.htm.
- Standal, D. (2006), « The Rise and Decline of Blue Whiting Fisheries: Capacity Expansion and Future Regulations », *Marine Policy*, vol. 30, pp. 315-327.
- Sen, Sevaly (1997), « The Evolution of High-Seas Fisheries Management in the North-East Atlantic », *Ocean and Coastal Management*, vol. 35, n° 2-3, pp. 85-100.

Chapitre 5.

Modernisation de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (NAFO)

L'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (NAFO) a été mise à rude épreuve au cours des dernières décennies. L'effondrement des stocks de morue des Grands Bancs a provoqué de graves turbulences politiques et économiques au Canada et tendu les relations entre les membres de cette organisation. On s'est interrogé sérieusement sur l'aptitude de celle-ci à résister à ces pressions et, en conséquence, sur les chances de maintenir une approche concertée pour la reconstitution des stocks de poissons de fond à plus long terme.

La NAFO a toutefois connu, au cours des dix dernières années, une période de changement et de rénovation qui laisse espérer un avenir plus radieux pour elle-même et les stocks de poissons de fond. On examine dans cette étude de cas les modifications qui ont été entreprises à la NAFO en considérant plus particulièrement les facteurs qui les ont motivées, leur processus de mise en œuvre et les principaux enseignements tirés de l'expérience de la NAFO qui peuvent être utilement exploités pour renforcer d'autres organisations régionales de gestion des pêches (ORGP).

Rappel historique

La pêche commerciale dans l'Atlantique du Nord-Ouest remonte à la découverte de Terre-Neuve et de la richesse des ressources en morue des Grands Bancs au large de ses côtes à la fin du 13^e siècle. Des pêcheurs européens, français et portugais surtout, ont été parmi les premiers à exploiter ces stocks. Après la deuxième guerre mondiale, la pêche s'est rapidement intensifiée dans l'Atlantique Nord et à la fin des années 40 et au début des années 50, un nombre croissant de grands chalutiers opérait au large du Groenland occidental, du Labrador et de Terre-Neuve (Anderson, 1992).

Les pays pratiquant la pêche ont, en même temps, commencé à exprimer de sérieuses inquiétudes à l'égard de la moindre abondance et de l'éventuel épuisement des ressources halieutiques dans l'Atlantique du Nord-Ouest qui, jusqu'alors, avaient été considérées comme inépuisables. Le souci de ces pays de préserver les stocks de poissons a conduit à la création, en 1950, de la Commission internationale des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (CIPAN), qui visait à protéger et conserver les ressources halieutiques de cette zone de l'Atlantique sur la base des connaissances scientifiques de l'époque en matière de pêche. La CIPAN réunissait les gouvernements des pays suivants: Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Islande, Italie, Norvège, Portugal et Royaume-Uni.

En 1977, le Canada et les États-Unis ont étendu leur zone économique exclusive (ZEE) à 200 milles nautiques, comme le Danemark l'a fait autour du Groenland et la France autour des îles de Saint-Pierre-et-Miquelon. Après plusieurs conférences tenues en

1977 et 1978, les membres de la CIPAN sont parvenus à un accord sur la création d'une nouvelle organisation internationale destinée à remplacer cette commission. La Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, signée le 24 octobre 1978 à Ottawa, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979. Elle comptait sept signataires: le Canada, Cuba, la Communauté économique européenne (CEE), l'Islande, la Norvège, la République démocratique allemande (RDA) et l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). Cette Convention créant l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (NAFO) a remplacé la Convention internationale pour la pêche en Atlantique du Nord-Ouest de 1949 et la CIPAN. Le premier objectif de la NAFO a été de contribuer, par la consultation et la coopération, à l'utilisation optimale, la gestion rationnelle et la conservation des ressources halieutiques de la zone couverte par la convention.

Composition

Les parties contractantes de la NAFO sont le Canada, Cuba, le Danemark (pour les îles Féroé et le Groenland), les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la France (pour Saint-Pierre-et-Miquelon), l'Islande, le Japon, la Norvège, la République de Corée, l'Union européenne et l'Ukraine.

Zones géographiques et espèces couvertes

La NAFO couvre une grande partie de l'Atlantique du Nord-Ouest, incluant les zones de 200 milles nautiques des quatre États côtiers suivants: Canada, Danemark (Groenland), France (Saint- Pierre-et-Miquelon) et États-Unis (zone couverte par la convention). La zone de la convention englobe "les eaux de l'Atlantique du Nord-Ouest au nord du 35^e parallèle et à l'ouest de la ligne courant le long du 42^e méridien ouest, jusqu'au 59^e parallèle. Cette ligne bifurque ensuite vers l'ouest jusqu'au 44^e méridien ouest, puis remonte vers le nord en longeant la côte du Groenland jusqu'au 78^e parallèle, dans les eaux du golfe du Saint-Laurent, du détroit de Davis et de la baie de Baffin". La zone de la convention est divisée en sous-zones, divisions et subdivisions scientifiques et statistiques (graphique 5.1).

La zone connue sous le nom de « zone de réglementation » correspond à la partie de la zone de la convention qui s'étend au-delà des zones dans lesquelles les États côtiers exercent leur juridiction en matière de pêche, c'est-à-dire la haute mer. Trois parties, de superficie assez limitée, de la zone de réglementation sont plus particulièrement importantes pour la pêche lointaine: la partie méridionale ou "queue" des Grands Bancs de Terre-neuve (division 3NO de la NAFO), la partie orientale ou "nez" des Grands Bancs (division 3L de la NAFO) et la zone d'eaux peu profondes s'étendant bien au-delà de la limite de 200 milles des côtes canadiennes et appelée le "Bonnet flamand" (division 3M de la NAFO).

La NAFO gère 20 stocks incluant 12 espèces parmi lesquelles figurent la plie canadienne, le capelan, la morue, le flétan du Groenland ou flétan noir, le sébaste (4 espèces), la crevette, la raie, l'encornet, la merluche blanche, la plie grise et la limande à queue jaune. Le volume total des captures pour la zone couverte par la convention de la NAFO est décrit de manière détaillée dans le tableau 5.1 et le graphique 5.2.

Tableau 5.1. Captures de poissons dans la zone de la convention de la NAFO, 2000-2004, par État du pavillon (tonnes)

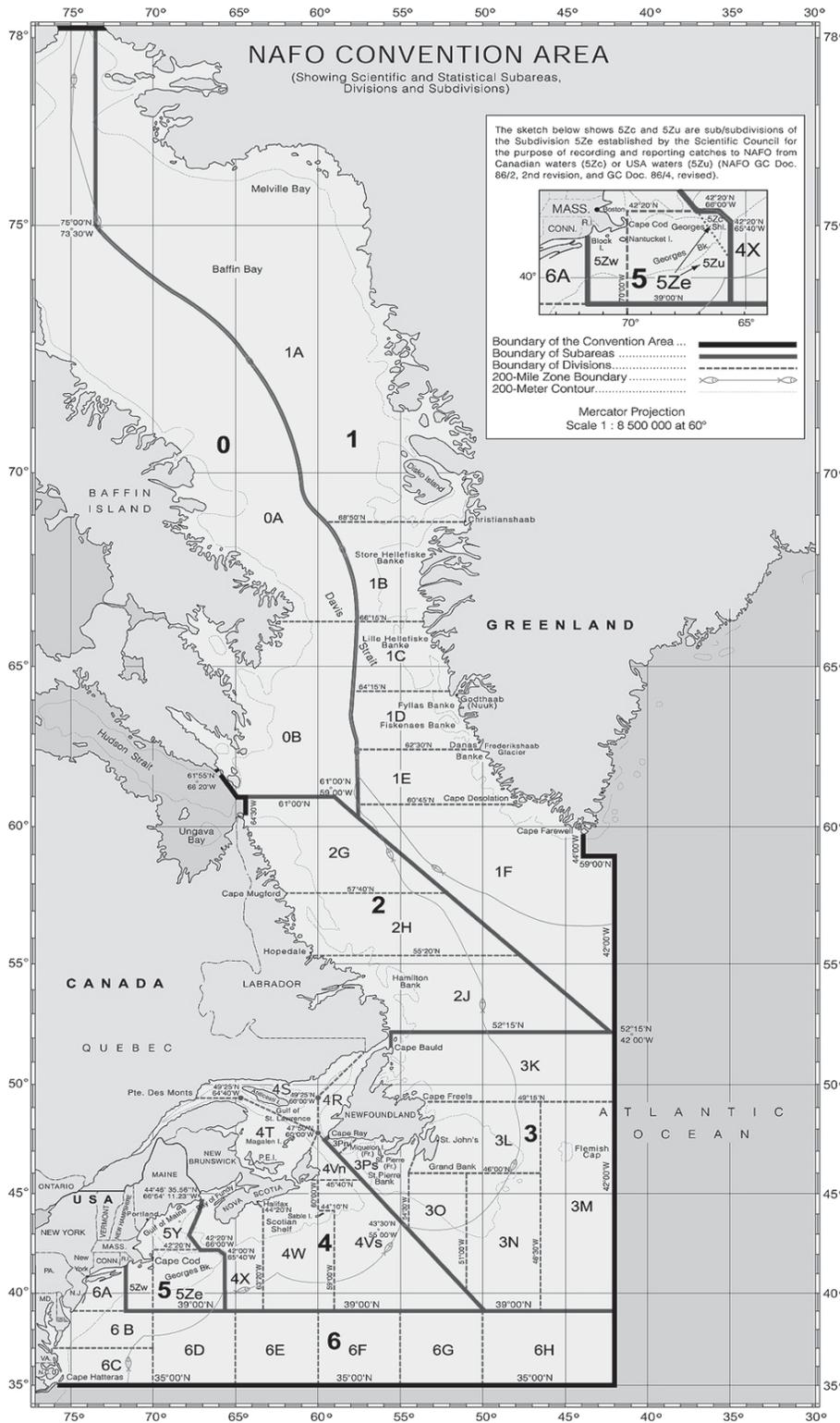
	2000	2001	2002	2003	2004
Canada	854 704	871 254	864 832	817 961	415 274
Cuba	46				
Danemark	130 429	136 886	162 904	202 998	6 942
UE	83 366	79 209	84 486	95 078	66 145
France	6 635	4 206	3 846	3 890	3 702
Islande	9 363	5 077	6 878	7 226	7 588
Japon	2 941	3 627	3 389	3 216	1 948
Norvège	4 424	14 527	14 370	26 308	12 214
Pologne	1 732	761	428	921	2 199
Roumanie					
Russie	27 660	32 138	34 311	34 353	22 254
Corée du Sud					
Ukraine		405		389	580
États-Unis	1 032 035	1 170 543	1 112 855		

Source: site Internet de la NAFO sur les statistiques annuelles relatives aux pêches, www.nafo.int/fisheries/frames/fishery.html, consulté le 19 mars 2008.

Structure de gouvernance

Aux termes de la Convention de 1979, la NAFO se compose d'un secrétariat permanent et de trois organes: le conseil général, la commission des pêches et le conseil scientifique. Le conseil général a pour tâche de superviser et coordonner les affaires organisationnelles, administratives, financières et les autres affaires internes de l'Organisation, y compris les relations entre ses organes constitutifs, ainsi que ses relations extérieures. La Commission des pêches est chargée non seulement de la gestion et de la préservation des ressources halieutiques, mais aussi du suivi, du contrôle et de la surveillance des pêches dans la zone de réglementation. Elle tient compte de l'information et des avis que lui fournit le conseil scientifique. Celui-ci sert de cadre aux consultations et à la coopération entre les parties contractantes pour l'étude, l'évaluation et l'échange d'informations et de points de vue scientifiques sur la pêche dans la zone de la convention, y compris les facteurs environnementaux et écologiques qui l'affectent. Il établit et tient à jour des statistiques et des fichiers ou diffuse des rapports, informations et documents concernant la pêche dans la zone couverte par la convention.

Figure 5.3. Carte de la zone de la convention de la NAFO



Source : NAFO

Six comités permanents prêtent leur concours aux travaux menés par les trois organes, les comités permanents sur les finances et l'administration (STACFAD), les sciences halieutiques (STACFIS), la coordination de la recherche (STACREC), les pêches et l'environnement (STACFEN) et les comités permanents des publications (STACPUB) et de contrôle international (STACTIC). Dans le cadre d'un vaste processus de réforme de la NAFO, d'importantes modifications à la Convention de la NAFO ont été adoptées en 2007. Aux termes de la nouvelle convention, le conseil général et la commission des pêches doivent fusionner pour former une seule et unique commission.

Réforme conduisant à l'amendement de la convention

La NAFO a derrière elle une longue histoire mouvementée, marquée par des différends politiques et de nombreuses réorientations. Cette section du document portera principalement sur les derniers changements observés à la NAFO après un rappel des faits permettant de mieux situer le contexte. Le tableau 5.2 récapitule les grandes dates de l'histoire de la NAFO.

La NAFO jusqu'en 2005

Pendant ses quinze premières années d'existence, la NAFO n'a pas réussi à maîtriser le problème de la surexploitation des lieux de pêche et de l'épuisement des stocks de poissons dans la zone de la convention. Elle avait hérité d'un certain nombre de stocks épuisés de la CIPAN à laquelle elle a succédé. La surpêche des années 80 était en grande partie légale puisque les totaux admissibles de capture (TAC) définis par les États côtiers (pour les zones économiques exclusives ou ZEE) et par la NAFO (pour la zone de réglementation) étaient simplement trop élevés pour être soutenables à terme du fait à la fois que les avis scientifiques émis laissaient à désirer et qu'ils ont été ignorés par les responsables (aux niveaux national et international). À cela se sont ajoutés un système de gestion relativement inefficace, une mise en œuvre et un respect insuffisants des mesures de gestion par les parties contractantes, un recours fréquent à la procédure d'objection par ces mêmes parties contractantes qui en outre définissaient unilatéralement des quotas nettement supérieurs à ceux qui leur étaient alloués par la NAFO, avec pour conséquence une surexploitation de la ressource, et enfin des activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) dans la zone régie par la NAFO (Day, 1997).

