

8 AOUT 1983

SPC/Fisheries 15/Document de fond 1  
7 juillet 1983

ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU PACIFIQUE SUD

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

CONDITIONS DE LA CONSERVATION DES RESSOURCES EN THONIDES  
DU PACIFIQUE TROPICAL CENTRAL ET OCCIDENTAL

Le présent document a été présenté à la Treizième  
réunion du Comité de planification et d'examen  
sous la cote SPC/Plan.Com.13/WP.7

718/83

LIBRARY  
SOUTH PACIFIC COMMISSION



CONDITIONS DE LA CONSERVATION DES RESSOURCES EN THONIDES  
DU PACIFIQUE TROPICAL CENTRAL ET OCCIDENTAL

R.E. Kearney

1. Introduction

Les nombreuses espèces de thonidés et d'autres poissons grands migrateurs constituent la plus précieuse ressource renouvelable connue des pays insulaires du Pacifique occidental et central. Les prises annuelles de thonidés dans la zone d'action de la Commission du Pacifique Sud (CPS) ont franchi le cap des 300.000 tonnes, soit une valeur brute d'environ 400.000.000 dollars E.-U. Les prises totales dans la zone des 200 milles de certains pays insulaires de la région sont certes considérables - leur valeur dans certains cas est supérieure au produit national brut - mais réalisées la plupart du temps pour le compte de pays étrangers. Les Etats côtiers commencent à peine, depuis quelques années, à profiter de l'exploitation de ces ressources par les nations pratiquant la pêche hauturière, et à participer à leur gestion.

Les pays du Pacifique occidental et central discutent depuis longtemps des options régionales possibles en matière de pêche, mais vers la fin des années 1970 le débat s'est intensifié et l'on a commencé à parler de la création d'une organisation régionale des pêches du Pacifique Sud. Dès le commencement, le Directeur du Bureau de coopération économique du Pacifique Sud, avait résumé les différents points de vue des gouvernements de la région : "Lorsqu'on s'est demandé s'il fallait créer une Agence régionale des pêches du Pacifique Sud, quelles seraient ses fonctions, sa charte et sa composition, on a distingué en gros deux types d'organisation. L'une tendrait principalement à assurer la conservation et à promouvoir une utilisation optimale des ressources vivantes dans les mers où elles se trouvent, comme le prévoit le texte unique de négociation révisé soumis à la Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer. Le second type d'organisation tendrait principalement à permettre aux populations des pays côtiers de la région, et à la région dans son ensemble, de tirer un maximum d'avantages de ces ressources". (Document inédit du SPEC 1977). Les pays de la région admettent toujours cette dualité essentielle des activités régionales de pêche, puisqu'ils chargent la Commission du Pacifique Sud de l'évaluation et des questions de conservation de ces ressources, et confient à l'Agence des pêches du Forum la gestion des intérêts économiques, juridiques et politiques des Gouvernements membres en matière de pêche. Comme le Programme de la CPS sur les grands migrateurs (Programme d'évaluation des stocks de thonidés et marlins), doit arriver à son terme en septembre 1984, il est temps de se demander à nouveau de quoi la région aura besoin à long terme, et comment elle pourrait l'obtenir.

## 2. Evolution des modalités de gestion des stocks de thonidés dans la région

Au début des années 1970, le Pacifique occidental et central a connu un boom de la pêche à la bonite : la flottille de canneurs hauturiers basée au Japon a intensifié ses activités dans cette région, et plusieurs co-entreprises de pêche bonitière s'y sont implantées. Entre la fin des années 60 et le milieu des années 70, les prises de bonites dans la région sont passées de quelques milliers de tonnes à plus de 200.000 tonnes. Les pays et territoires de la région ont rapidement pris conscience de la nécessité d'obtenir d'urgence plus d'informations sur ces pêcheries et une évaluation des ressources exploitées. Répondant à cette demande, la Commission du Pacifique Sud a créé en 1974 un Comité d'experts de la bonite tropicale, sous les auspices duquel ont rapidement été formulées des propositions d'étude et d'évaluation de ces ressources. (Anon, 1975). Ensuite furent lancés le Programme d'étude et d'évaluation des stocks de bonites, et son successeur, le Programme d'évaluation des stocks de thonidés et marlins, tous deux inclus dans le Programme de travail de la Commission mais financés hors budget. Ces programmes ont pour objectif d'étudier les ressources et de déterminer la structure des stocks, les schémas de migration et les paramètres des populations des bonites et autres espèces importantes, afin de connaître l'état des stocks et le degré d'interaction entre les nombreuses pêcheries les exploitant. Ces informations sont fournies aux membres de la Conférence du Pacifique Sud aux fins de planifier la poursuite de l'exploitation et la gestion des ressources régionales en thonidés et marlins.

