

8 AUG. 1983

SPC/Fisheries 15/WP.5

13 juillet 1983

ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU PACIFIQUE SUD

QUINZIEME CONFERENCE TECHNIQUE REGIONALE DES PECHEES
(Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 1-5 août 1983)

LES BESOINS DE LA REGION EN MATIERE D'EVALUATION ET DE CONSERVATION
DES RESSOURCES ET LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES POSSIBLES

Introduction

Le Programme d'évaluation des thonidés et marlins de la Commission du Pacifique Sud doit arriver à son terme le 30 septembre 1984; les gouvernements doivent donc réexaminer leurs besoins en matière d'étude, d'évaluation et de possibilités de conservation des ressources halieutiques océaniques et arrêter les dispositions qui s'imposent pour que ces besoins soient satisfaits à partir du mois d'octobre 1984.

Cette question a fait l'objet d'un document (Document de fond n° 1 de la présente conférence) qui a été diffusé au mois de mars dernier aux gouvernements et aux différents responsables des pêches de la région, puis examiné par le Comité de planification et d'examen qui s'est réuni à Nouméa au mois de mai. Le Comité de planification et d'examen a confié une lourde responsabilité à la présente conférence technique en adoptant la résolution suivante :

"Le Comité reconnaît l'importance pour la région des activités du Programme d'évaluation des thonidés et marlins de la CPS et prie la Conférence technique régionale des pêches de la CPS en 1983 d'étudier diverses options pour la poursuite éventuelle des activités sous leur forme actuelle ou sous une forme nouvelle en vue de formuler des recommandations détaillées et précises à soumettre à la Vingt-troisième Conférence du Pacifique Sud. Pour faciliter les débats de la Conférence technique régionale des pêches, le Comité charge le Secrétariat général de présenter diverses solutions à cette Conférence technique en consultation avec l'APF."

Le présent document expose différents points de vues sur la nécessité de poursuivre l'évaluation des ressources et sur les possibilités de conservation et de gestion des ressources (conformément au paragraphe 75 du rapport de la session du Comité de planification et d'examen), et présente plusieurs options de dispositions institutionnelles.

Nécessité d'une évaluation régionale des ressources en thonidés et possibilités de conservation

En examinant les besoins de la région en matière d'évaluation et, si nécessaire, de conservation des ressources, on a pris comme hypothèse que les intérêts nationaux des nombreux pays de la région définissent les objectifs d'une évaluation régionale des ressources thonières, et que le rôle de toute organisation internationale se borne à coordonner ces évaluations et à fournir des informations sous la forme voulue aux différents pays pour lesquels ces travaux sont effectués. Les objectifs nationaux sont donc un élément essentiel de l'évaluation des besoins de la région.

En examinant les différentes options qui s'offrent à eux, les pays ne doivent pas perdre de vue que, pour importantes qu'elles soient, les ressources totales ne sont pas inépuisables et les activités d'une pêcherie se répercutent à des degrés divers sur les autres pêcheries exploitant la même population de la même espèce. Les pays doivent donc étudier attentivement les interactions de leur participation, actuelle ou prévue, aux différentes formes de pêche thonière. Celles-ci peuvent schématiquement être classées en quatre catégories :

1. La pêche vivrière. Elle a toujours été d'une grande importance pour de nombreux pays en développement, et notamment pour les petits pays insulaires, et continue d'avoir une importance sociale considérable.
2. La pêche artisanale. Dans ce secteur, les activités sont extrêmement diverses, mais la bonite et le thon jaune occupent une place importante dans la petite pêche de nombreux pays.
3. La pêche commerciale locale et les entreprises en participation. Dans de nombreux pays en développement, il s'agit essentiellement de la pêche à la canne de la bonite qui constitue l'une des principales sources d'emploi et est souvent une source majeure de recettes d'exportation et de rentrées de devises.
4. L'octroi de permis aux bateaux de pêche étrangers. Depuis l'extension de la ZEE à 200 milles, l'octroi de permis est devenu une source importante, potentiellement du moins, de revenus pour de nombreux pays en développement. Ainsi, la valeur des prises réalisées par les flottilles de pêche hauturière dans les zones de plusieurs pays insulaires du Pacifique, est supérieure au produit national brut de ces pays.