C'est au début des années 90 que la NAFO a commencé à s'attaquer à quelques uns de ces problèmes. En 1990, elle a créé un comité permanent sur les activités de pêche des parties non contractantes (STACFAC), chargé d'enquêter sur les incidents concernant la pêche INN dans la zone de la NAFO et de recommander à celle-ci des mesures spécifiques comme inviter les États concernés à adhérer à l'Organisation ou entreprendre des démarches diplomatiques. En juin 1991, le conseil scientifique de la NAFO a conclu que les captures non ou mal déclarées étaient si répandues qu'il n'était plus en mesure d'évaluer correctement les stocks gérés par l'Organisation et que cette situation contribuait à épuiser davantage les stocks de poissons dans la zone de réglementation (Day, 1995).

La NAFO a alors décidé de renforcer son mécanisme d'observation et de surveillance. Pour mieux localiser les efforts de pêche, elle a introduit, en 1992, un système d'observateurs et un système de communication en vertu duquel tous les navires de chaque partie contractante étaient tenus de signaler quand ils pénétraient dans la zone de réglementation de la NAFO et quand ils en sortaient ainsi que quand ils passaient d'une

sous-zone à l'autre. Ce système a été renforcé en 1996 avec la communication d'informations sur les captures à l'entrée et à la sortie de la zone de réglementation de la NAFO. Une notification régulière de la position des navires a été introduite en 2002 avec l'adoption du système de surveillance des navires par satellite ou système VMS (elle doit maintenant être effectuée toutes les deux heures). Depuis 2007 (ou 2004 sous la forme d'un programme pilote), la NAFO dispose d'un système optionnel de notification quotidienne des captures par les patrons des navires et des observateurs. Les parties contractantes qui utilisent ce système pourraient réduire l'intervention des observateurs à un minimum de 25% du temps passé par le(s) navire(s) dans la zone de réglementation au cours d'une année.

L'état des ressources halieutiques dans la zone régie par la convention de la NAFO a atteint des niveaux critiques. En 1992, l'important stock de morue du Nord (Divisions 2J3KL), qui avait été jusqu'alors le principal stock de poissons de la région, s'est effondré. Il a fait l'objet d'un moratoire à l'initiative du Canada dans la zone de la NAFO après l'interdiction de la pêche de cette espèce décidée par le Canada dans sa ZEE. En 1994, tous les principaux stocks chevauchants faisaient l'objet de moratoires ou de sérieuses restrictions dans la zone de réglementation de la NAFO, et les stocks de poissons de fond s'étaient effondrés. Des parties contractantes ont ignoré les moratoires et continué de pêcher. On peut raisonnablement dire que les relations diplomatiques au sein de l'Organisation étaient alors au plus bas.

La situation politique s'est améliorée au sein de la NAFO, lorsque ce litige a été réglé et diverses modifications ont été apportées au système de contrôle, d'observation et de surveillance de l'Organisation. En 1998, la couverture du programme d'observation de la NAFO visant à faire respecter ses mesures de préservation et de gestion des ressources par les navires des parties contractantes a été étendue à la totalité des navires de pêche. En 2001, ont été entrepris les travaux pour la mise en œuvre d'un système de surveillance des navires (système VMS), qui est devenu totalement opérationnel (couverture de 100 %) en 2003. En 2004, un cadre a été adopté pour la mise en œuvre de l'approche de précaution et le premier rapport annuel sur l'examen de son respect a été établi. La NAFO a commencé à publier des informations sur les navires se livrant à des activités de pêche INN (la « liste noire ») en 2005 et, en 2006, elle a reconnu que les navires des parties non contractantes figurant sur la liste des navires pratiquant la pêche INN établie par la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE) s'adonnaient aussi probablement à des activités de pêche dans la zone de réglementation. Cependant, bien que les parties contractantes aient continuellement réduit les TAC, plusieurs des stocks de poissons qui avaient diminué de façon si spectaculaire dans la zone de la NAFO pendant les années 80 et 90 ne s'étaient pas encore redressés en 2008, et dix des vingt stocks gérés par la NAFO faisaient l'objet d'un moratoire depuis plusieurs années (NAFO 2008, annexe IA).

Ce n'est qu'en 2005 que des discussions approfondies ont été engagées sur la réforme de la NAFO bien que certaines questions comme celles de l'introduction d'un mécanisme de règlement des différends et de l'application de l'approche de précaution aient déjà été soulevées. Les parties contractantes et les parties prenantes avaient fait savoir depuis longtemps qu'elles estimaient une réforme nécessaire. L'attention se portait principalement sur les points suivants:

- le processus de décision de la NAFO (la nécessité de limiter le recours à la procédure d'objection, absence de mécanisme de règlement des différends);

- l'absence d'approche écosystémique de la gestion des pêches (même si certains aspects de ce type d'approche avaient déjà été mis en œuvre avec notamment l'approche de précaution et la fermeture de zones pour la protection de certains monts sous-marins, des requins et des tortues);
- la structure de gouvernance (Conseil général, Commission des pêches);
- les critères généraux d'allocation (bien que la NAFO ait des critères d'allocation pour des stocks qu'elle ne gère pas encore) et
- la formule de calcul des contributions financières.

Le processus de décision prévu par la Convention de la NAFO de 1979 est assez lourd, voire inefficace. Toutes les décisions de chaque organe de la NAFO doivent être adoptées à la majorité. La Convention autorise les différentes parties contractantes à choisir légalement de ne pas participer à une décision de gestion sans devoir en subir les conséquences (article XII); lorsqu'une partie contractante dépose une objection contre une décision de gestion, elle n'est plus liée par celle-ci. Les parties contractantes n'ont en outre pas la possibilité de recourir à une procédure statutaire pour régler leurs différends, comme le requiert l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants (UNFSA).

La structure de gouvernance de la NAFO composée de deux organes de décision réunissant, en gros, les mêmes représentants, est critiquée depuis longtemps. Il a été suggéré de la rationaliser en fusionnant les deux organes. Il semblait aussi nécessaire d'aligner la convention de la NAFO sur les dispositions relativement nouvelles introduites dans le cadre juridique de la pêche en haute mer sous la forme notamment de l'UNFSA de 1995 et d'incorporer, entre autres, des considérations écosystémiques dans la gestion des pêches. De plus, certains membres de la NAFO, en particulier les États-Unis et le Danemark (pour les îles Féroé et le Groenland) estimaient que la formule de calcul des contributions financières n'était pas bien équilibrée.

Tableau 5.2. Dates clés de l'histoire de la NAFO)

Année	Évènement
1950	Mise en place de la Commission internationale des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (CIPAN)
1977	Les États côtiers étendent leur zone économique exclusive (ZEE) à 200 milles nautiques [Canada, Groenland (Danemark), Saint-Pierre-et-Miquelon (France), États-Unis]
1979	Entrée en vigueur de la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest Création de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (NAFO)
1981	Système de contrôle international conjoint de l'application de la convention
1988	Le système d'inspections internationales conjointes remplace le système de contrôle international conjoint
1990	Mise en place du STACFAC (comité permanent sur les activités de pêche des parties non contractantes dans la zone de réglementation)
1992	Moratoire sur la morue du Nord à l'intérieur de la ZEE du Canada et de la zone de réglementation de la NAFO Introduction du système de communication de la NAFO permettant de connaître les mouvements des navires
1994	Moratoires ou sévères restrictions imposé(e)s pour la pêche affectant les stocks chevauchants dans la zone de réglementation de la NAFO Le Canada apporte à sa loi sur la protection des pêches côtières une modification qui affirme sa compétence sur son plateau continental au-delà de la ZEE et autorise ses fonctionnaires à faire respecter cette disposition en faisant usage de la force, si nécessaire
1995	Le Canada saisit le navire espagnol <i>Estai</i> en vertu de la nouvelle législation, déclenchant ainsi la « guerre du flétan noir » qui a abouti à l'Accord sur les mesures de contrôle et d'application conclu entre le Canada et la Communauté européenne
1998	Programme d'observateurs de la NAFO (couverture totale de l'ensemble des navires de pêche par des observateurs)
2001	Système de surveillance des navires (« système VMS »)
2004	Mise en œuvre, pour la première fois, de l'approche de précaution par les responsables de la NAFO Premier rapport annuel sur l'examen du respect de cette approche
2005	Établissement, par la NAFO, de la « liste noire » de la pêche INN Lancement du processus de réforme de la NAFO
2006	Reconnaissance, par la NAFO, de la liste noire des activités de pêche INN établie par la CPANE
2007	Adoption des modifications de la convention (révision de la procédure d'objection; nouvelle procédure de règlement des différends; adhésion à l'approche écosystémique; fusion en une seule « commission » de la commission des pêches et du conseil général).

Les parties contractantes ont donc décidé à la réunion annuelle de 2005 de soumettre la NAFO à une révision complète (NAFO, 2005b). Le Canada a formulé une proposition de réforme de la gouvernance de la NAFO inspirée par la déclaration ministérielle de la conférence qui a eu lieu à St. John's en 2005 (déclaration de St. John's – voir l'encadré 5.1) (MPO, 2005). La Norvège a également suggéré de modifier la Convention de la NAFO compte tenu des nouvelles approches adoptées pour la préservation et de la modernisation en cours des ORGP. Au cours du débat qui s'ensuivit, les parties contractantes ont estimé qu'il était nécessaire de renforcer le processus de décision, en élaborant une politique de gestion des océans plus intégrée, en mettant en place des procédures de règlement des différends, en rationalisant la structure de l'organisation, en améliorant le partage des avantages et des responsabilités et de considérer diverses questions liées à la gestion des stocks ainsi qu'au contrôle et à la police des pêche et aux dispositions prises à l'encontre des contrevenants. L'UE a été l'un des principaux partisans de la position canadienne, d'où l'adoption d'une proposition conjointe Canada-UE relative à la réforme de la NAFO (NAFO, 2005c).

Un groupe de travail ad hoc sur la réforme de la NAFO a ensuite été mis en place. Pour faire de la NAFO une organisation régionale de gestion des pêches plus rationnelle et plus efficace, ce groupe de travail devait revoir la Convention et, le cas échéant, recommander les modifications à lui apporter, en mettant plus particulièrement l'accent sur le processus de décision décrit aux paragraphes 4A et B de la déclaration de St. John's ainsi que sur la structure de gouvernance et le fonctionnement de la NAFO (NAFO, 2005d).

Encadré 5.1. La déclaration de St. John's

La déclaration de St. John's est le résultat de la *Conférence sur la gouvernance des pêches en haute mer et l'Accord des Nations Unies sur les pêches – Passons à l'action*, qui a eu lieu du 1^{er} au 5 mai 2005 à St. John's, Terre-Neuve, Canada. Cette conférence a réuni des participants de 49 États, des groupes de pêche ainsi que des représentants des milieux universitaires et de diverses organisations.

La déclaration expose les grandes lignes d'une conception partagée de la réforme de la gouvernance des pêches en haute mer et expose les objectifs précis que les ministres s'efforcent d'atteindre. Elle a été signée par dix-neuf ministres venus du monde entier. Parmi ceux-ci figuraient des ministres de sept des douze parties contractantes de la NAFO représentant les détenteurs de la plupart de ses quotas, c'est-à-dire le Canada, les États-Unis, le gouvernement autonome des Îles Féroé (Danemark), l'Islande, le Japon, la Norvège et l'Union européenne [NAFO (2005), annexe 19 du *Report of the General Council Meeting*, « Discussion Paper – Modernization of Regional Fisheries Management Organizations (Presented by Canada) », réunion annuelle de la NAFO, septembre 2005, Tallinn, Estonie].

Aux paragraphes 4 A et B de la déclaration, les ministres ont exprimé leur volonté de renforcer les ORGP par la mise en œuvre d'un processus décisionnel qui se fonde sur les meilleures informations scientifiques disponibles, incorpore l'approche de précaution et des considérations écosystémiques dans la gestion des pêches, utilise des critères d'allocation reflétant de façon appropriée les intérêts et les besoins des États côtiers et des États en développement et parvienne à ce que les mesures de conservation et de gestion instituées pour la haute mer et celles adoptées pour les ZEE adjacentes soient compatibles. Les États s'engageaient en outre à veiller à ce que les processus décisionnels des ORGP incluent des procédures de règlement des différends qui, non seulement permettent d'examiner les décisions prises en matière de conservation et de gestion des pêches et les comportements adoptés après avoir choisi de ne pas se conformer à ces décisions, mais soient aussi en conformité avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants.

Il a, en outre, été décidé à la réunion annuelle de 2005 que, conformément aux dispositions des paragraphes 4C et D de la déclaration de St. John's, il faudrait examiner l'efficacité des systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance, mis en place par la NAFO pour déterminer les modifications qui devraient leur être apportées pour les renforcer et augmenter leur efficacité aux niveaux du fonctionnement, des résultats et des coûts. Des directives sur les sanctions, le rôle des observateurs et la suite à donner aux infractions seront préparées. La NAFO a également décidé, à cette réunion, d'adopter une approche écosystémique de la gestion des pêches et elle a élargi sa protection des espèces vulnérables, de la réglementation relatives aux raies (2004) à l'interdiction de l'enlèvement des nageoires de requins. Le Conseil scientifique a été chargé de préparer des avis sur l'élaboration de critères pour déterminer les zones revêtant une importance biologique et écologique et leur délimitation dans la zone régie par la NAFO.

Les parties contractantes ont, de plus, décidé d'examiner, à la prochaine réunion, les questions exposées au paragraphe 5 de la déclaration de St. John's, c'est-à-dire celles concernant les efforts de pêche et les captures dépassant les TAC et les allocations fixés, l'adoption de l'approche de précaution à l'égard des stocks non réglementés ainsi que le plafonnement et la réduction de la surcapacité de pêche à un niveau correspondant à l'état des stocks de poissons.

À la réunion annuelle de 2006, la commission des pêches a adopté une série de modifications à apporter aux mesures de conservation et d'application de la NAFO. Les nouvelles mesures faisaient partie de l'initiative visant à réformer la NAFO selon les dispositions du paragraphe 4C de la déclaration de St. John's et couvraient les domaines particuliers suivants:

- dispositions relatives aux prises accessoires (article 9)
- infractions et infractions graves (articles 32 et 33)
- suites à donner dans le cadre du système d'inspection et de surveillance conjointes (chapitre IV)
- mesures d'application (nouvel article) (NAFO 2006).