La pêche régionale de thonidés continuant à se développer, et le principe d'une juridiction sur des zones de pêche plus étendues faisant son chemin, les Etats insulaires se sont de plus en plus trouvés en mesure d'intervenir et de tirer d'importants avantages économiques d'une approche concertée, d'où la création en 1979 de l'Agence des pêches du Forum (la FFA). Les buts de la FFA, esquissés lors de la première réunion du Comité du Forum des pêches, étaient de permettre aux populations de la région de tirer un maximum d'avantages de la coordination et de l'harmonisation de politiques relatives au Droit de la Mer et au développement des pêches, d'une concertation des rapports entre les membres de l'Agence et les nations pratiquant la pêche hauturière, et d'un contrôle et d'une surveillance plus étroits des activités des bateaux de pêche étrangers (Anon, 1979).

Plusieurs réunions régionales se sont tenues depuis le démarrage des programmes de la CPS et de la FFA. Ces réunions ont porté sur les dispositifs institutionnels de gestion de la pêche thonière, et notamment la faisabilité et l'intérêt d'une organisation des pêches regroupant un plus grand nombre de pays membres. La dernière réunion consacrée à cette question s'est tenue à Suva (Fidji) en février 1980, en application d'une ligne directive

du Forum du Pacifique Sud. Il y a été décidé que "la région avait tout d'abord besoin d'un programme de recherche et de développement sur les espèces de grands migrateurs, pour répondre à divers problèmes et questions : nombre, taille et répartition des populations de thonidés, conservation et régulation des stocks, une amélioration des méthodes de pêche. Il a été noté que pour n'importe quel programme, il fallait attendre 5 ou 10 ans pour avoir des résultats sérieux. Les membres de la réunion ont également noté qu'un programme de recherche scientifique de beaucoup plus grande envergure que les précédents coûterait très cher, qu'il fût confié à une nouvelle organisation à large assise ou à des organismes intergouvernementaux déjà existants. Il fallait tenir compte non seulement des frais de démarrage, mais également des futurs frais de roulement d'une organisation internationale. Pour financer l'entreprise, on pourrait s'adresser aux gouvernements membres du Forum, aux nations pratiquant la pêche hauturière susceptible d'y participer, et des organismes internationaux".

"Quant à l'organisation institutionnelle et à la coordination de la recherche souhaitée et de la mise en valeur, la réunion a décidé qu'en un premier temps, ces activités seraient menées à bien sous la forme d'un programme spécial, compris dans le cadre de travail général existant de la FFA et de la CPS". (Anon, 1980). Un tel programme régional de recherche et de mise en valeur fut ensuite tracé au cours des réunions du Comité du Forum des pêches. Ce Comité, soulignant l'importance fondamentale de l'évaluation et de l'étude des ressources, préalable à toute mise en valeur, gestion et conservation rationnelles, donna la priorité absolue, sur une liste de 30 projets <sup>\*</sup> régionaux à réaliser, au Programme d'évaluation des stocks de thonidés et marlins de la CPS.