Les pays pratiquant la pêche hauturière ne sont bien entendu concernés que par les deux dernières catégories et, surtout, par la dernière. Leurs intérêts sont différents de ceux des Etats côtiers dans la mesure où il s'agit pour eux d'obtenir l'accès aux zones de pêche et de maximiser, ou du moins d'optimiser, le volume total de prises. En revanche, la conservation des ressources les intéresse autant qu'elle intéresse les Etats côtiers.

Lorsque l'on évalue les intérêts des Etats côtiers dans ces différents types de pêche, il convient de tenir compte de l'énorme évolution que continue de connaître la pêche thonière dans le Pacifique. Dans les années 1950, elle se limitait, dans la zone desservie par la Commission du Pacifique Sud, à la pêche vivrière traditionnelle et à quelques petites pêcheries artisanales. Les palangriers asiatiques sont ensuite apparus mais ils ne pêchaient que les grandes espèces de thonidés au large, ce qui explique qu'aucune interaction n'ait pu être mise en évidence entre les pêcheries exploitées à la palangre et celles des Etats côtiers. L'avènement des canneurs hauturiers japonais date des années 1960, et le début des années 1970 a vu apparaître les canneurs locaux principalement exploités en co-entreprise. A la fin des années 1970, les techniques de pêche à la senne se sont considérablement améliorées et l'effort de pêche a augmenté au point qu'au début des années 1980 les prises de thonidés des senneurs dans le Pacifique central et occidental étaient supérieures aux prises réalisées avec tous les autres types d'engins. Le "Programme bonite" de la Commission du Pacifique Sud a montré que l'interaction entre ces différentes pêcheries est proportionnelle au volume des prises.

Les pays doivent donc procéder à l'évaluation de trois grandes catégories d'interaction :

1. Entre différents types de pêcheries au sein d'un même pays; par exemple, entre les grandes flottilles hauturières de canneurs et de senneurs et les pêcheries vivrières dans les eaux d'un même pays;
2. Entre pays; le problème devient plus aigu à mesure que les pêcheries s'étendent dans les zones des 200 milles des différents Etats côtiers, rapprochant ainsi les navires de pays voisins;
3. Entre types d'engins; ce problème se pose surtout pour le thon jaune qui est pêché à la fois à la senne tournante et à la palangre et vendu à des prix totalement différents.

Il ne fait aucun doute que l'évaluation des différentes formes d'interaction sera pendant un certain temps au premier plan des discussions qui seront consacrées au développement optimal de la pêche thonière dans le Pacifique occidental. Si le volume des prises continue à augmenter, les problèmes s'aggraveront et imposeront inévitablement différentes formes de contingentement des prises de thonidés, contingentement qui portera à la fois sur les types d'engins au sein d'un même pays et sur les quotas alloués aux pays. En fait, des contingentements de ce type existent déjà (par exemple, limitation de la pêche à la senne tournante dans certaines zones des Iles Mariannes du Nord, des Iles Salomon et de Fidji).

Etat actuel des stocks

Compte tenu de l'évolution spectaculaire qu'a connu, ces dernières années, la pêche thonière dans le Pacifique central et occidental, et compte tenu du peu de statistiques disponibles, il est difficile d'évaluer avec précision l'incidence de la pêche sur les stocks. Les études réalisées dans le cadre des programmes bonite et thonidés de la Commission ont cependant fourni des estimations pour les principales espèces au moins. On a estimé que les ressources en bonites étaient très importantes et que les possibilités d'augmentation du volume des prises étaient considérables, et ce bien que certaines zones soient soumises, ponctuellement, à une exploitation extrêmement intense. On a constaté que l'interaction entre pêcheries existantes s'accroît parallèlement à l'augmentation du volume des prises, et parallèlement à l'élargissement et au rapprochement des zones de pêche.