Un engagement a, en outre, été pris à l'égard de l'application de l'approche écosystémique à la gestion des pêches (avec notamment la fermeture à la pêche démersale de quatre monts sous-marins se trouvant dans la zone de réglementation), la procédure d'objection de la NAFO a été révisée et un nouveau mécanisme de règlement des différends a été introduit. La prise de décision par consensus a remplacé le vote à la majorité qui était la règle, en général, à la NAFO. Ce n'est que lorsque tout aura été tenté, sans succès, pour parvenir à un consensus, que les décisions seront prises à la majorité des deux tiers. La structure de la NAFO a, de plus, été simplifiée en fusionnant la commission des pêches et le conseil général. Les obligations des parties contractantes, des États du pavillon et des États du port ont, quant à elles, été accrues. Une clause tenant compte du nombre d'habitants a été adjointe à la formule budgétaire. En vertu de cette clause, la contribution annuelle d'une partie contractante comptant moins de 300 000 habitants ne pourra excéder 12% du budget total.

Un accord n'a pu toutefois être obtenu sur la modification de la formule applicable aux États côtiers. Une décision n'a pas, non plus, pu être prise sur l'établissement des critères d'allocation concernant les stocks déjà gérés par la NAFO. Celle-ci a élaboré des critères d'allocation pour les stocks qui n'étaient pas encore gérés, mais comme on peut le

comprendre aisément, les parties contractantes se sont montrées réticentes à engager de nouvelles négociations sur les allocations de quotas pour les stocks déjà réglementés.

Les modifications de la Convention de la NAFO de 1979 ont été adoptées à la réunion annuelle de 2007, après deux ans de négociations. La Convention révisée remplacera la version de 1979 une fois qu'elle aura été ratifiée par les parties contractantes.

Facteurs expliquant la volonté de réforme

Divers facteurs ont joué tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la NAFO pour susciter la volonté de réformer cette organisation. La convergence des pressions politiques au sein des parties contractantes, la mise au point de nouvelles normes juridiques internationales pour les ORGP, la tenue opportune d'une conférence internationale et un manque de ressources et de viabilité économique ont, en effet, contribué à générer un grand mouvement en faveur d'une réforme radicale d'aspects essentiels de la NAFO qui a trouvé son aboutissement dans la révision de la convention.

Comme pour les autres ORGP analysées dans le présent rapport, l'accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks de poissons (UNFSA) a donné une forte impulsion aux efforts de réforme. Tous les membres de la NAFO, à l'exception de Cuba, sont Parties à cet accord qui invite ses signataires à mettre en œuvre les principes qu'il énonce en s'appuyant principalement sur les ORGP pour assurer la gouvernance des pêches en haute mer. Pratiquement tous les membres de la NAFO étant parties à l'accord des Nations Unies et s'étant donc engagés à en respecter les termes, la mise en œuvre de ses dispositions par l'intermédiaire de la NAFO constituait pour eux non seulement une obligation légale, mais aussi une question de crédibilité politique. Les membres de la NAFO ont engagé des réformes en vue de renforcer les aspects des activités de l'organisation concernant le contrôle et la mise en œuvre et préparé un réexamen plus approfondi de la convention. La conférence organisée à St. John's en 2005 (voir l'encadré 6 plus haut) a été déterminante pour générer un soutien suffisant pour une révision de grande ampleur de la Convention de la NAFO. Le Canada a certes pris l'initiative d'organiser cette conférence pour renforcer le soutien politique et juridique en faveur de réformes approfondies des ORGP, mais il est incontestable que l'un des objectifs de la conférence était de favoriser certains changements au sein de la NAFO.

Les navires de certaines parties contractantes ne respectaient absolument pas les limites de capture et l'obligation de communiquer correctement les données. Le conseil scientifique a, par exemple, estimé qu'entre 2004 et 2006, les captures de flétan du Groenland ont excédé les TAC du plan de reconstitution des stocks de 27%, 22% et 27%, respectivement, malgré une réduction de l'effort de pêche (NAFO, 2007).

La pêche INN pratiquée par des parties non contractantes et les infractions commises par les navires de certains membres de la NAFO ont contribué à la détérioration de l'état des stocks de poissons dans l'Atlantique du Nord-Ouest (encadré 5.2). La moitié des stocks gérés par la NAFO sont actuellement encore soumis à un moratoire bien que l'on observe des signes de redressement pour certains stocks comme ceux de plie canadienne.

Ces facteurs ont tous contribué à intensifier les pressions politiques intérieures s'exerçant en faveur d'une amélioration de la NAFO. Le Canada, en particulier, militait pour une réforme de l'organisation en raison des très fortes pressions politiques et économiques venant de son industrie nationale et de communautés traditionnellement tributaires des stocks de poissons de fond. Pendant des siècles, les personnes s'installant

sur la côte Est du Canada ont dépendu, pour leur subsistance, de la richesse halieutique des Grands Bancs (morue, en particulier). Ces ressources suscitent donc un attachement culturel, voire émotionnel, considérable. À cela s'ajoute la complexité de la situation juridique et économique de ces régions (liée aux droits d'accès et aux privilèges de certains pêcheurs) qui résulte des décisions prises par les gouvernements successifs. La valeur des pêches de Terre-neuve et du Labrador a, en outre, notablement augmenté ces dernières années du fait que des ressources plus prisées (comme le crabe et la langouste) sont exploitées par moins de pêcheurs. Dans l'ensemble, toutefois, le public canadien n'a pas toujours été favorable aux décisions prises par la NAFO. Le mauvais état général des stocks chevauchants de poissons de fond dans la zone de la Convention, que l'on observe dans la ZEE canadienne, a été largement imputé à la surexploitation et à la mauvaise gestion de la NAFO.¹ Pour obtenir ou garder le soutien des électeurs canadiens, il était capital que les gouvernants prouvent qu'ils agissaient.

Tous les membres de la NAFO, y compris l'UE, ont dans l'ensemble soutenu le Canada dans ses efforts en faveur du changement et ce soutien de tous les membres a eu un impact décisif sur le processus. Ce soutien s'explique par les obligations internationales contractées par les membres en devenant partie aux divers instruments juridiques et politiques relatifs à la gouvernance de la haute mer. Dans le cas de l'UE, cela peut être attribué au fort attachement historique et culturel que certains pays, comme l'Espagne et le Portugal, ont développé pour les ressources de poissons de fond de la région du fait qu'ils les exploitent depuis des siècles. Enfin, la crédibilité politique de l'UE était nettement en jeu au niveau des pays comme de la communauté internationale en ce sens qu'elle devait prouver son attachement à une gestion durable de la pêche tant dans le cadre de la politique commune de la pêche que dans celui d'autres ORGP.

Encadré 5.2. État des stocks gérés par la NAFO

À la réunion annuelle de septembre 2007, le conseil scientifique de la NAFO a résumé, comme suit, l'état des stocks gérés par l'organisation:

« Les stocks de poissons à nageoires dans la zone des Grands Bancs et du Bonnet flamand sont, dans l'ensemble, en mauvais état. Le conseil scientifique continue de conseiller de ne pas pratiquer la pêche ciblée de la morue, de la plie canadienne, de la plie grise, du capelan et du sébaste dans la division 3LN et il conseille de maintenir au plus faible niveau possible les prises accessoires de ces espèces soumises à moratoire. Les inquiétudes exprimées par le conseil scientifique à l'égard de la faiblesse persistante des stocks de morue malgré le strict moratoire de dix ans appliqué ont conduit la NAFO à élaborer un nouveau plan de reconstitution des stocks de morue dans la division 3NO visant à porter le stock reproducteur à 60 000 tonnes. Le processus sera toutefois long et lent puisque la biomasse du stock reproducteur (BSR) est actuellement estimée à 7 500 tonnes seulement. Par contre, les stocks de plie canadienne dans la division 3LNO donnent les signes d'un lent redressement et, au rythme actuel, la biomasse du stock devrait atteindre B_{lim} dans quelques années. La pêche reste viable pour trois stocks de sébaste ainsi que pour la limande à queue jaune, la raie, la merluche blanche, l'encornet et la crevette. Bien que le flétan noir fasse l'objet d'un plan de reconstitution depuis 2004, la BSR diminue, le recrutement reste faible et le stock inclut un fort pourcentage de poissons immatures. Le conseil scientifique estime que le succès du plan de reconstitution est freiné par le fait qu'au cours des dernières années les captures ont régulièrement excédé le total autorisé (TAC) d'environ 25%; c'est une question qui a été abordée par la NAFO à sa réunion annuelle de 2007. »

Source: NAFO (2007).

Enfin, la formule de calcul des contributions au budget de la NAFO était contestée depuis assez longtemps, ce qui a conduit les États-Unis et le Danemark (pour les îles Féroé et le Groenland) en particulier, à inclure cette question dans le programme de réforme de l'organisation. Alors que les États-Unis ne disposent pratiquement d'aucun quota de pêche rentable à la NAFO du fait qu'ils ont adhéré tardivement à l'organisation, ils assument l'entière contribution d'un État côtier, équivalant à 2,5% du budget total, en sus de la contribution exigée de chaque partie contractante (de sorte que les États-Unis viennent au second rang juste après le Canada par leur contribution). Le niveau des contributions que tous les membres doivent acquitter n'est, en outre, pas établi en fonction de l'importance des quotas alloués. Les îles Féroé et le Groenland ont estimé qu'il fallait introduire une clause relative à la taille de la population et contesté le fait que les petites entités de pêche étaient traitées de la même façon que les grands États pêcheurs. Les chances de voir cette question particulière abordée dans le cadre d'un vaste mouvement de réforme ont contribué à susciter l'adhésion aux projets de changement.

Traitement des obstacles à la réforme de la NAFO

Désaccord sur l'avis scientifique

L'un des obstacles à la réforme de la NAFO résidait dans le désaccord existant sur l'avis scientifique et ses conséquences négatives pour la mise en œuvre de l'approche de précaution dans la gestion des pêches. Les mesures de protection et de gestion de la NAFO reposent sur l'avis scientifique du conseil scientifique. Celui-ci formule son avis à la demande, soit de la commission des pêches pour des stocks particuliers de poissons se trouvant dans la zone de réglementation de la NAFO, soit des États côtiers désireux d'obtenir des informations sur les stocks existant dans leur ZEE ou sur des stocks chevauchant deux zones juridictionnelles. Lorsqu'elle fixe les TAC et alloue les quotas de pêche, la commission des pêches ne se conforme pas toujours à l'avis du conseil scientifique et elle fixe parfois les TAC à un niveau supérieur à celui recommandé dans l'avis scientifique. Depuis 2003, cela a été le cas pour le flétan du Groenland (voir l'encadré 5.3), la raie épineuse (TAC fixé à 13 500 tonnes, soit un niveau légèrement supérieur au niveau recommandé de 11 000 tonnes) et le sébaste 3M (TAC augmenté de 5 000 à 8 500 tonnes pour 2008 contre l'avis scientifique puisque le stock donnait des signes de redressement). Ces décisions sont prises surtout pour des raisons politiques – répondre aux attentes des industries nationales de la pêche des parties contractantes ou faciliter la conclusion de « règlements globaux » entre les parties contractantes, par exemple. Dans certains cas, toutefois, l'avis scientifique n'est pas respecté parce que les parties contractantes doutent de l'exactitude et de la fiabilité de l'évaluation des stocks ou parce que dans certains cas il y a un certain niveau de tolérance à l'égard du risque dans le processus décisionnel.

Une évolution a été observée au cours des dernières années dans l'approche adoptée par les parties contractantes à l'égard des désaccords sur les avis scientifiques. Elle a été en partie induite par le fait que, de l'avis général, la procédure d'objection qui permettait de décider unilatéralement de se soustraire à n'importe quelle mesure devait être ajustée pour assurer une plus grande cohérence avec les objectifs de la convention (voir la prochaine section). Les participants étaient aussi davantage disposés à chercher d'autres solutions que le dépôt d'une objection. Cela est bien illustré par l'avis et les recommandations formulés pour le stock de flétan du Groenland dans la Sous-zone 2 et les Divisions 3KLMNO et par le plan de reconstitution qui a été finalement mis en place

(encadré 5.3). Un large recours aux discussions bilatérales et multilatérales a permis aux parties contractantes les plus affectées de résoudre les problèmes liés à l'avis scientifique et à ses implications tant pour les industries nationales que pour la santé du stock à long terme.

Encadré 5.3. Reconstitution du stock de flétan du Groenland

Le schéma susmentionné a notamment été observé dans le cas de l'avis et des recommandations formulés pour le stock de flétan du Groenland dans la Sous-zone 2 et les Divisions 3KLMNO de la NAFO pour l'année 2004. Dans son avis pour 2004, le conseil scientifique a recommandé un TAC de 16 000 tonnes pour le flétan du Groenland alors que dans son avis pour l'année précédente il avait préconisé un TAC de 36 000 tonnes. Cette réduction inattendue de plus de 50% du TAC a suscité une forte polémique et de nombreuses discussions à la réunion annuelle de la NAFO de 2003 tant dans les séances plénières que dans les réunions des chefs de délégation. Les parties contractantes ont exprimé des doutes à l'égard de l'exactitude de l'évaluation du stock. Le conseil scientifique a alors expliqué que son avis pour ce stock pour l'année 2004 reposait sur l'emploi d'une nouvelle formulation du modèle d'évaluation des stocks. D'après ce modèle, tous les indicateurs étaient négatifs pour le flétan du Groenland et seule une limitation des captures à 16 000 tonnes devait permettre de maintenir le niveau de la biomasse du stock. La biomasse exploitable de ce stock avait diminué au cours des années précédentes et le recrutement avait été médiocre. D'après les estimations, le stock se trouvait à son niveau le plus bas en 2003 (NAFO, 2003a).