Fait important, cette réunion sur la création d'un organisme à large assise considéra que le cadre de travail existant des programmes thonidés et marlins de la CPS et de la FFA était adéquat pour le court terme, mais reconnut en même temps qu'il était souhaitable de conserver l'option de créer plus tard une vaste organisation autonome des pêches à un moment opportun. Etant donné que la fin du Programme thonidés et marlins, le 30 septembre 1984, risque de mettre aussi le point final aux travaux de la Commission sur les ressources régionales en poissons grands migrateurs, il faut trouver et mettre en oeuvre la meilleure méthode pour répondre aux besoins futurs des pays et des territoires de la région. Il faut pour cela revoir leurs besoins et les méthodes actuellement employées pour y répondre, préciser les mesures nécessaires pour en assurer la continuité et le progrès après 1984, et déterminer et mettre en oeuvre des modalités rentables d'application de ces mesures.

---

\* Ces 30 projets furent ensuite répartis en onze catégories.

### 3. Evaluation et conservation des ressources : les besoins, les dispositions actuelles

Une bonne connaissance de la répartition, de la disponibilité, de la biologie et de l'état des stocks des espèces exploitées dans la région, ainsi que de l'effet de la pêche sur ces stocks, est une condition préalable à toute gestion visant à assurer la conservation des ressources visées. Aussi, la mise en place des moyens d'obtention de ces informations sur les grandes espèces commerciales de la région est-elle l'élément majeur de la tâche assignée au Programme 'thonidés et marlins' de la CPS. Première priorité, l'élaboration d'un programme régional de statistiques a, conformément aux directives, constitué l'objectif N° 1 du Programme, et le Service de statistique est maintenant entièrement opérationnel. Le programme traite les données sur les prises et l'effort de pêche fournis par les nations pratiquant la pêche hauturière aux pays et territoires pour lesquels la Commission oeuvre. En outre, on tient un registre mensuel de toutes les prises et de l'effort par carré de 1 degré de côté dans toute la région. Ces données, ajoutées aux informations obtenues grâce au marquage et à la recapture de poissons marqués, ainsi que d'autres données biologiques d'origines diverses, forment la base de l'évaluation de l'ampleur des ressources totales, de l'état des stocks, et des interactions entre les nombreuses pêcheries exploitant cette ressource.

Les résultats des programmes de la CPS ont montré que les ressources en bonites de la région étaient immenses; elles représentent une réserve approximative de 3.000.000 de tonnes et ont un taux de renouvellement naturel élevé, ce qui permet de dire que les prises totales dans la région pourraient facilement être plusieurs fois ce qu'elles sont. Les scientifiques de la Commission ont cependant affirmé que cette ressource n'est pas inépuisable et qu'il y a interaction entre les différentes pêcheries exploitant les bonites. Il a été souligné que des prises maximales ne peuvent être admises que si l'effort de pêche est judicieusement réparti à travers la région. De plus, l'interaction des diverses pêcheries augmentera parallèlement à l'effort de pêche et à l'extension des zones de pêche; il faut donc évaluer soigneusement les niveaux optimaux de pêche, qui ne correspondront sans doute pas à un niveau maximal de prises.

Une évaluation préliminaire des ressources en thon jaune, dans le cadre du Programme 'thonidés' a conclu là aussi que les réserves sont supérieures à ce que l'on pensait. Cependant, l'on a constaté récemment un accroissement phénoménal des prises de cette espèce à la senne tournante, en même temps qu'un déclin des prises des palangriers. On se demande avec inquiétude si l'exploitation totale de cette espèce dans le Pacifique occidental n'a pas déjà atteint des proportions qui appellent des mesures de conservation pour optimiser les taux de prises, ou peut-être même maximiser les rendements totaux. Il n'existe pour le moment aucun mécanisme permettant aux Etats côtiers et aux nations pratiquant la pêche hauturière de collaborer dans le but d'instaurer ou de mettre en oeuvre des mesures de conservation, bien que les uns comme les autres aient pris unilatéralement des mesures visant à optimiser les rendements des pêcheries de thonidés dans la région.

