

Secrétariat général de la Communauté du Pacifique

Sixième Conférence des Directeurs des pêches
(9–13 février 2009, Nouméa, Nouvelle-Calédonie)

Document de travail 10

Original : anglais

Les programmes d'observation des thonidés dans les États et Territoires insulaires océaniques membres : Bilan et perspectives

Division Ressources marines
Secrétariat général de la Communauté du Pacifique
Nouméa, Nouvelle-Calédonie

www.spc.int/mrd



Les programmes d'observation des thonidés dans les États et Territoires insulaires océaniques : bilan et perspectives

1. Les programmes d'observation des ressources en thonidés mis en place par les États et Territoires insulaires océaniques sont en pleine mutation, à la suite des décisions prises récemment par les Parties à l'Accord de Nauru et par la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (« la Commission »). Le présent document fait le point sur les programmes d'observation en vigueur dans la région et sur les conséquences de ces décisions sur leur orientation future. Il pose aussi plusieurs questions : Quelle direction devons-nous prendre ? D'où venons-nous ? Quels sont les problèmes rencontrés ? Et comment les surmonter ?

Quelle direction devons-nous prendre ?

- Il nous faut bien plus d'observateurs pour passer à la vitesse supérieure.
- Plusieurs mesures de conservation et de gestion prises par la Commission exigent de l'État du pavillon une couverture à 100 pour cent de tous les senneurs qui pratiquent la pêche pendant les deux mois de fermeture des DCP qui doivent être décrétés en 2009.
- La couverture des activités de pêche doit porter sur 100 pour cent des senneurs en 2010.
- Nous nous employons à atteindre une couverture de 5 pour cent des navires thoniers d'ici à 2012.
- La qualité des données produites par les observateurs doit répondre aux exigences minimales de la Commission.

Et où *voulons-nous* aller ?

- Nous voulons que ce soient nos ressortissants – nos propres observateurs – qui soient employés à bord de bateaux pêchant dans nos eaux.
- Dans la mesure du possible, nous voulons que nos observateurs soient employés à bord de bateaux lorsque ceux-ci pêchent en haute mer.
- Et surtout, nous voulons être certains que la qualité des données fournies par nos observateurs réponde à nos obligations nationales et internationales, de manière à garantir la gestion durable de nos ressources thonières.
- Nous voulons atteindre tous ces objectifs de la manière la plus rentable possible.

D'où venons-nous ?

Bref rappel historique

2. À l'origine, les observateurs océaniques étaient surtout des agents des services des pêches ayant suivi des études supérieures dans le domaine halieutique. Une petite partie de leur travail était effectuée dans le cadre de leur perfectionnement professionnel.