Étant donné les conséquences de la forte réduction conseillée des captures maximales pour les pêcheurs et l'industrie de la pêche de l'UE, du Japon, du Canada et de Russie, notamment, de nombreuses discussions bilatérales et quadrilatérales ont eu lieu pour parvenir à une solution. Les quatre parties contractantes ont élaboré un programme de reconstitution du stock de flétan du Groenland s'étalant sur quinze ans qui incluait un TAC de 20 000 tonnes pour 2004 et une réduction continue des TAC pendant les années suivantes (NAFO, 2003a). Une limitation des captures à 16 000 tonnes ne devait être atteinte qu'en 2007. Le plan de reconstitution a finalement été adopté par la commission des pêches. Il a été salué par la NAFO comme un résultat remarquable et un progrès important dans la voie de la mise en œuvre de l'approche de précaution puisqu'il a été élaboré avant tout pour protéger au mieux le stock concerné.

Règlement des différends

Comme on l'a indiqué plus haut, un obstacle important à la réforme résidait dans l'absence de mécanisme efficace de règlement des différends et dans la possibilité qu'avaient les parties contractantes de se soustraire aux mesures de protection et de gestion en déposant une objection (article XII de la convention de 1979). Les parties qui déposaient une objection n'ayant pas besoin de justifier leur décision ou de proposer une solution de remplacement à la mesure contestée, cela avait pour effet de saper les mesures prises pour remédier au mauvais état des stocks. Il convient de noter que la procédure d'objection a principalement été utilisée pour les TAC, les quotas et la régulation des efforts de pêche et non à l'encontre d'autres dispositions comme les fermetures de zones, les systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance, l'approche écosystémique, etc.

Cet obstacle a été surmonté par la modification de la procédure d'objection et l'adoption d'un nouveau mécanisme de règlement des différends (qui n'a pas encore été invoqué du fait que la Convention révisée n'est pas encore entrée en vigueur). Aux termes des articles XIV et XV de la Convention révisée, une partie contractante peut déposer une objection, mais elle doit en donner les raisons et indiquer la mesure qu'elle compte prendre à la place de celle qu'elle conteste. La partie contractante ou la commission (par décision prise à la majorité) peut soumettre l'objection à un groupe spécial indépendant. Celui-ci examinera alors l'objection et la mesure de remplacement proposée et fera une

recommandation à la commission indiquant si l'explication fournie par la partie contractante est à son avis bien fondée et, dans ce cas, si la mesure en question doit être modifiée ou supprimée, et si les dispositions de remplacement proposées sont compatibles avec les objectifs de la convention. La commission doit ensuite se prononcer sur cette recommandation dans un délai de trente jours.

Si une partie contractante conteste le résultat du processus relatif à la procédure d'objection, elle peut notifier l'existence d'un différend. Celui-ci est examiné par un groupe spécial indépendant qui s'efforce de trouver une solution négociée non contraignante dans un délai très court. Si aucune solution n'est trouvée, le différend peut être soumis au processus de règlement contraignant des différends prévu par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) et l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants (UNFSA).

La prise de conscience de la nécessité d'élaborer un nouveau mécanisme de règlement des différends remonte, au moins officiellement, à 1996 lorsqu'un groupe de travail sur les procédures de règlement des différends a été établi. Le processus par lequel, la réforme a été lancée, menée et approuvée est instructif (encadré 5.4). La principale innovation du nouveau mécanisme réside dans la distinction opérée entre une objection et un différend et dans les procédures clairement énoncées prévues pour résoudre chacun de ces cas. Le nouveau mécanisme pénalise davantage les parties qui refusent d'appliquer les décisions de la Commission et s'appuie sur des groupes d'étude et des procédures de règlement des différends impartiaux. Il protège ainsi les droits souverains des parties contractantes tout en faisant en sorte que les processus prévus pour résoudre les objections et les différends ne compromettent ni les objectifs ni le fonctionnement de la convention. Le sentiment partagé de la nécessité de remédier aux effets préjudiciables de la procédure d'objection antérieure ainsi que les enseignements tirés du processus d'élaboration de la procédure de règlement des différends de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE) (auquel ont participé plusieurs membres importants de la NAFO comme notamment l'UE, la Norvège, l'Islande et la Russie) ont contribué à assurer la réalisation de la réforme. Il convient également de noter que, pour importantes qu'elles aient été, les modifications apportées aux clauses de règlement des différends n'ont constitué qu'un aspect de l'ensemble des mesures de réforme.

Structure institutionnelle

Il était aussi nécessaire d'améliorer la structure institutionnelle relativement complexe qui divisait les fonctions administratives et de gestion entre la commission des pêches et le conseil général. Le conseil général est chargé de superviser et coordonner les affaires organisationnelles, administratives, financières et les autres affaires internes de la NAFO, y compris les relations entre ses organes constitutifs, ainsi que les relations extérieures de l'Organisation. La commission des pêches est, quant à elle, chargée de gérer et préserver les ressources halieutiques de la zone de réglementation. Toutes les parties contractantes sont représentées dans les deux organes dont les réunions rassemblent essentiellement les mêmes personnes représentant les mêmes intérêts.

La convention révisée rationalise la structure institutionnelle et l'harmonise avec celle des autres ORGP. La commission des pêches et le conseil général vont être fusionnés pour former une seule commission, soutenue par un conseil scientifique et d'autres organes subsidiaires. Le mécanisme de prise de décision a aussi été modernisé. Lorsqu'un consensus ne pourra être obtenu, les décisions seront prises à la majorité des deux tiers. Une procédure d'objection a également été mise en place parallèlement à un mécanisme

de règlement des différends, dans l'esprit de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants.

Encadré 5.4. Constitution d'une coalition pour définir les procédures de règlement des différends de la NAFO

La question de l'instauration d'une nouvelle procédure de règlement des différends à la NAFO a été considérée dès 1996. La NAFO a mis en place un groupe de travail sur les procédures de règlement des différends (groupe PRD) à sa réunion annuelle de 1996. Celui-ci s'est réuni périodiquement jusqu'en 2001. Au cours de ces réunions, les négociations ont principalement été menées par le Canada et l'UE qui ont présenté la plupart des propositions et documents de travail, mais le Danemark et la Lettonie ont également figuré parmi les parties contractantes qui ont le plus activement participé au processus.

À la réunion qu'il a tenue en 2001, le groupe PRD a examiné les documents présentés par la délégation de l'Union européenne sur les travaux consacrés aux procédures de règlement des différends par la CPANE et la SEAFO. L'UE y décrivait l'heureuse conclusion des discussions qui avaient eu lieu dans le cadre de la CPANE, en avril 2001, pour mettre au point des procédures de règlement des différends pour cette organisation sur la base essentiellement des documents du groupe PRD de la NAFO. Celui-ci a alors rédigé une version finale du « texte consolidé 2001 », destiné à être soumis au conseil général.

En 2002, les délégués ont procédé à un échange de vues sur le statut du groupe PRD et la poursuite éventuelle des discussions sur les procédures de règlement des différends dans le cadre d'un groupe de travail. L'Union européenne a proposé d'organiser des consultations entre le Canada, l'UE et les États-Unis en vue de déterminer les voies possibles à emprunter pour avancer sur cette question. Les représentants du Canada et des États-Unis ont approuvé la suggestion de l'UE. Les autres délégués ont fait observer que toutes les parties contractantes devraient participer activement aux travaux du fait que les procédures de règlement des différends seraient très importantes pour toutes les parties et pas seulement pour le Canada, l'UE et les États-Unis.

Des consultations informelles ont eu lieu en avril 2003 entre le Canada, l'UE, la Lettonie et les États-Unis sur la voie à suivre pour le groupe PRD de la NAFO. Une lettre adressée par le Canada au Secrétariat de la NAFO en mars 2003 a servi de document de base pour cette réunion informelle. Celle-ci a permis de mieux cerner les points de discussion restants.

Les négociations ont été poursuivies dans le cadre des réunions annuelles de 2004 et 2005 et, en 2005, le Canada a présenté un document de travail exposant les grandes lignes des modifications inspirées par la déclaration ministérielle de la conférence de St. John's qu'il était proposé d'apporter à la gouvernance de la NAFO. Celles-ci incluaient des modifications du processus de décision et des procédures de règlement des différends. Dans le débat qui s'ensuivit, les Parties se sont déclarées favorables à l'initiative visant à réformer la NAFO, et l'UE et le Canada ont ensuite présenté une proposition conjointe sur la réforme de la NAFO, qui a été adoptée. La façon dont les travaux sur les procédures de règlement des différends devraient être poursuivis a également été considérée. L'UE a proposé d'inclure cette question dans les discussions du groupe de travail sur la modernisation de la NAFO. Cette proposition a été acceptée par les autres parties contractantes.

Après deux autres années de négociation, la NAFO a adopté, en 2007, la nouvelle convention incluant les nouvelles dispositions relatives aux procédures d'objection et de règlement des différends.

Source: comptes rendus des réunions figurant sur le site Internet de la NAFO (www.nafo.int.)

Divergences d'intérêt et méfiance traditionnelle entre les parties contractantes

L'histoire de la pêche des stocks de poissons de fond gérés par la NAFO a notamment été marquée par un fort antagonisme entre les parties contractantes. Celui-ci, qui tient aux divergences traditionnelles d'intérêt entre ces parties, s'est caractérisé par de longs différends sur le contrôle et la gestion des ressources, en particulier entre l'UE (Espagne et Portugal surtout) et le Canada, les deux principales puissances historiques au sein de la NAFO. L'UE maintient dans l'Atlantique du Nord-Ouest, une importante flotte de pêche qui exploite ces eaux depuis très longtemps et elle a naturellement cherché à préserver les possibilités de pêche pour ces navires. Le Canada, inquiet pour les stocks chevauchant sa ZEE et la zone de réglementation adjacente de la NAFO, s'est efforcé non seulement d'assurer, dans le cadre de la NAFO, une gestion des stocks compatible avec sa propre politique et ses propres mesures de protection et de gestion, mais de répondre aussi aux attentes de son industrie de la pêche.

Le poids du passé a donc constitué un obstacle considérable à surmonter dans les efforts déployés en faveur de la réforme au sein de la NAFO. Toutefois, l'accord obtenu sur la nouvelle convention prouve que malgré la persistance inévitable de tensions, les principales parties contractantes ont trouvé un terrain d'entente suffisant pour établir la confiance et faire passer les réformes. Plusieurs facteurs y ont contribué. En premier lieu, il était évident que pour réussir à reconstituer les stocks de poissons de fond, il fallait que la NAFO fonctionne efficacement. La nécessité sur le plan économique d'améliorer l'état des stocks, associée aux obligations juridiques internationales et au fort attachement historique des principales parties contractantes à la pêche dans cette région a amené les pays à trouver ensemble une solution concertée à ce problème.

En deuxième lieu, deux acteurs essentiels de la NAFO, à savoir les Etats-Unis et le Canada avaient (et continuent d'avoir) des priorités politico-économiques nationales à traiter. Ils ont tous deux profité de la réforme de la NAFO et du soutien apporté par les autres parties contractantes à ces efforts de réforme pour régler leurs problèmes intérieurs.

En troisième lieu, la réforme de la politique commune de la pêche de l'UE effectuée pour remédier aux surcapacités et renforcer la surveillance et le contrôle des flottes de ses pays membres a permis de rendre plus crédible la position de l'UE dans les négociations de la NAFO.

Enfin, l'UE et le Canada se sont évertués à renforcer le niveau de confiance et de coopération entre leurs deux délégations par le biais principalement de réunions bilatérales et multilatérales. Pendant les deux années qu'a duré le processus de réforme de la NAFO, en particulier, le Canada et l'UE ont procédé à de fréquentes consultations bilatérales à l'appui des échanges de vue entre l'ensemble des parties contractantes pour parvenir, le plus tôt possible, à un accord sur les aspects essentiels de la réforme, ce qui a permis d'éviter de profonds désaccords lors des réunions annuelles et dans le cadre des discussions du groupe de travail. Il ne faut pas sous-estimer le rôle que le processus de renforcement de la confiance et de la crédibilité au sein de l'organisation a joué dans la réforme de la NAFO.

Couverture des données

Pour s'acquitter efficacement de leur tâche, les organismes régionaux de gestion des pêches doivent pouvoir compter sur un degré élevé de coopération de la part des parties contractantes pour la communication et la qualité des données. Le conseil scientifique de la NAFO avait depuis longtemps du mal à évaluer de manière exhaustive les ressources

halieutiques gérées par l'organisation du fait de l'insuffisance des données transmises par les parties contractantes. Beaucoup a été fait au cours des dernières années pour remédier à cette situation avec, par exemple, l'introduction du système VMS en 2001 et l'examen et la mise à jour annuels des mesures de conservation et d'application de la NAFO (NAFO Conservation and Enforcement Measures) qui oblige les parties contractantes à enregistrer et notifier les captures, les arrimages et les efforts de pêche (par État du pavillon). Les parties contractantes ne s'acquittent toutefois qu'à des degrés divers de l'obligation de transmettre des données. Si la NAFO reçoit maintenant des données statistiques relativement complètes sur les pêches à peu près en temps voulu, il a été observé que le processus de collecte et la qualité des données pouvaient encore être améliorés. Le conseil scientifique a mis en question la fiabilité des données statistiques en 2004 et, en 2005, a recommandé que toutes les parties contractantes prennent des dispositions pour améliorer la précision de leurs estimations des captures (NAFO, 2007b).

Poursuite de la réforme de la NAFO

Critères d'allocation et nouveaux membres

Une des principales questions en suspens est la fixation, par la NAFO, des critères d'allocation de quotas. Ceux-ci sont, en conséquence, avant tout alloués sur la base de considérations politiques et historiques. Les efforts entrepris dans le passé en vue d'établir des critères d'allocation applicables à tous les stocks présents et futurs gérés par la NAFO ont été infructueux.

En 1997, la NAFO a constitué un groupe de travail sur l'allocation des droits de pêche aux parties contractantes de la NAFO qui devait porter son attention sur un large éventail de questions, y compris les suivantes:

- l'adoption d'une stratégie générale visant à orienter les attentes des futurs nouveaux membres concernant les possibilités de pêche dans la zone de réglementation;
- l'élaboration d'une stratégie générale pour l'allocation à l'avenir des possibilités de pêche en ce qui concerne les stocks non encore alloués, et
- l'examen des marges pouvant être envisagées pour les stocks soumis à des TAC en vue de satisfaire les nouvelles demandes d'exploitation des possibilités de pêche (NOAA Fisheries, 2005).