4. Mesures nécessaires pour améliorer le système actuel et mettre en place des dispositions de caractère plus permanent

L'actuel programme de statistique rend, certes, de précieux services aux pays qui ont besoin de faire analyser les données communiquées par les nations pratiquant la pêche hauturière; mais il y a de sérieuses lacunes qui tiennent aux principes mêmes ayant présidé à sa création. Ce programme a en effet été créé dans le cadre du Programme thonidés de la CPS pour deux grandes raisons: 1) parce qu'en l'absence d'une organisation de pêche de composition plus large, il n'existait aucune façon de faire face à un besoin urgent, à savoir le collationnement centralisé de l'information sur les pêcheries exploitant les ressources régionales, et 2) parce que les pays de la région n'avaient pas leurs propres moyens de traiter et d'analyser les données qui leur étaient soumises par les pays étrangers pratiquant la pêche hauturière comme ils y sont tenus pour avoir accès aux zones de pêche des Etats côtiers. Le système existant représente donc essentiellement un service offert aux Etats côtiers et, s'il fournit également une synthèse des statistiques provenant des navires immatriculés dans les Etats côtiers et des données communiquées à chaque pays par les nations pratiquant la pêche hauturière, ce système est loin de couvrir l'ensemble de l'effort de pêche s'exerçant sur la totalité des ressources en espèces de grands migrateurs. Il ne fournit donc pas toutes les données nécessaires à l'évaluation de la ressource et à sa conservation. Une de ses lacunes fondamentales tient au fait qu'il ne permet pas d'obtenir de statistiques précises des pêcheries opérant dans les zones jouxtant les zones des 200 milles des Etats insulaires du Pacifique - et ce qui est peut-être plus important encore - dans les nombreuses enclaves de haute mer qui sont disséminées dans toute la zone d'action de la Commission du Pacifique Sud (Figure 1). Il est donc impossible aux statisticiens des pêches de la Commission d'évaluer avec précision l'ampleur et la répartition totales de l'effort de pêche et des prises, même au sein de la zone d'action de la Commission. De plus, comme pour chaque navire, les statistiques ont des 'trous' correspondant aux opérations effectuées hors de la zone d'un Etat côtier, les chiffres de l'ensemble des prises sont généralement inférieurs à ceux des prises totales réalisées par le navire à chaque sortie. Aussi, les statistiques des prises débarquées, à supposer qu'on les ait, ne pourraient-elles être utilisées pour confirmer les chiffres des captures déclarées.

Le but principal du programme statistique étant d'offrir un service aux insulaires, ce programme répond partiellement aux besoins d'Etats côtiers qui constituent un groupement d'intérêt commun. Il n'est guère utile aux nations pratiquant la pêche hauturière. En fait, d'aucuns estiment qu'il est contraire aux intérêts de ces nations puisque les Etats côtiers se servent des résultats de ce Programme dans les négociations qu'ils mènent avec les pays situés hors de la région qui souhaitent avoir accès à leurs zones. C'est pourquoi certaines des nations pratiquant la pêche hauturière dont les prises représentent environ 90% des poissons grands migrateurs pêchés dans la région, ne se sentent pas tenues de fournir plus que le minimum d'information prévu dans chaque accord bilatéral d'accès aux zones de pêche. De ce fait, une grande partie des données nécessaires concernant les prises échappe à la Commission et, par voie de conséquence, aux gouvernements insulaires.

Les lacunes évoquées plus haut tiennent en grande partie au fait que le programme statistique actuel est un compromis entre un système conçu pour générer les données nécessaires à une gestion et à une conservation rationnelles de la ressource, et un système créé pour traiter et synthétiser les données fournies en application des accords d'accès qui ont été conclus, afin d'augmenter les bénéfices économiques qu'en retirent les Etats côtiers. La gestion et la conservation de la ressource conçues dans leur sens le plus large, et la nécessité d'assurer aux Etats côtiers des bénéfices économiques maximum, présentent des différences inconciliables : de ce fait, le système actuel ne répond parfaitement à aucun de ces deux buts.