Il ressort d'une évaluation préliminaire des ressources en thon jaune que les réserves sont supérieures à ce que l'on avait estimé d'après les statistiques de l'effort de pêche et des prises des palangriers. On a cependant récemment constaté un accroissement phénoménal des prises de cette espèce à la senne tournante, en même temps qu'un déclin général apparent des prises des palangriers. On a également signalé dans certaines zones une diminution des prises de thon jaune par les pêcheurs pratiquant la pêche de subsistance. A l'heure actuelle, on connaît mal l'interaction entre les prises de cette espèce à la senne tournante, à la palangre et par les engins de pêche vivrière. Il convient cependant de noter qu'en 1982 les prises de thon jaune à la senne dans la zone d'action de la Commission du Pacifique Sud étaient, à elles seules, égales aux estimations antérieures du niveau total admissible pour cette espèce dans tout le Pacifique central et occidental.

En ce qui concerne le thon obèse, le manque de précision des statistiques dont nous disposons actuellement ne permet pas de réaliser une évaluation fiable de cette ressource, ce manque de précision tenant au fait qu'aucune distinction n'est faite entre les prises de jeunes thons jaunes et de thons obèses respectivement. Notons que les prises en surface de cette espèce ont considérablement augmenté à la suite du développement récent de la pêche à la senne tournante.

L'effort total de pêche du germon et du marlin dans le Pacifique central et occidental a diminué parallèlement au déclin de la pêche à la palangre, ce qui laisse supposer que ces espèces sont maintenant sous-exploitées.

Les besoins futurs en matière d'évaluation des ressources

Pour mener à bien l'évaluation des ressources, il est maintenant indispensable de connaître l'interaction des différentes pêcheries exploitant les thonidés, ce qui est peut-être plus important que l'évaluation des prises maximales admissibles. Une étude sérieuse des interactions devra prendre en compte l'état des ressources exploitées, ainsi que les objectifs sociaux, économiques et politiques des pays concernés. Nous savons d'expérience que des changements constants se produiront dans la nature des pêcheries en activité dans cette zone immense qu'est le Pacifique tropical et que l'évaluation des interactions entre pêcheries nécessitera une étude permanente. On peut également s'attendre à ce que les objectifs sociaux, économiques et politiques des Etats côtiers et des nations étrangères pratiquant la pêche subissent des modifications.

Vu la complexité des nombreuses zones de 200 milles qui recouvrent tout le Pacifique central et occidental, et les différences naturelles que l'on constate dans l'abondance et la répartition des ressources, il sera toujours extrêmement difficile d'évaluer avec précision les interactions entre pêcheries. En outre, les espèces exploitées appartenant à la catégorie des grands migrateurs, toute évaluation des ressources devra, pour être valable, tenir compte des effets de la pêche sur une zone beaucoup plus grande que la seule zone de 200 milles des Etats insulaires du Pacifique. Ainsi, par exemple, à peine plus de la moitié des 550.000 tonnes de bonites prises dans tout le Pacifique occidental en 1982 provenait de la zone d'action de la Commission du Pacifique Sud (les statistiques précises dont disposent les pays de la zone d'action de la CPS ne portent que sur quelque 95.000 tonnes, soit 17% du total des prises).

Il est donc évident que l'évaluation des ressources totales, l'estimation des interactions entre pêcheries et la définition de mesures de conservation, exigent la participation non seulement des pays insulaires côtiers du Pacifique, mais aussi d'autres pays. Cela ne doit pas empêcher les Etats côtiers de prendre d'un commun accord des décisions en matière de gestion qui s'imposeront après examen des évaluations complètes des ressources.

Dispositions institutionnelles - les options

Pour chacune des options énumérées ci-après, on a dégagé les aspects positifs et les aspects négatifs de leurs incidences sur les seuls pays et territoires insulaires de la zone desservie par la Commission du Pacifique Sud. Aussi certains éléments positifs pour les pays insulaires du Pacifique peuvent-ils être négatifs pour les intérêts d'autres pays pratiquant la pêche.