Le principal résultat des efforts du groupe de travail a été un projet de résolution destiné à orienter les attentes des futurs nouveaux membres concernant les possibilités de pêche dans la zone de réglementation de la NAFO, qui a été adopté à la réunion annuelle de la NAFO de 1999 (NAFO, 1999). Cette résolution stipule notamment que « tout nouveau membre doit être conscient du fait que dans l'immédiat et dans un avenir prévisible, les stocks gérés par la NAFO sont entièrement alloués et que les possibilités de pêche pour les nouveaux membres risquent d'être limités, par exemple, à de nouvelles pêches (stocks non encore alloués sous la forme de TAC/quotas ou d'un contrôle de l'effort de pêche) et à la catégorie 'divers' du tableau d'allocation des quotas de la NAFO ».

Le groupe de travail ne s'est plus réuni au cours des années suivantes jusqu'à ce qu'il soit réinstitué en 2002 pour poursuivre ses travaux en 2003. À sa réunion de 2003, il a

concentré son attention sur la question de savoir si la NAFO devrait établir une liste exhaustive des critères d'allocation qui seraient applicables dans toutes les situations, analogues aux principes adoptés plus tôt par la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (NOAA, 2005). Le groupe de travail a préféré élaborer une liste comprenant quatre critères d'allocation applicables uniquement aux stocks qui ne sont pas encore, et n'ont jamais été, alloués par la NAFO:

- pratiques de pêche traditionnellement conformes aux règles de la NAFO;
- contribution à la recherche et à la collecte de données sur le stock concerné;
- dépendance des communautés côtières à l'égard de la pêche du stock concerné, et
- contribution aux mesures de conservation et d'application de la NAFO (NAFO, 2003b).

Le groupe de travail a, en outre, uniquement accepté de remettre à la commission des pêches un rapport de situation rendant compte du travail effectué. Il n'a pas recommandé que ce travail soit entériné ou qu'une autre mesure soit prise bien que la commission des pêches ait adopté le rapport. Une partie contractante (les États-Unis) a fait savoir qu'elle était déçue que des progrès n'aient pas été réalisés dans la voie de l'élaboration de directives plus largement applicables aux stocks dans la zone de réglementation (NAFO, 2003a). Bien que le groupe de travail ait décidé de se réunir à nouveau pour examiner les questions en suspens, il ne l'a jamais fait; la commission des pêches ne lui a pas demandé de tenir de nouvelles réunions depuis 2003.²

La question de l'allocation n'a pas tenu une place importante dans les discussions consacrées jusqu'à présent à la réforme. Les candidats à l'adhésion à la NAFO n'ont pas non plus été très nombreux. D'autres sujets de préoccupation ont eu tendance à dominer le débat (comme le respect des mesures de conservation et de gestion par les parties contractantes, la pêche INN, etc.). De ce fait, les allocations de quotas entre les parties sont maintenant relativement immuables même si les critères sur lesquels elles reposent ont été fixés il y a longtemps, et la porte est donc, en fait, close à d'éventuels nouveaux membres.³ La résistance des nouvelles dispositions de la NAFO à l'épreuve du temps sera toutefois démontrée si elles survivent à l'avenir à des différends portant sur la répartition des ressources.

Transparence

Le recours aux négociations bilatérales et aux réunions restreintes des « chefs de délégation » joue un rôle fondamental dans la solution des différends au sein de toute organisation régionale de gestion des pêches et il s'est révélé efficace pour faire avancer les réformes. En fait, la fréquence des réunions de chefs de délégation a augmenté à la NAFO au cours des dernières années. Si cela a pu se justifier pendant les difficiles négociations menées sur les réformes, ce type de tactique est sans doute moins défendable une fois celles-ci adoptées. Un juste équilibre doit donc être trouvé, au fil du temps, dans le recours à ces modalités. Il pourrait être reproché aux parties contractantes de la NAFO de ne pas respecter les nouvelles procédures de décision et de compromettre ainsi les efforts communs déployés pour améliorer la transparence de la prise de décision dans les ORGP. Il est évidemment nécessaire de préserver la flexibilité de négociation pour assurer l'efficacité et la transparence.

Compromis globaux

Une autre question qui s'est posée à la NAFO (ainsi que dans les autres ORGP) est celle de la négociation, entre les parties contractantes, de compromis globaux sur les allocations et les mesures. Ceux-ci sont en général conclus à huis clos et pâtissent donc d'un manque de transparence. Ils peuvent impliquer, par exemple, un accord entre deux parties aux termes duquel l'une d'elles accepte d'approuver une question d'allocation en échange de l'approbation, par l'autre, d'une mesure de conservation. Établir un lien négocié entre les allocations et les mesures de conservation peut compromettre les efforts entrepris pour assurer une gestion durable et la préservation des ressources halieutiques de la NAFO. Cette approche s'impose peut-être naturellement comme la meilleure façon d'aborder les négociations, mais elle pose des problèmes sur le plan de la transparence et de la durabilité. Il faudrait essayer de distinguer nettement les décisions concernant les allocations de celles concernant les politiques de conservation et les mesures de gestion. Le recours prudent à la procédure d'objection et au mécanisme de règlement des différends devrait permettre de briser plus facilement ce rapprochement.

Dotation du Secrétariat en ressources suffisantes

Le Secrétariat de la NAFO fonctionne actuellement avec un budget de 1.5 million de dollars canadiens. Or, ses responsabilités et ses fonctions augmentent avec la modernisation de l'Organisation. Il aura probablement un plus grand rôle à jouer dans la gestion des calendriers des différends et des groupes spéciaux chargés de régler ceux-ci, dans la conduite de la gestion, la recherche et l'application, dans la mise en œuvre d'une approche écosystémique, dans la réduction et l'atténuation des prises accessoires, etc.. Il faudra absolument veiller à ce qu'il dispose de ressources suffisantes si l'on veut que les réformes soient mises en pratique et fassent l'objet d'un suivi. La mise au point de mécanismes permettant d'étaler et de réduire les coûts contribuera à assurer la pérennité des réformes.

Principaux enseignements tirés

La NAFO a subi d'importantes réformes au cours des dernières années. L'adoption de la Convention révisée, en septembre 2007 a été saluée, à juste titre, comme un progrès décisif, mais le processus de réforme était, en fait, en marche depuis au moins une dizaine d'années. La dynamique des réformes et les soutiens en leur faveur se sont progressivement intensifiés au cours de cette période grâce à la convergence de facteurs externes et internes qui ont permis de créer les conditions de leur élaboration. Il est toutefois beaucoup trop tôt pour évaluer l'effet du processus de réforme sur la durabilité des ressources halieutiques de la NAFO et la rentabilité des flottes qui exploitent les stocks. En effet, la Convention révisée n'a pas encore été ratifiée par les parties contractantes et de nombreux défis restent à relever (par exemple, reconstituer les stocks soumis à un moratoire, réduire et atténuer les prises accessoires d'espèces faisant l'objet d'un moratoire, améliorer le respect des dispositions par les parties contractantes, etc.). Il est néanmoins utile d'examiner les principaux enseignements qui ont été tirés de l'expérience des réformes à la NAFO.

Rôle déterminant des facteurs externes

L'expérience de la NAFO montre très clairement la forte influence que des ressorts extérieurs peuvent exercer sur l'établissement d'un consensus et d'une coalition en faveur de réformes, surtout lorsque les programmes d'action nationaux ne s'y prêtent guère. L'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et la conférence de St. John's ont donné un fort élan politique au processus de réforme au début et vers la fin de celui-ci. La conférence de St. John's, en particulier, a renforcé un engagement politique à haut niveau en faveur de la réforme des ORGP en général. Elle a aussi joué un rôle politique intérieur au Canada en essayant de susciter l'adhésion à des réformes fondamentales de grande ampleur de la NAFO et de rallier l'industrie nationale et des électeurs clés à la coalition en faveur des réformes.

Détermination, confiance et crédibilité

Un aspect crucial des efforts déployés en faveur des réformes a été l'amélioration des niveaux de confiance et de crédibilité existant entre les parties contractantes. Les protagonistes historiques (le Canada et l'UE), en particulier, ont réussi à surmonter nombre de leurs désaccords et formé un partenariat pour faire avancer le programme de réformes. Le large recours aux réunions bilatérales a permis de résoudre les différends et de trouver un terrain d'entente parmi les membres. Les processus permettant de comprendre la situation intérieure des autres parties peuvent faciliter le cheminement vers l'obtention d'un accord au sein d'une organisation. Ils ont aussi permis à certains pays de jouer un rôle pilote dans les changements d'orientation de la NAFO.

Le renforcement de la confiance et de la crédibilité est favorisé si les parties contractantes parviennent à trouver un terrain d'entente. Dans le cas de la NAFO, cela est facilité par le fait que la majorité des membres ont, en gros, des profils économiques et culturels comparables (même si la composition de cette organisation est moins homogène que celle de la CPANE). Bien que les contextes historiques et culturels diffèrent, il existe un impératif économique qui constitue un élan unificateur en faveur du changement.

Le respect des dispositions est un préalable au changement

Un autre aspect essentiel du renforcement de la confiance et de la crédibilité à la NAFO a été la mise en œuvre effective des mesures de conservation et de gestion. Cela concerne à la fois la pêche INN et les pêches effectuées par les flottes des parties contractantes. Si les dispositions ne sont pas effectivement appliquées, les parties ne sont guère incitées à participer sérieusement à un débat sur les réformes à apporter à l'organisation ou même à l'élaboration plus routinière de mesures de conservation et de gestion. La NAFO a pris sans tarder des dispositions pour renforcer la surveillance et le contrôle de la zone de réglementation. L'introduction, en 1998, d'une couverture totale par des observateurs et, en 2001, de systèmes obligatoires de surveillance des navires a été étayée par des mesures des États du port et du pavillon. Des inspecteurs agréés par la NAFO (dans le cadre du système d'inspections conjointes, la plupart des inspecteurs viennent du Canada et de l'UE) effectuent maintenant des inspections obligatoires dans les ports et de fréquentes inspections en mer. La pêche INN n'est plus un problème à la NAFO.

Des efforts sont encore toutefois nécessaires pour assurer le respect total des mesures par l'ensemble des navires et des parties contractantes. Il est pratiquement impossible d'empêcher totalement les comportements frauduleux de la part des navires et le fait que

4 à 6% des inspections effectuées en mer décèlent des infractions et donnent lieu à des citations à comparaître peut être considéré comme un bon résultat. Les performances des ORGP ne font toutefois pas l'objet d'une évaluation comparative pour déterminer ce qui pourrait constituer un taux « satisfaisant » de respect des mesures. Des progrès peuvent peut-être être réalisés dans ce domaine en alourdissant les pénalités pour les infractions et en durcissant les contrôles des États du pavillon. Une intensification des efforts déployés par les parties contractantes pour améliorer le respect des mesures (par exemple, établissement en temps voulu de rapports sur les comptes rendus des observateurs, suites données aux pénalités, inspections, messages VMS, etc.) contribuera aussi à renforcer la confiance entre les parties contractantes et à accroître la réactivité aux défis que poseront les réformes à l'avenir.

Nouveaux mécanismes d'objection et de règlement des différends

Il faut également que des règles et des procédures claires complètent et étayent les mécanismes améliorés de surveillance et de contrôle. Il est aussi indispensable de permettre aux pays de maintenir leur souveraineté dans le cadre des processus prévus sans nuire aux objectifs de la convention. En modifiant la procédure d'objection existante et en mettant au point un mécanisme de règlement des différends bien structuré, la NAFO a rendu ses membres collectivement responsables d'une bonne gestion des objections et des différends. La principale innovation réside dans la distinction opérée entre objections et différends qui assure l'existence d'un mécanisme clair, global et structuré pour résoudre les problèmes en de multiples points des délais prévus. Même si les mécanismes sont rarement utilisés, ils donnent aux parties contractantes l'assurance que leurs doléances éventuelles pourront être écoutées et équitablement examinées. En outre, en vertu de la nouvelle procédure d'objection, c'est au membre qui objecte à une décision de la NAFO qu'il incombe d'en donner les raisons et de proposer d'autres solutions. Cela s'écarte de la procédure précédente qui n'assortissait le droit d'objecter d'aucune condition et qui s'est traduite par de fréquentes décisions de se soustraire aux mesures de conservation et de gestion.

Diffusion des bonnes pratiques

Le processus de réforme de la NAFO a bénéficié de l'expérience de la CPANE qui a aussi fait l'objet de transformation pour moderniser son fonctionnement. Cela a été facilité par le fait que la moitié environ des parties contractantes de la NAFO sont également membres de la CPANE de sorte que les possibilités d'interfécondation des idées, des mesures et des processus sont importantes. La reconnaissance mutuelle par la NAFO et la CPANE de leurs listes de navires pratiquant une pêche illégale et le partage du modèle de règlement des différends illustrent bien ces synergies. La diffusion des principes de bonnes pratiques parmi les ORGP sera grandement facilitée par cette interfécondation. Il faut toutefois que les normes plus rigoureuses soient diffusées plutôt que celles qui le sont moins.