Seule la collaboration totale de toutes les parties prenantes peut permettre d'obtenir des statistiques complètes. Cela n'est réalisable que si tous les pays intéressés font en sorte que tous les navires fournissent des rapports statistiques complets, ce qui revient à dire que tous les pays doivent adopter officiellement le même modèle et les mêmes méthodes de déclaration de leurs prises dans la totalité de l'aire de distribution de la ressource. Il doit aussi y avoir des mécanismes de vérification de tous les renseignements fournis.

Ce système ne pourra être accepté par toutes les parties que sous réserve des conditions suivantes : toutes doivent s'engager à n'utiliser les données que pour la conservation des ressources aux fins de fournir des rendements maximum; les données fournies par les différents navires ou par d'autres, selon les accords, doivent avoir un caractère absolument confidentiel; et toutes les parties contractantes doivent participer sur un pied d'égalité à la prise des décisions concernant d'éventuelles mesures de gestion à des fins de conservation. Il n'est guère difficile d'obtenir un accord de principe unanime sur la nécessité de conserver les ressources et de disposer de données précises pour permettre d'évaluer lesdites ressources. On peut aussi escompter que toutes les parties contractantes seront prêtes à garantir le strict respect du caractère confidentiel de ces données. Ce caractère confidentiel est respecté depuis plus de vingt ans par la Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC) dans le cadre de son programme de gestion des ressources en thonidés du Pacifique oriental, et l'on pourrait mettre sur pied un système analogue de recueil et de vérifications des données pour le Pacifique occidental et central. Ce système pourrait être inspiré de celui de l'IATTC, ou constituer une modification du programme statistique de la CPS qui respecte strictement, lui aussi, le caractère confidentiel des données. La participation, sur un pied d'égalité, de toutes les parties contractantes à la prise des décisions exigerait une composition beaucoup plus large que celle de la Conférence du Pacifique Sud et devrait comprendre, à l'heure actuelle, au moins le Japon et la Corée; il faudrait prévoir encore d'autres membres si la pêche thonière se développait comme on l'escompte dans la région.



## 5. Moyens d'atteindre ces objectifs

Les impératifs énoncés dans la partie 4 ci-dessus peuvent être résumés comme suit : un système de statistiques et de recherche capable de générer les données scientifiques nécessaires et d'obtenir de tous les navires exploitant les ressources de la région des renseignements précis et comparables; une méthode de recouplement des données concernant les prises totales et la composition des prises et le volume de poisson effectivement débarqué par chaque navire; des moyens permettant de traiter cette information et de suivre l'état des stocks exploités et les effets des nombreuses pêcheries sur ces stocks; un mécanisme facilitant l'accord de toutes les parties intéressées quant à toute mesure de conservation ou de gestion de la ressource qui serait nécessaire.

Ceci exige un secrétariat central doté de l'effectif et des moyens voulus pour effectuer les recherches et analyses biologiques nécessaires, le traitement des données et l'élaboration des options en matière de conservation et de gestion afin de les soumettre à un organe directeur. L'organe directeur lui-même ne pourrait être totalement efficace que s'il regroupait toutes les parties intéressées et avait leur appui.

En ce qui concerne les besoins éventuels de ce secrétariat, il n'est pas inutile de rappeler que l'effectif du Programme thonidés de la CPS (et du Programme bonite qui l'a précédé) a été suffisant pour faire les évaluations des ressources régionales de thonidés et d'autres espèces précises à partir de toutes les données biologiques et statistiques disponibles, et pour mettre en place et conduire un programme statistique régional assurant le traitement et l'analyse des données provenant de navires opérant dans les zones des 200 milles des pays insulaires. Le traitement des données supplémentaires sur les prises et l'effort de pêche qui seraient nécessaires pour couvrir complètement la région n'exigerait qu'une faible augmentation de l'effectif chargé de ces opérations; en revanche, la mise en place des moyens permettant d'homologuer les statistiques des prises débarquées passerait par le recrutement de plusieurs agents de rang relativement subalterne dans les principaux ports de débarquement du poisson tels que Pago Pago, Guam, Yaizu et San Diego. Les dépenses annuelles des programmes bonite et thonidés de la CPS ont oscillé entre 340.000, 383.000 et 1.236.962 dollars E.-U. selon la phase considérée et le volume de travail de terrain nécessaire dans l'année. Le coût moyen de ces deux programmes pour les sept années de leur exécution se situera aux environs de 756.000 dollars E.-U. Une augmentation des tâches liées à la génération, au traitement et à la vérification des données suivant le schéma esquissé plus haut - y compris la création de postes de techniciens en quatre ports choisis répartis dans le Pacifique - représenterait, selon les estimations, un budget annuel de l'ordre de 900.000 à un million de dollars E.-U. pour 1985. Ce montant soutient favorablement la comparaison avec celui du budget de l'IATTC qui était de 2.258.360 dollars E.-U. pour l'exercice 1980-1981 (Anon 1982).