1. Dans le cadre actuel de la CPS

1.1 Poursuite du Programme thonidés sous sa forme actuelle

Aspects positifs :

- Les mécanismes de financement, de mise en oeuvre et de gestion d'un tel programme existent déjà et les procédures permettant de communiquer les résultats aux pays de la région sont déjà en place.
- Ce programme ne coûte pratiquement rien aux gouvernements des pays insulaires.
- Les gouvernements donateurs connaissent bien ce programme.
- Les résultats du programme font l'objet d'examens attentifs de la part des différents pays, des gouvernements donateurs et de la Conférence technique régionale des pêches de la CPS, comprenant le Comité d'experts des thons tropicaux, le Comité de planification et d'examen et la Conférence du Pacifique Sud.
- Le personnel en place a l'expérience voulue pour effectuer des actions sur le terrain, comme des opérations supplémentaires de marquage pour aider à évaluer les interactions entre pêcheries.

Aspects négatifs :

- Malgré le nombre relativement élevé de pays membres de la CPS, les données susceptibles d'être recueillies sont insuffisantes pour évaluer les ressources totales et pour mettre au point un programme complet de conservation.
- L'un des principaux objectifs du Programme thonidés était de fournir des premières estimations sur l'importance des ressources. Cet objectif devrait être atteint en septembre 1984 et l'effectif actuel sera ensuite trop nombreux, sauf si d'importantes actions supplémentaires sur le terrain sont entreprises.

1.2 Modification du Programme thonidés actuel

1.2.1 Diminution de l'ensemble des activités du Programme

Aspects positifs :

- Les aspects positifs de la poursuite du Programme thonidés énumérés au point 1 ci-dessus existeraient toujours, mais le personnel aurait moins de possibilités d'entreprendre des actions supplémentaires sur le terrain.
- Deux postes de spécialistes pourraient être supprimés de l'organigramme jusqu'à ce que de nouveaux projets sur le terrain commencent, ce qui entraînerait une réduction des dépenses totales.

Aspects négatifs :

- Le Programme serait en fait limité au traitement et à l'analyse des statistiques.

- Les données recueillies seraient toujours insuffisantes pour permettre une évaluation précise des ressources totales.
- Le Programme serait moins en mesure de répondre aux demandes ponctuelles d'aide émanant des gouvernements.
- Le Programme ne serait pas en mesure d'entreprendre de nouveaux projets de recherche régionaux, même de faible envergure.

1.2.2 Augmentation des activités totales du Programme

Aspects positifs :

- On retrouverait tous les aspects positifs de la poursuite du Programme thonidés énumérés au point 1.
- Une fois les premières évaluations des ressources achevées, des travaux supplémentaires pourraient être engagés pour évaluer de façon plus précise les interactions entre pêcheries ou pour réaliser d'autres objectifs, selon les directives reçues.
- Le volume total d'informations mises à la disposition des pays de la région pourrait être augmenté.

Aspects négatifs :

- Les données relatives aux prises et à l'effort de pêche seraient toujours insuffisantes.
- Le coût total du Programme serait plus élevé, ce qui en rendrait le financement plus difficile.

1.3 Poursuite du seul programme statistique dans le cadre de la CPS

Aspects positifs :

- Le coût total pour les pays donateurs serait réduit. Cependant, si le programme statistique devait être incorporé dans le Programme normal de travail de la CPS, les pays membres de la Commission devraient en supporter le coût.

Aspects négatifs :

- Les données statistiques disponibles sont déjà insuffisantes et, s'il n'y a pas parallèlement des travaux de recherche et de conservation de la ressource, il n'y aurait aucun mécanisme permettant d'encourager les autres parties à fournir des statistiques.
- L'interprétation des statistiques du Programme serait impossible sans la participation d'océanographes biologistes compétents, spécialistes des thonidés. Il serait par conséquent extrêmement dangereux de fournir aux pays insulaires des statistiques sans que soient analysées les causes de variations dans les données.
- Il n'y aurait plus de mécanisme permettant de combiner les données statistiques et biologiques afin d'évaluer l'état des ressources.