Une des questions qui peut se poser à cet égard et qui doit être considérée d'une manière générale, et pas uniquement dans le cadre de la NAFO, est celle de savoir dans quelle mesure les parties contractantes ont ratifié les principaux instruments juridiques internationaux, comme la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants, qui fixent la base de règles et de procédures claires pour l'amélioration des ORGP. Parmi les parties contractantes de la NAFO, Cuba est la seule à n'avoir pas ratifié l'Accord des Nations Unies sur les stocks

chevauchants tandis que Cuba, l'Islande, la Russie et l'Ukraine n'ont pas ratifié l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect, par les navires de pêche en haute mer, des mesures internationales de conservation et de gestion. Les États-Unis n'ont, eux, pas ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

La question des allocations n'est pas nécessairement un obstacle à la réforme

Il est intéressant de constater que, comme cela a été le cas pour la CPANE, l'absence d'accord sur la question de l'allocation des quotas n'a pas bloqué les efforts de réforme à la NAFO. Il semble avoir été implicitement décidé de ne pas s'attaquer à cette question pendant le processus de réforme, et les actions menées récemment l'ont été au niveau bilatéral. En outre, la question ne se pose peut-être pas actuellement compte tenu du nombre élevé de stocks qui continuent d'être soumis à un moratoire et du fait que tous les stocks commerciaux ont été entièrement alloués. En repoussant la question à plus tard, et donc en risquant de créer un problème pour l'avenir, il a été possible d'entreprendre d'importantes réformes. Cela corrobore la remarque faite par Lodge et autres (2007) selon laquelle il est largement possible d'améliorer la structure et le fonctionnement des ORGP sans modifier les paradigmes fondamentaux.

Rationalisation et clarification du processus décisionnel

Enfin, l'expérience de la NAFO montre qu'il est possible de rationaliser la structure institutionnelle de l'organisation et de rendre la prise de décision plus transparente. La fusion de la commission des pêches et du conseil général en une seule commission va réduire le coût de l'adoption de décisions au sein de la NAFO. En adoptant le système de vote par consensus, les nouvelles procédures d'objection et de règlement des différends et la règle du vote à la majorité des deux tiers en cas d'impossibilité d'obtenir un consensus, il a été reconnu que le processus antérieur de vote à la majorité ne favorisait pas toujours l'élaboration de mesures de conservation et de gestion judicieuses. La recherche du consensus augmente les chances de voir les mesures approuvées tout en mettant les parties qu'elles ne satisfont pas dans l'obligation d'énoncer clairement les raisons de leur objection et les autres solutions qu'elles proposent. La nouvelle structure n'a certes pas encore été mise à l'épreuve, mais elle rend nettement plus claires les règles fixées pour la prise de décision et elle représente une évolution importante des idées concernant l'efficacité du processus décisionnel dans les ORGP en général. L'existence d'un mécanisme de recours agréé, indépendant et bien structuré est très importante pour faciliter une meilleure acceptation de l'issue des objections et des différends.

Notes

1. Il convient de rappeler que la zone de réglementation de la NAFO ne représente qu'une partie de la zone régie par la Convention qui est principalement constituée des zones économiques exclusives de l'Atlantique du Nord-Ouest (États-Unis, Canada, Groenland, France). Les captures effectuées dans la zone sous juridiction de la NAFO représentent, en outre, moins de 10% du total des captures réalisées dans la zone couverte par la Convention. Si le gros de la biomasse des stocks chevauchants se concentre sur les plateaux continentaux des ZEE, la surexploitation et les infractions dans la zone régie par la NAFO ont des répercussions négatives sur ces stocks.
2. Les critères sont néanmoins considérés comme reflétant les motivations de la NAFO quand elle négocie des allocations. Ils ont joué un rôle, depuis 2003, dans l'allocation des cinq stocks de poissons supplémentaires suivants: sébaste dans la zone 3M, sébaste dans les zones 2/1F/3K, merluche blanche dans la zone 3NO (nouvelle espèce), raies dans la zone 3LNO (nouvelle espèce) et crevette dans la zone 3NO. Des quotas seront alloués, en avril 2008, pour la crevette de la zone 3M (qui est actuellement gérée dans le cadre de l'allocation de l'effort de pêche) et les critères d'allocation joueront un rôle.
3. La CIPAN (qui a précédé la NAFO et a été la première organisation régionale de gestion des pêches à fixer des TAC et des quotas) a considéré et finalement adopté les critères d'allocation. L'allocation effective des quotas (sur la base probablement des critères fixés) a toutefois été effectuée à huis clos et la CIPAN a décidé de ne pas garder de trace écrite officielle du processus de discussion de sorte que celui-ci est en fait perdu. Les critères d'allocation de la CIPAN n'étaient pas très différents de ceux établis par la NAFO, compte tenu des changements survenus dans la gestion des pêches entre 1970 et 2000.

Bibliographie

- Anderson, E. D. (1992), « The History of Fisheries Management and Scientific Advice – the ICNAF/NAFO History from the End of World War II to the Present », *Journal of Northwest Atlantic Fishery Science*, vol. 23, Northwest Atlantic Fisheries Organization, Dartmouth, pp. 75-94.
- Day, D. (1997), « Addressing the Weakness of High Seas Fisheries Management in the North-West Atlantic », *Ocean and Coastal Management*, vol. 35, n° 2-3, pp. 69-84.
- Day, D. (1995), « Tending the Achilles' Heel of NAFO: Canada Acts to Protect the Nose and the Tail of the Grand Banks », *Marine Policy*, vol. 19, n° 4, pp. 257-270.
- Lodge, M.W., D. Anderson, T. Lobach, G. Munro, K. Sainsbury et A. Willock (2007), *Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations, Report of an Independent Panel to Develop a Model for Improved Governance by Regional Fisheries Management Organizations*, Chatham House, Londres.
- NAFO (1999), « Resolution of the General Council of NAFO adopted on 17 September 1999 to guide the expectations of future new members with regard to fishing opportunities in the NAFO Regulatory Area » (NAFO Doc. 1/99).
- NAFO (2003b), annexe 11 au *Report of the Working Group on the Allocation of Fishing Rights to the Contracting Parties of NAFO* (NAFO FC Doc. 03/2).
- NAFO (2005a), annexe au *Report of the General Council Meeting*, « Discussion Paper – Modernization of Regional Fisheries Management Organizations (Presented by Canada) », réunion annuelle de l'OPANO, septembre 2005, Tallinn, Estonie.
- NAFO (2005b), *Report of the General Council Meeting*, réunion annuelle de l'OPANO, septembre 2005, Tallinn, Estonie (NAFO GC Doc. 05/4).
- NAFO (2005c), annexe 17 au *Report of the General Council Meeting*, « Reform of NAFO », réunion annuelle de l'OPANO, septembre 2005, Tallinn, Estonie (NAFO GC Doc. 05/2).
- NAFO (2005d), mandat du groupe de travail sur la réforme de l'OPANO; voir l'annexe 17 au *Report of the General Council Meeting*, « Reform of NAFO », réunion annuelle de l'OPANO, septembre 2005, Tallinn, Estonie (NAFO GC Doc. 05/2).
- NAFO (2006), annexe 4 au *Report of the Fisheries Commission Meeting*, réunion annuelle de l'OPANO, septembre 2006, Dartmouth, Nouvelle-Écosse, Canada (NAFO Doc. FC 06/11).
- NAFO (2007), *Report of the Scientific Council Meeting*, réunion annuelle de l'OPANO, septembre 2007, Lisbonne, Portugal, site Internet des publications de l'OPANO, www.nafo.int/publications/frames/general.html, consulté le 4 mars 2008.
- NAFO (2008), *NAFO Conservation and Enforcement Measures 2008*, site Internet des publications de l'OPANO, www.nafo.int/publications/frames/general.html, consulté le 4 avril 2008.
- NOAA Fisheries (National Marine Fisheries Service of the National Oceanic and Atmospheric Administration) (2005), « Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries » (Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest), site Internet du NOAA Fisheries Service, www.nmfs.noaa.gov/ia/intlagree/docs/NAFO.pdf, consulté le 10 mars 2008.

Chapitre 6.

Renforcement des ORGP: principaux enseignements tirés des études de cas

L'analyse réalisée dans le cadre de cette étude met en lumière les problèmes auxquels les ORGP sont confrontées lorsqu'elles entreprennent de renforcer et de moderniser leur fonctionnement et leur structure. Chacune d'elles présente des particularités historiques, culturelles, sociales, environnementales et économiques qui influent fortement sur la viabilité, la stabilité et le succès des réformes. Des facteurs tels qu'un manque de volonté politique, des disparités entre les objectifs nationaux, les priorités économiques et les horizons temporels ainsi que l'incertitude scientifique contribuent à empêcher les coalitions en faveur du changement d'élaborer et de mettre en œuvre de meilleures méthodes de fonctionnement. Ces dernières années, néanmoins, un certain nombre d'ORGP ont pris des mesures pour renforcer leurs moyens d'action avec des degrés divers de succès sur le plan de l'obtention d'accords de coopération stables et d'une amélioration de la gestion des ressources halieutiques.

Les deux ORGP thonières considérées dans la présente étude doivent relever des défis différents de ceux auxquels sont confrontées les deux ORGP de l'Atlantique Nord. La différence fondamentale entre ces diverses ORGP réside dans leur composition: les ORGP thonières comptent, parmi leurs membres, un plus grand nombre de nations pratiquant la pêche lointaine et suscitent un intérêt croissant des pays en développement alors que les ORGP de l'Atlantique Nord sont dominées par des États côtiers développés. Cet important élément distinctif se reflète dans les méthodes employées par ces ORGP pour se transformer et les résultats auxquels elles sont parvenues.

Les deux ORGP thonières considérées ici, la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT) et la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT), ont entrepris des changements difficiles qui ont eu des résultats inégaux sur le plan de l'amélioration de la durabilité des stocks de ressources qu'elles contrôlent. L'étude du cas de la CCSBT s'intéresse plus particulièrement à l'expansion du nombre des membres opérée pour inclure de nouveaux pays et un non-membre coopérant. Cette expansion a été réalisée avec succès, mais au détriment de la résolution de problèmes, comme la réforme des mécanismes de définition des TAC et des allocations.

Dans le cadre de l'ICCAT, de nombreuses recommandations portant sur des questions spécifiques ont été formulées. Bien que ces recommandations aient parfois permis d'améliorer le fonctionnement de l'ICCAT et les résultats qu'elle a obtenus (plans de reconstitution des stocks d'espadons et de makaires, par exemple), les obstacles à la réalisation de modifications plus importantes se sont révélés difficiles à surmonter. En particulier, les pays membres n'ont pas tous fait preuve de la même volonté de mettre en œuvre les mesures de conservation et de gestion adoptées jusqu'à récemment. La

diversité des intérêts des nombreux membres de l'ICCAT a également constitué un obstacle de taille. Cela a été aggravé par l'absence d'accord sur une procédure d'objection et un mécanisme de règlement des différends, de sorte qu'il est devenu plus difficile de provoquer parmi les membres de l'ICCAT l'impulsion nécessaire pour poursuivre le changement.

Les deux ORGP de l'Atlantique Nord examinées dans l'étude (la CPANE et la NAFO) ont, en revanche, entrepris de plus vastes changements. Le processus a été notablement facilité, dans leur cas, par le fait que la liste de leurs membres était relativement courte et homogène et qu'elle incluait les mêmes grands pays pêcheurs, ce qui a favorisé l'enrichissement mutuel des bonnes pratiques. Les modifications de la CPANE ont été menées assez rapidement car ses membres avaient très à cœur de les voir aboutir. Tous les problèmes n'ont pas été résolus, mais la nouvelle structure institutionnelle devrait permettre de régler les différends sans déstabiliser l'organisation.

La révision de la Convention de la NAFO constitue, semble-t-il, la plus ambitieuse de toutes les récentes expériences des ORGP. Les réformes de la NAFO n'ayant pas encore été totalement mises en œuvre, il est prématuré d'évaluer leurs résultats en termes d'effets sur les stocks, de rentabilité et de stabilité de l'accord dans la mesure où les amendements à la Convention ne sont pas encore entrés en vigueur. Les profondes modifications apportées à la Convention en y incorporant de nombreux mécanismes des bonnes pratiques créent toutefois les conditions nécessaires à des progrès vers une amélioration de la durabilité des ressources et de la viabilité économique. Le processus de réforme a néanmoins été long et pour surmonter les obstacles à la refonte de la NAFO, ses membres ont dû déployer des efforts considérables pour créer les conditions économiques et politiques de la réforme notamment en renforçant la confiance et la crédibilité entre eux.

Les études de cas mettent certes en évidence la diversité des expériences des ORGP choisies, mais révèlent aussi la présence de certains thèmes récurrents. En font partie les facteurs déterminants du changement, qui influent fortement sur la volonté des politiques de rechercher et d'accepter les changements ainsi que les moyens auxquels les ORGP peuvent recourir pour contribuer à créer des conditions économiques et politiques plus propices à cette évolution. Il va de soi que certaines caractéristiques fondamentales des structures institutionnelles des ORGP facilitent la naissance et la réussite des initiatives adoptées pour renforcer celles-ci et que ces caractéristiques sont communes aux diverses organisations indépendamment de leur composition et des espèces dont elles ont la responsabilité.

Moteurs des réformes

Le rôle des facteurs externes

Il ne faut pas sous-estimer le rôle que les facteurs externes jouent dans la création des pressions et de la volonté politiques permettant de relever des défis difficiles. L'adoption de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants a peut-être été le principal facteur externe qui a été à l'origine des efforts de renforcement et de modernisation des ORGP et a de toute évidence eu un impact sur la volonté de transformer la CPANE et la NAFO. L'accord des Nations Unies établit un ensemble commun de principes pouvant servir de point de départ au changement des ORGP et oblige leurs membres à prendre des dispositions pour les moderniser. Toutefois, il faut manifestement que davantage de pays adhèrent à l'accord car il est difficile, en l'absence de ce cadre de référence commun, que

les pays s'entendent sur les règles et les processus qui doivent régir les changements ou leurs objectifs et les acceptent. Le fait que la majorité des membres de l'ICCAT n'ait pas ratifié l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants en est une illustration.

D'autres facteurs externes peuvent aussi contribuer notablement à créer la volonté politique en faveur du changement. Par exemple, la conférence de St. John's de 2005 a renforcé, au bon moment, l'importance politique attachée à la réforme des ORGP. Cela s'est effectivement traduit par la révision de la convention de la NAFO dans les deux ans qui ont suivi la conférence. Il s'avèrera peut-être que la réunion que les ORGP thonières ont tenue en 2007 a été un événement déterminant pour leur renforcement même si elle n'a pas bénéficié du fort engagement politique qu'impliquerait la présence de ministres.