3. Au début, les observateurs travaillaient surtout sous les auspices du Traité multilatéral de pêche entre les États-Unis et plusieurs autres pays membres de l'Agence des pêches du Forum (FFA) ; les observateurs nationaux faisaient à l'occasion une sortie qui leur donnait une occasion unique de participer à une opération de pêche expérimentale, faisant souvent appel à un biologiste étranger. En revanche, dans les États fédérés de Micronésie, une méthode d'observation plus systématique était suivie, de manière à faire participer le personnel du service des pêches national et d'autres services à des opérations de pêche, en prévision de la prochaine pratique de la pêche thonière industrielle par la flottille nationale.
4. Malgré cela, à cette époque lointaine, la majorité des observateurs stagiaires (travaillant en vertu du Traité précité), étaient déjà des agents professionnels des services des pêches. Une équipe de techniciens professionnels composée d'agents de la CPS et de l'Agence des pêches du Forum et de consultants fut formée pour dispenser une formation. Ces nouveaux observateurs étaient épaulés par des gestionnaires professionnels, et surtout, leur tâche était facilitée par des mesures réglementaires strictes, prévues dans les traités et les accords de licence, avec le soutien du Service national des ressources marines des États-Unis d'Amérique, dans le cas du Traité.
5. Lorsque des données d'observation étaient, à l'époque, utilisées à l'appui de démonstrations étudiées par des scientifiques, elles étaient régulièrement contestées, voire discréditées, parfois carrément écartées des analyses finales.
6. Malgré ce scepticisme, le volume des données réclamées chaque année aux observateurs n'a cessé d'augmenter, et les autorités compétentes reconnaissent que l'on ne peut répondre à nombre de leurs questions, de manière efficace et économique, qu'en disposant de données d'observation de bonne qualité. On nous demande des données en plus grandes quantités, d'une plus grande variété, et d'une meilleure qualité.
7. Les services des pêches nationaux ont invité l'Agence des pêches du Forum et la CPS à faciliter la mise en place et l'extension des programmes nationaux d'observation. L'Agence des pêches du Forum a dispensé une formation élémentaire aux observateurs, tandis que la CPS, pour sa part, a fourni des services de formation et de développement à l'appui de programmes nationaux récemment lancés. Pendant plusieurs années, l'Agence et la CPS ont fait appel à un observateur expert. Dans chaque cas, l'expert a joué un rôle secondaire en tant que membre de l'équipe de formation, composée de deux personnes, et chargée de dispenser la formation de base aux observateurs dans le cadre d'ateliers régionaux, sous-régionaux ou nationaux. Pour l'Agence, cette personne était le responsable des programmes sous-régionaux administrés par la FFA. Dans le cas de la CPS, il s'agissait du Coordonnateur régional des échantillonneurs au port et des observateurs, chargé de a) organiser un petit programme d'observation afin de recueillir des données de référence pour toutes les flottilles thonières opérant dans le Pacifique occidental et central, b) aider les membres à mettre sur pied leurs propres programmes de suivi et c) concilier les besoins des scientifiques avec d'autres exigences de suivi que ces programmes doivent satisfaire.
8. En 2002, devant la demande croissante de formation à l'échelon national, la CPS recruta un formateur spécialisé dans l'échantillonnage au port et l'observation, afin de s'occuper du volet de la formation en partenariat dévolu à la CPS. Le Coordonnateur régional fut chargé d'aider à la mise en place des programmes nationaux et à coordonner l'élaboration de stratégies harmonisées de suivi efficace des ressources thonières du Pacifique, exigé par la nature même de la pêche et par les ressources limitées pouvant être affectées au suivi. À la même époque, la CPS recruta aussi une Responsable des activités de suivi des ressources hauturières, dont le travail consistait en grande partie à surveiller la qualité des données relatives à la pêche thonière et à mettre au point des outils destinés à l'améliorer. Elle s'est surtout penchée sur les données des observateurs, c'est-à-dire sur les problèmes (parfois très importants) affectant la qualité des données d'observation et qui pouvaient compromettre la fiabilité de ces données ; elle a également élaboré des stratégies de *debriefing* (compte rendu de mission d'observation).

9. Depuis, la formation a continué d'être dispensée. Les mêmes supports ont été présentés, d'un cours à l'autre, sur la même durée, ou parfois réduite, au fur et à mesure de l'accroissement des demandes et de l'allongement du temps de formation et de déplacement, qui ont mis les formateurs à rude épreuve. *Bien que les observateurs stagiaires ne soient plus des agents des services des pêches déjà formés, et que les exigences de diversité et de qualité des données aient spectaculairement augmenté au fil du temps, la formation dispensée et les ressources qui lui sont affectées sont restées pour l'essentiel inchangées.*

Quels sont les problèmes rencontrés ?

Montée en flèche de la demande de formation

10. Des décisions prises récemment par les Parties à l'Accord de Nauru et par la Commission des pêches du Pacifique occidental et central ont entraîné une rapide augmentation du nombre d'observateurs requis dans notre région. D'après les premières analyses, nous aurons besoin, à court terme, de deux fois plus d'observateurs qu'il n'y en a dans la région à l'heure actuelle. À long terme, nous en aurons besoin d'autres encore pour couvrir les flottilles, et non uniquement les senneurs. À très court terme, nous devons nous contenter d'un nombre légèrement plus restreint.