- D'autres organismes pourraient effectuer les recherches biologiques et les activités qu'elles supposent sur le plan de la conservation des ressources. Mais ces travaux ne seraient pas nécessairement soumis à l'examen des nombreuses instances de la CPS.
- Il serait extrêmement difficile de maintenir la participation scientifique de tous les Etats côtiers de la zone d'action de la CPS et de représenter leurs intérêts communs dans toutes les questions relatives à la conservation des ressources.
- La continuité de l'expérience acquise par la Commission en matière de pêche océanique serait perdue.

1.4 Cessation des activités de la CPS en matière de pêche océanique

Il semble que cette option ne présente aucun aspect positif sauf si toutes les prestations actuellement offertes par la CPS étaient reprises par un autre organisme capable de s'en acquitter au moins aussi bien que dans le cadre actuel (comme ce serait a priori le cas dans l'hypothèse 2 ci-dessous).

Aspects négatifs :

- La formule comporterait tous les aspects négatifs énumérés au point 1.3.
- La pêche est un élément clé du développement de tous les pays insulaires du Pacifique et, pour cette raison, fait partie intégrante du Programme de travail de la Commission. Il serait difficile de prétendre que le Programme de travail intégré de la Commission serait complet si la pêche océanique n'y occupait pas la place qui lui revient.
- Le succès des projets entrepris par la Commission dans le domaine des pêches a contribué dans une grande mesure à la renommée de la Commission auprès des pays de la région, et si ces projets sont suffisamment soutenus, ils continueront dans cette voie.

2. Au-delà du cadre actuel de la CPS

2.1 Admission des nations étrangères pratiquant la pêche et des Etats côtiers tout en restant dans le cadre général de la CPS

Aspects positifs :

- L'admission d'un plus grand nombre de membres permettrait d'augmenter la couverture statistique et entraînerait la participation de tous les pays intéressés par les problèmes de conservation et de gestion de la ressource.
- Il devrait y avoir un apport accru d'autres données et analyses scientifiques dans le domaine de l'évaluation des ressources.
- Il devrait être possible d'obtenir au moins quelques fonds complémentaires de la part des Etats non membres de la CPS.

Aspects négatifs :

- Augmenter le nombre de membres tout en restant dans le cadre général de la CPS pourrait poser des problèmes.

- Même si cette formule permettait d'accroître le nombre de membres, elle ne réglerait pas le problème des exigences juridiques des Etats-Unis d'Amérique en ce qui concerne un traité international relatif à la pêche thonière.

2.2 Création d'un organisme international indépendant

Aspects positifs :

- Tous les pays pratiquant la pêche fourniraient des informations, ce qui améliorerait notablement la couverture statistique.
- Il serait possible d'effectuer des recherches sur une partie beaucoup plus grande de la zone dans laquelle se répartissent les ressources totales.
- La majeure partie du financement pourrait éventuellement être assurée par les nations pratiquant la pêche hauturière.

Aspects négatifs :

- La création d'un tel organisme ne peut résulter que d'une action politique qui nécessite un examen plus approfondi avant toute décision.
 - Si l'organisme ainsi créé ne dispose pas d'un secrétariat compétent et indépendant, les résultats risquent d'être trop fortement influencés par les pays fournissant les principaux apports scientifiques. Il convient donc d'étudier attentivement le type d'organisme nécessaire ainsi que le mécanisme de formulation des recommandations en matière de conservation des ressources. Par exemple, il pourrait être intéressant de comparer les structures et le mode de fonctionnement de la Commission interaméricaine du thon tropical et de la Commission internationale pour la conservation du thon de l'Atlantique.
 - Les activités de cet organisme risquent d'échapper en partie au contrôle des membres de la Commission du Pacifique Sud.
-