La surveillance publique des accomplissements et défaillances des ORGP exercée par l'intermédiaire du réseau d'ONG environnementales s'est aussi révélée être une puissante force en faveur du changement. Bien que les campagnes menées par ces ONG ne soient pas toujours nécessairement axées sur les problèmes les plus urgents ou les plus pressants qui se posent dans certaines ORGP, elles peuvent considérablement faire monter les enjeux politiques en braquant les projecteurs sur les ORGP. La campagne du WWF pour la pêche du thon rouge de l'Atlantique Est est l'exemple le plus récent de pressions qui peuvent contribuer à créer l'élan propice au renforcement du respect des règles de l'ICCAT.

Le changement naît des crises économiques plus que des crises de ressources

Il est manifeste qu'une crise des ressources ne permet pas nécessairement, à elle seule, de créer un consensus en faveur de la transformation des ORGP. L'existence de stocks surexploités ou appauvris n'a pas conduit à de sérieuses tentatives de réforme dans l'une quelconque des études de cas. Il a parfois été recouru à des expédients qui n'ont généralement pas permis de résoudre durablement les problèmes de gestion des ressources. Cela est évident dans le cas de l'ICCAT où certains stocks ont été en périls péril depuis quelque temps sans pour autant susciter la volonté de s'attaquer aux causes profondes de cet état de chose. Dans le cas de la NAFO, un grand nombre de stocks ont été soumis à un moratoire durant de nombreuses années (sous l'effet d'un ensemble complexe de facteurs) avant qu'une réforme importante soit entreprise.

En général, ce n'est que lorsque les crises de ressources commencent à affecter la rentabilité et la viabilité économique des flottes de pêche des pays membres que des changements sont envisagés. Des efforts beaucoup plus importants ont alors été nécessaires pour reconstituer les stocks, ce qui souligne le coût économique potentiellement élevé de tout attermoiement. Il est difficile d'empêcher ces réactions tardives aux crises de ressources du fait du coût politique, au niveau national, d'une réduction potentielle des possibilités de pêche ou d'une redistribution des quotas nationaux, et aucune des ORGP examinées (ou même des autres ORGP) n'a réussi à résoudre ce problème. Une meilleure compréhension du coût des attermoiements peut aider les parties prenantes à vaincre leur inertie face aux réformes. Cela implique nécessairement de mettre davantage l'accent qu'actuellement sur les conséquences économiques des activités et des politiques des ORGP ainsi que des politiques nationales qui ont une incidence sur ces dernières (comme les subventions et la capacité excédentaire).

Le recours à des règles de gestion établies d'un commun accord et bien définies, qui incorporent des points de référence conservatoires, peut permettre de gérer plus

rapidement les crises de ressources et donc réduire les coûts économiques d'une action tardive. L'introduction de mesures de gestion de ce type dans le cadre de la CCSBT et de l'ICCAT s'est toutefois heurtée à l'incapacité des pays de s'entendre sur une réforme fondamentale des procédures prévues pour la formulation des avis scientifiques et le règlement des différends (bien que la CCSBT examine des règles de gestion de ce type). On est ici en présence d'une situation qui s'apparente au problème classique de l'œuf et de la poule, c'est-à-dire qu'une crise économique est peut-être inévitable pour déclencher les premiers efforts de réforme qui, une fois entrepris, réduiront les risques de crises économiques et leur gravité à l'avenir.

Importance de la conduite des opérations

Pour que les réformes réussissent, il faut que les pays, les intervenants et les coalitions de pays prennent la tête des opérations. Si les efforts de réforme doivent être dirigés et de robustes mesures de gestion être adoptées, c'est parce que les pays traditionnellement dominants ont tendance à pâtir économiquement d'une gestion multilatérale inopérante. La conférence de St. John's a donné une large impulsion politique à un moment crucial du processus de réforme des ORGP, en général, et de la NAFO, en particulier. Dans le cadre de la CPANE, certains pays ont défendu des mesures de réforme spécifiques alors que dans celui de la CCSBT, le Japon a joué un rôle décisif dans l'adhésion de la Corée.

L'intégration de nouveaux membres dans le processus même de réforme et la satisfaction de leur désir de bénéficier des avantages de l'adhésion à une ORGP posent un problème particulier pour l'exercice de la direction. Inclure davantage les nouveaux membres dans les fonctions exécutives des ORGP peut permettre de leur donner le sentiment d'être bien intégrés et, ainsi, réduire leur résistance aux réformes. Le cas de l'ICCAT montre à quel point il peut être difficile que de nettes orientations se fassent jour lorsque les intérêts des parties sont très disparates et les pays traditionnellement dominants ne dominent pas suffisamment pour faire adhérer les autres membres aux principales initiatives de réforme. Les États-Unis, par exemple, se sont à plusieurs reprises déclarés déçus par la lenteur des changements opérés au sein de l'ICCAT et par la réticence des membres à résoudre les problèmes pressants (Hogarth, 2007). Des préoccupations analogues ont été exprimées par la Commission européenne qui a pris récemment des dispositions en vue d'améliorer le contrôle des flottes de l'UE pêchant le thon rouge de la Méditerranée après plusieurs années de surpêche par des flottes de l'UE (Commission européenne, 2008).

Examens extérieurs des performances

Le recours à des évaluations des performances pour les ORGP s'est révélé un moyen efficace de déterminer les orientations possibles du changement et de renforcer les incitations à entreprendre celui-ci. L'évaluation de la CPANE a été reçue de manière positive et celle de l'ICCAT a fourni une analyse fiable de ses performances. Il importe, toutefois, que ces évaluations soient réalisées en toute indépendance et transparence pour être crédibles à l'intérieur comme à l'extérieur de l'ORGP concernée.

D'une manière plus générale, on pourrait peut-être envisager, à cet égard, de procéder à des évaluations régulières des ORGP. Cela permettrait de reconnaître le caractère dynamique du contexte politique, économique, social et environnemental dans lequel les ORGP agissent. Des évaluations périodiques des résultats, des structures, des activités,

etc. mettraient en évidence les domaines à améliorer et éviteraient que les ORGP ne deviennent prisonnières de certaines dispositions, ce qui permettrait d'améliorer les chances de procéder aux changements nécessaires pour faire face rapidement à des problèmes, et de réduire les coûts liés aux attermolements.

Effet de démonstration et diffusion des bonnes pratiques

L'effet de démonstration exerce une forte influence extérieure sur la volonté de changement et l'adhésion au changement. Tirer les enseignements de l'expérience réussie d'ORGP peut être BON moyen d'examiner les bonnes pratiques dans les diverses ORGP. Les cas de la NAFO et de la CPANE illustrent bien les avantages du partage d'expérience. Toutefois, comme il est indiqué dans l'introduction, 19 pays ou zones économiques seulement appartiennent à au moins quatre ORGP, ce qui veut dire que beaucoup plus de pays (plus de 80% de tous les membres des ORGP) ne font partie que d'un nombre limité d'ORGP. La diffusion des bonnes pratiques incombe donc souvent à un nombre relativement restreint de pays, pour la plupart membres de l'OCDE. Comme on l'a vu dans le cas de l'ICCAT en particulier (mais il s'agit d'un phénomène plus général), cela peut créer d'importantes tensions lorsqu'il existe des intérêts divergents au sein d'une ORGP.

Création des conditions favorables au changement

Ratification des instruments juridiques

La ratification par tous les membres des ORGP des instruments juridiques de base qui régissent la pêche en haute mer, comme l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, crée un point de départ commun pour les efforts de renforcement et de modernisation des ORGP. L'accord des membres d'une ORGP sur les règles et les objectifs fondamentaux est une condition indispensable au succès. Il sera difficile de moderniser la structure et les activités des ORGP pour tenir compte d'exigences telles que l'approche de précaution et l'approche écosystémique de la gestion si tous leurs membres (et membres potentiels) ne sont pas d'accord sur les principes de base. L'expérience de la CCSBT indique toutefois que cet accord constitue une condition nécessaire mais non suffisante du changement. Tous les membres de la CCSBT ont ratifié les instruments internationaux pertinents et avancé sur certaines questions, mais d'autres problèmes demeurent.

Renforcement de la confiance et de la crédibilité

Pour que les pays participants soient déterminés à moderniser les ORGP, il faut qu'un haut niveau de confiance existe entre eux et que leurs positions et leurs engagements soient très crédibles. Tant que ces conditions ne seront pas réunies, on ne pourra procéder aux changements nécessaires et encore moins mener à bien le processus, quelle que soit la force de l'autorité exercée ou de l'impératif juridique existant.

Susciter la confiance et la crédibilité peut s'avérer difficile et nécessiter l'établissement de relations entre les membres des ORGP. À la NAFO, les différends qui ont opposé certains membres pendant des décennies ont durablement entravé les réformes jusqu'à ce que les coûts économiques et politiques des attermolements aient clairement montré que des avantages mutuels pourraient être tirés d'une amélioration du

fonctionnement de la NAFO. Cette prise de conscience a conduit à la recherche d'une meilleure compréhension des positions économiques et politiques de parties contractantes et a permis d'élaborer une vision commune et d'adopter une stratégie de réforme.

L'adoption d'un mécanisme de règlement des différends est indispensable à la réussite du changement

Un accord sur un mécanisme clair et bien structuré pour le règlement des différends est une composante essentielle du développement de la confiance et de la crédibilité. Des négociations doivent être entreprises avec le soutien institutionnel de processus et de règles clairs pour résoudre les problèmes et les désaccords avec peu d'espoir, voire aucun espoir, de se retirer sans conséquence (c'est-à-dire avoir à proposer d'autres mesures dont l'intérêt est évalué de façon indépendante). La CPANE et la NAFO ont toutes deux mis au point des mécanismes d'objection et de règlement des différends, jouissant d'une grande considération, qui non seulement protègent la souveraineté des pays, mais aussi offrent un moyen de préserver les stocks et d'atteindre les objectifs des ORGP. L'ICCAT n'a, par contre, pas encore élaboré un mécanisme de règlement des différends et cette déficience se reflète dans la facilité avec laquelle les pays peuvent se soustraire, et se soustraient, à des mesures gênantes de conservation et de gestion.

L'acceptation et le respect des avis scientifiques sont essentiels

Pour que les efforts réalisés produisent les conditions politiques et économiques propices au changement, il est impératif de s'entendre sur les avis scientifiques et de s'y conformer. Il faut s'entendre sur les processus d'élaboration d'avis scientifiques crédibles, transparents et indépendants, ce qui est lié à la nécessité d'un mécanisme de règlement des différends et du renforcement de la confiance et de la crédibilité entre les membres. L'analyse indépendante des évaluations scientifiques pourra jouer un rôle, et certaines ORGP (comme la CCSBT) ont mis en place des mécanismes de ce type.

Réduction de la pêche INN

La suppression des pressions extérieures pesant sur les stocks de ressources et l'amélioration de la viabilité économique grâce au contrôle de la pêche INN permettent aux parties contractantes de concentrer leur attention sur ce qui doit être modifié en priorité. Le recours aux mesures du ressort de l'État du port, aux contrôles par les États du pavillon et aux systèmes de documentation des captures s'est avéré très efficace puisqu'il a permis d'éliminer en grande partie la pêche INN dans les zones régies par certaines ORGP. Cela permet aux pays de concentrer leur attention sur les moyens d'améliorer la viabilité économique de la pêche en sachant que les changements apportés permettront, selon toute probabilité, d'améliorer les résultats économiques de leurs flottes.

Remédier aux surcapacités nationales

De même, les mesures pour tenter d'éliminer la surcapacité des flottes nationales devraient diminuer quelques unes des pressions politiques internes qui influent sur les positions défendues par les pays lors des discussions au sein des ORGP. Cela permettrait de changer la nature des impératifs économiques en conduisant les pays à revoir leurs positions dans les négociations conduites dans les ORGP, c'est-à-dire à se préoccuper de

la durabilité des ressources et de la viabilité économique à plus long terme au lieu de s'efforcer de protéger ou d'obtenir des avantages à court terme. Les flottes des pays membres seraient également moins incitées à ne pas respecter les mesures puisqu'elles n'auraient plus besoin de couvrir leurs coûts d'exploitation à court terme. Il faut que les subventions qui contribuent aux surcapacités et à la surpêche soient abolies.

Assurer le respect des règles par les parties contractantes

Il faut veiller au respect des règles et recommandations des ORGP par toutes leurs parties contractantes pour instaurer un climat de confiance et assurer la crédibilité au sein de l'organisation, qui sont indispensables pour réaliser par la suite les changements qui pourraient être requis. Faute de quoi les avantages qui pourraient être tirés des changements futurs pourraient être perdus, rendant de ce fait moins tentant pour les parties contractantes de se joindre à une coalition favorable au changement et les incitant moins à réclamer l'amélioration du fonctionnement des ORGP. L'évaluation de l'ICCAT est particulièrement marquante à cet égard.

Les ORGP examinées dans la présente étude n'ont pas totalement résolu le problème des allocations. La NAFO et la CPANE ont, pour l'instant, remis à plus tard l'examen du problème qui ne semble pas devoir prochainement figurer à l'ordre du jour. L'ICCAT et la CCSBT ont résolu la question simplement en augmentant le TAC pour prendre en compte les nouveaux membres (dans le cas de la CCSBT) ou en laissant les pays se soustraire aux restrictions des allocations (dans le cas de l'ICCAT). Dans les deux cas, cela risque d'avoir des effets préjudiciables sur les stocks de ressources dans l'avenir. La difficulté politique à traiter la question des allocations est au cœur du droit international des océans, de la souveraineté, du partage des ressources communes, etc. et ne doit pas être sous-estimée. De fait, le « partage des avantages » est une question qui se pose en particulier dans les ORGP thonières comme l'ICCAT, la Commission des thons de l'Océan indien (CTOI) et la Commission interaméricaine du thon tropical (CITT) du fait de la prédominance des nations pratiquant la pêche lointaine et de l'accroissement du nombre de pays en développement dans ces ORGP.

Les études de cas montrent toutefois qu'il est possible de procéder à des changements même lorsque des différends sur les allocations sont en jeu. Par exemple, la CPANE et la NAFO ont toutes deux entrepris avec succès de profondes réformes mais en se gardant bien de résoudre le problème des allocations. La nécessité de s'attaquer à cette question ne devrait donc pas servir à justifier le report d'initiatives sur d'autres réformes de fond, voire des modifications complètes de la structure et des activités des ORGP.