Un budget d'un million de dollars E.-U. représenterait une dépense d'environ 3 dollars E.-U. par tonne, soit 0,3% de la valeur moyenne des thonidés pêchés dans la région. Le paiement d'une taxe de cet ordre de grandeur ne constituerait pas un problème majeur pour la plupart des gouvernements dont les navires pêchent dans la région. Mais si des navires exploités en co-entreprise étaient considérés comme relevant des Etats côtiers dans les eaux desquels ils opèrent, un pays tel que les Iles Salomon pourrait avoir à déboursier des sommes de l'ordre de 50.000 dollars E.-U. par an (17.000 tonnes à 3 dollars E.-U. par tonne ou 20.000 tonnes x 0,3% de 800 dollars E.-U.). Comme les statistiques et les méthodes de vérification précise du volume des prises des navires opérant uniquement dans les eaux du pays où ils sont basés sont déjà très complètes et plus que suffisantes sur le plan de la gestion et de la conservation des ressources, il serait normal que les prises desdits navires ne soient pas prises en compte pour le calcul de la taxe. Une bonne formule pourrait consister à diviser le coût de fonctionnement de l'opération "conservation et gestion" entre les nations dont les navires pêchent dans la région au-delà de leurs propres zones de 200 milles. On peut encore préférer la formule adoptée par l'IATTC : les pays contribuent au budget selon un pourcentage qui est calculé en fonction de leur utilisation des prises de thonidés, quelle que soit la nationalité du navire qui a réalisé les prises. Avec ces deux derniers systèmes, le coût serait minime, voire nul pour les gouvernements insulaires, et ce seraient alors le Japon et les Etats-Unis d'Amérique qui paieraient la plus grande partie des frais de fonctionnement, suivis probablement par la République de Corée.

Or, si la conservation et la gestion des ressources visées présentent un intérêt manifeste pour les pays pratiquant la pêche mais situés hors de la région, tels que le Japon, il est probable que ces mêmes pays auraient des réticences à participer au financement du plan esquissé ci-dessus s'ils ne sont pas membres à part entière de l'organisation responsable des mesures de conservation. Ceci pose à nouveau le problème de l'absence de toute organisation, s'occupant ou non de pêches, regroupant parmi ses membres actifs, toutes les parties voulues, c'est-à-dire les Etats côtiers de la région et les pays qui effectuent la plus grande partie des opérations de pêche.

Bibliographie

- ANON (1975). Projet de programme pour l'étude et l'évaluation des stocks de bonite dans le Pacifique central et occidental. Comité d'experts de la bonite (16-18 octobre 1975). Commission du Pacifique Sud, Nouméa, Nouvelle-Calédonie.
- ANON (1979). The objectives of the Forum Fisheries Agency. Annex VII to Summary Record and Report, Forum Fisheries Committee, Honiara, Iles Salomon, 24-27 octobre 1979. Agence des pêches du Forum, Honiara, Iles Salomon.
- ANON (1980). Report of Meeting of Forum Government officials on the general principles involved in establishing a broadly based fisheries organisation. Suva, Fidji, 27-28 février 1980. FFA-SPEC (80) 8.0. Agence des pêches du Forum, Honiara, Iles Salomon.
- ANON (1982). Annual Report of the Inter-American Tropical Tuna Commission, 1981. La Jolla, Californie.
-