Plus généralement, il est possible de rechercher des solutions originales au problème des allocations. Il a, par exemple, été démontré dans le cas de la CCSBT que l'adoption du système d'allocation proportionnelle pourrait empêcher les allocations excessives de ressources qui ont caractérisé l'expansion récente du nombre de membres. Dans une large mesure, dissocier la décision de conservation (fixation du TAC) de la décision d'allocation (répartition du TAC) peut réduire l'influence exercée par les priorités politiques à court terme sur les négociations relatives aux quotas annuels que l'on observe actuellement dans de nombreuses ORGP.

Éviter les "compromis globaux" entre et dans les ORGP

C'est un truisme de dire que toutes les négociations internationales (pas uniquement celles menées dans les ORGP) impliquent la recherche d'un délicat équilibre entre la défense des intérêts et l'obtention de résultats et que des compromis doivent être trouvés entre les parties pour parvenir à un accord mutuellement profitable. Les perspectives de renforcement de la gouvernance des pêches en haute mer peuvent toutefois être compromises par la conclusion d'accords globaux au sein des ORGP et entre elles. Il faut par exemple qu'une nette distinction soit opérée entre les décisions relatives aux TAC et les mesures de conservation et de gestion reposant sur des arguments scientifiques, d'une part, et les décisions concernant les allocations et les mesures fondamentales (comme les mécanismes de règlement des différends, les contrôles exercés par l'État du port, etc.), d'autre part. Il peut être préjudiciable pour la pérennité de la ressource et de l'activité de rechercher des compromis entre ces deux domaines.

Solutions flexibles et innovantes

Les ORGP ont intérêt à rechercher des solutions flexibles et innovantes pour surmonter les obstacles au changement. En respectant les paramètres fixés par l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les principes de bonnes pratiques élaborés dans d'autres instances, les membres devraient chercher à déterminer comment dégager la marge de manœuvre nécessaire pour que les pays adhèrent aux efforts de réforme. Citons à titre d'exemple le régime innovant appliqué aux non membres (comme la Commission élargie de la CCSBT) ainsi que la possibilité de recourir à des solutions de marché, comme les droits négociables.

Principaux messages

L'étude souligne que des changements sont opérés depuis quelque temps déjà pour renforcer les ORGP, et qu'il existe des exemples notables de réussite. Elle montre aussi que le changement est possible dans des contextes très variés et que le rythme dépend des particularités des ORGP. Elle insiste en outre sur le fait que le renforcement des ORGP est, par nature, un processus dynamique et de longue haleine et que, bien qu'il n'existe pas de recette miracle pour ce faire, il importe de veiller à établir les bases indispensables pour créer et préserver l'impulsion économique et politique favorable au changement. La modification des incitations économiques fondamentales pourrait permettre d'assurer un meilleur alignement des intérêts des pays membres, ce qui favorisera la constitution de coalitions en faveur du changement.

Le report des mesures de renforcement des ORGP peut avoir des répercussions graves sur les stocks halieutiques et la rentabilité de la pêche. Les études de cas démontrent que des avancées graduelles au sein d'une organisation régionale de gestion des pêches et confirmées dans d'autres organisations serviront d'arguments efficaces en faveur du changement au sein d'une ORGP. Elles montrent aussi que le processus peut être lancé même lorsque certains problèmes essentiels ne sont pas encore résolus. Ainsi, le problème de la répartition des ressources entre les parties contractantes (et nouveaux membres éventuels), fait en général l'objet d'un débat sans fin dans de nombreuses ORGP et souvent se traduit par des atermoiements aux conséquences préjudiciables sur les stocks halieutiques et la rentabilité de la pêche. Cependant, dans de nombreux cas, cela n'a pas empêché de progresser sur d'autres points importants.

Les efforts de renforcement des ORGP doivent aussi être considérés comme un ensemble composé de multiples éléments imbriqués qui contribuent à renforcer les changements apportés aux règles, aux structures et aux activités. Par exemple les mesures applicables par l'État du port, les contrôles effectués par l'État du pavillon, la reconnaissance mutuelle des listes de navires, les programmes de documentation des captures ou de statistiques et les mécanismes de résolution des différends notamment se conjuguent pour améliorer l'efficacité des ORGP. Agir au coup par coup pour changer ces organisations peut avoir l'avantage d'aider les pays à s'entendre sur des questions particulières et d'ouvrir la voie à des réformes plus substantielles. Cela peut aussi être le prélude à d'indispensables changements plus profonds : les pays s'habituent à l'idée du changement ; ils prennent confiance dans le processus et les résultats du changement ; en outre cette approche peut mettre en évidence les avantages potentiels et effectifs du changement. Toutefois, cette approche parcellaire ne va pas sans risque : elle peut en effet susciter une certaine lassitude devant la multiplicité des modifications ponctuelles, se traduire par une absence d'orientation stratégique et aboutir entre temps à un effondrement du stock. Une vision stratégique de l'orientation à suivre et des objectifs à atteindre est indispensable pour guider la transformation d'une ORGP (ou même d'une série d'ORGP). Cette vision est définie par les principes énoncés dans l'Accord d'application des dispositions de la Convention sur les stocks chevauchant (UNFSA) et a été précisée par les vastes travaux consacrés à une ORGP modèle et aux directives sur les bonnes pratiques. Il ne s'est pas révélé vraiment difficile de s'entendre sur les objectifs du renforcement des ORGP. En fait, surmonter les obstacles au changement, voilà la véritable difficulté.

Annexe A

Liste des Pays Membres des Dix Principales ORGP en Haute Mer et Principaux Instruments Ratifiés

Le tableau qui suit donne la liste des pays membres des dix principales organisations régionales de gestion des pêches en haute mer et précise s'ils ont ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (UNFSA) et l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion. Le tableau a été établi par Frank Meere, Sustainable Fisheries Management Ltd, Australie.

ANNEXE A Liste des pays membres des dix principales ORGP en haute mer et principaux instruments ratifiés

Pays	CNUDM	UNFSA	FAOCA	CCAMLR	CCSBT	CGPM	CITT	ICCAT	CTOI	NAFO	CPANE	SEAFO	WCPEC	Total
Albanie	Y	N	Y			M								1
Algérie	Y	N	N			M		M						2
Angola	Y	N	Y					M				M		2
Argentine	Y	N	Y	M										1
Australie	Y	Y	Y	M	M				M				M	4
Barbade	Y	Y	Y					M						1
Belgique	Y	Y	Y	M										1
Belize	Y	Y	Y				CNM	M						1/1
Bresil	Y	Y	N	M				M						2
Bulgarie	Y	Y	N	CNM		M								1/1
Canada	Y	Y	Y	CNM			CNM	M		M			M	3/2
Cap-Vert	Y	N	Y					M						1
Chili	Y	N	Y	M										1
Chine	Y	N	N	CNM			CNM	M	M				M	3/2
Comores	Y	N	N						M					1
Iles Cook	Y	Y	Y	CNM			CNM						M	1/2
Costa Rica	Y	Y	N				M							1
Côte d'Ivoire	Y	N	N					M						1
Croatie	Y	N	N					M						1
Cuba	Y	N	N							M				1
Chypre*	Y	Y	Y			M								1
Danemark (Iles Féroé et Groenland)	Y	Y	CE?							M	M			2
Equateur	N	N	N				M							1
Egypte	Y	N	Y			M								1
Salvador	N	N	N				M							1
Guinée équatoriale	Y	N	N					M						1
Erythrée	N	N	N						M					1
Communauté européenne	Y	Y	Y	M	CNM	M	CNM	M	M	M	M	M	M	8/2
Etats fédérés de Micronésie	Y	Y	N										M	1
Iles Fidji	Y	Y	N										M	1
Finlande	Y	Y	Y	CNM										0/1

Pays	CNUDM	UNFSA	FAOCA	CCAMLR	CCSBT	CGPM	CITT	ICCAT	CTOI	NAFO	CPANE	SEAFO	WCPFC	Total
France	Y	Y	Y	M		M	M	M	M	M			M	4
Gabon	Y	N	N					M						1
Allemagne	Y	N	Y	M				M						1
Ghana	Y	Y	Y					M						1
Grèce	Y	Y	Y	CNM		M								1/1
Guatemala	Y	N	N				M	M						2
Guinée	Y	Y	N					M	M					2
Guyana	Y	N	N					CNM						0/1
Honduras	Y	N	N				CNM	M						1/1
Islande	Y	Y	N					M		M	M			3
Inde	Y	Y	N	M					M					2
Indonésie	Y	N	N		(CNM?)				CNM				M	1/2
Iran	N	Y	N						M					1
Israël	N	N	N			M								1
Italie	Y	Y	Y	M		M								2
Japon	Y	Y	Y	M	M	M	M	M	M	M			M	8
Kenya	Y	Y	N						M					1
Kiribati	Y	Y	N										M	1
Liban	Y	N	N			M								1
Libye	N	N	N			M		M						2
Madagascar	Y	N	Y						M					1
Malaisie	Y	N	N						M					1
Malte	Y	Y	Y			M								1
Îles Marshall	Y	Y	N										M	1
Maurice	Y	Y	Y	CNM					M					1/1
Mexique	Y	N	Y				M							2
Monaco	Y	Y	N			M								1
Marc	N	N	Y			M		M						2
Nambie	Y	Y	Y	M				M				M		2
Nauru	Y	Y	N										M	1
Pays-Bas	Y	Y	Y	CNM										0/1
Nouvelle-Zélande	Y	Y	Y	M	M								M	3

Pays	CNUDM	UNFSA	FAOCA	CCAMLR	CCSBT	CGPM	CITT	ICCAT	CTOI	NAFO	CPANE	SEAFO	WCPEC	Total
Nicaragua	Y	N	N				M	M						2
Niue	Y	Y	N										M	1
Norvège	Y	Y	Y	M				M		M	M	M		5
Oman	Y	N	N						M					1
Pakistan	Y	N	N						M					1
Palau	Y	N	N										M	1
Panama	Y	N	N				M	M						2
Papouasie Nouvelle Guinée	Y	Y	N										M	1
Pérou	N	N	Y	CNM			M							1/1
Philippines	Y	N	N		CNM			M	M				M	3/1
Pologne	Y	Y	Y?	M										1
République de Corée	Y	Y	Y	M	M		M	M	M	M			M	7
Roumanie	Y	N	N			M								1
Russie	Y	Y	N	M				M		M	M			4
Samoa	Y	Y	N										M	1
Sao Tomé-et- Principe	Y	N	N					M						1
Sénégal	Y	Y	N					M						1
Serbie-et- Monténégro	Y	N	N			M								1
Seychelles	Y	Y	Y						M					1
Slovenie	Y	Y	N			M								1
Iles Salomon	Y	Y	N										M	1
Afrique du Sud	Y	Y	N	M	CNM			M	CNM					2/2
Espagne	Y	Y	Y	M		M	M							3
Sri Lanka	Y	Y	N						M					1
Saint-Vincent et les Grenadines	Y	N	N					M						1
Soudan	Y	N	N						M					1
Suède	Y	Y	Y	M										1
République arabe syrienne	N	N	Y			M		M						2
Taipei chinois	-	-	-		M		CNM	CNM					M	2/2
Thaïlande	N	N	N						M					1
Tonga	Y	Y	N										M	1
Trinité-et-Tobago	Y	Y	N					M						1
Tunisie	Y	N	N			M		M						2

Pays	CNUDM	UNFSA	FAOCA	CCAMLR	CCSBT	CGPM	CITT	ICCAT	CTOI	NAFO	CPANE C	SEAFO	WCPCF	Total
Turquie	N	N	N			M		M						2
Tuvalu	Y	N	N										M	1
Ukraine	Y	Y	N	M						M				2
Royaume-Uni	Y	Y	Y	M					M					2
États-Unis	N	Y	Y	M			M	M		M			M	5
Uruguay	Y	Y	Y	M				M						2
Vanuatu	Y	N	N	CNM			M	M	M				M	4/1
Venezuela	N	N	N				M	M						2

FAOCA désigne l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion; Y = oui; N = non; M = membre; CNM = non-membre coopérant (ou l'équivalent); le total correspond au nombre de membres et de non-membres coopérants. La CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée) n'est pas une ORGP à part entière, mais elle est incluse ici par souci d'exhaustivité.

* *Note de la Turquie*: l'information donnée sur « Chypre » dans le présent document concerne la partie méridionale de l'île. Les populations turque et grecque de l'île ne sont pas représentées par une seule et même autorité. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). La Turquie maintiendra sa position sur la question « chypriote » tant qu'une solution durable et équitable n'aura pas été trouvée dans le cadre des Nations Unies.

* *Note de tous les États membres de l'Union européenne qui sont membres de l'OCDE et de la Commission européenne* : la République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies à l'exception de la Turquie. Les informations présentées dans ce document ont trait à la zone sous contrôle du gouvernement de la République de Chypre.

Source: tableau établi par Frank Meere (Sustainable Fisheries Management Ltd).

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(53 2009 03 2 P) ISBN 978-92-64-07333-3 – No. 57030 2009

Renforcement des organisations régionales de la pêche

L'élaboration et l'entrée en vigueur de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants en 1995 marquait la volonté de la communauté internationale de renforcer les organisations régionales de gestion des pêches, établies pour assurer la gestion des ressources hauturières partagées. Cette étude dresse le bilan des changements introduits dans ces organisations et met en évidence le processus progressif d'amélioration qui a débouché sur de véritables succès. Quoi qu'il n'existe pas de recette unique pour mener à bien ce processus, l'étude souligne qu'il est essentiel de veiller à la présence de certains éléments fondamentaux permettant de créer et de maintenir la dynamique économique et politique indispensable au changement. La modification des incitations économiques sous-jacentes pourrait contribuer au rapprochement des intérêts des pays membres, propice à la formation de coalitions en faveur de la réforme. Cette étude s'appuie sur les informations contenues dans les études de plusieurs ORGP et plus particulièrement de la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud, de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest et de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/agriculture/9789264073333

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264073333

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.