11. Il est évident, aux yeux des agents concernés de l'Agence des pêches du Forum et de la CPS, que la capacité régionale ne suffit pas, à l'heure actuelle, à répondre aux demandes croissantes de formation. Les agents étaient déjà employés à plein temps lorsque le nombre de cours était de trois à quatre par an. En 2007 et 2008, ils ont été obligés de dispenser respectivement 5 et 8 cours, à une époque où l'amenuisement des ressources financières implique que ces mêmes agents sont appelés par le même temps à accomplir d'autres tâches.

Élaboration de normes de formation

12. À la fin de 2007, la CPS et l'Agence des pêches du Forum, soucieuses d'anticiper une augmentation de la demande d'observateurs, ont entrepris d'élaborer des normes de formation, tâche longtemps négligée à l'époque où une équipe inchangée d'agents de la CPS et de la FFA pouvait se payer le luxe de dispenser une formation immuable. Lorsque ces normes seront appliquées, il sera plus facile de déléguer la formation à d'autres établissements, services des pêches et consultants, dont le travail pourra être contrôlé au regard des normes approuvées. La FFA et la CPS seront, très probablement, les institutions qui assumeront ce rôle de contrôle, au nom des membres, mais dans les conditions actuelles, il est beaucoup plus approprié de confier ce rôle au personnel de soutien des observateurs régionaux.

13. Comme nous avons tardé à entreprendre cette tâche, et, par conséquent, malgré un projet d'élaboration de normes de formation d'observateurs fondée sur les compétences, approuvé par le Comité des pêches du Forum en 2008, nous avons pris du retard en tentant de répondre à la demande accrue d'observateurs et de formation des observateurs. Il aurait mieux valu que l'élaboration des normes de formation fondée sur les compétences se fasse selon une méthode logique, à savoir que l'élaboration de ces normes soit suivie du perfectionnement des formateurs d'observateurs et des établissements de formation, elle-même suivie d'un plan de formation coordonné. Au lieu de quoi nous avons essayé de mener les trois tâches de front.

Changements radicaux à apporter à nos méthodes de formation

14. Mais il y a quelques leçons à tirer de tout cela. Nous disposons ici, au début de 2009, d'un premier ensemble de normes de formation d'observateurs fondée sur les compétences, et les premiers de nos formateurs nationaux océaniques (trois personnes) s'apprêtent à voler de leurs propres ailes. L'élaboration de ces normes a toutefois montré que nous devons apporter quelques ajustements fondamentaux aux méthodes de formation.

- A. Nous devons être vigilants dans la présélection des stagiaires. Cette nécessité est reconnue depuis longtemps par les formateurs. C'est pourquoi la CPS et la FFA ont arrêté des critères minimum relatifs à l'état de santé, l'âge, l'éducation et l'éthique des stagiaires. Plus récemment, un filtrage extrêmement efficace des candidats a été effectué au moyen de tests d'aptitude – capacité de traiter des problèmes logiques et arithmétiques élémentaires et connaissances linguistiques, par exemple. Ainsi, les formateurs ne perdent pas de temps à essayer de mettre à niveau des candidats qui ne réussiront jamais. Malheureusement, nous avons appris à nos dépens qu'en admettant des candidats qui ont échoué aux tests ou qui n'ont pas effectué ces tests d'aptitude préalables à la formation, on gaspille beaucoup de précieuses ressources et de places de formation. Durant une année où il était essentiel de former davantage d'observateurs employables dans la région et où les formateurs étaient déjà surchargés à l'extrême, un tiers environ des stagiaires n'ont pas décroché leur diplôme parce qu'ils avaient échoué au test préalable. C'est là un double coup dur. Non seulement des stagiaires convenables auraient pu prendre leur place, mais les formateurs ont dû consacrer beaucoup de temps et de travail supplémentaire pour essayer de remédier à une situation néfaste. Il aurait mieux valu qu'ils consacrent ce temps et ces efforts à des candidats qui ont les capacités de devenir de bons observateurs. *Nous vous invitons à organiser des tests de présélection : ils sont essentiels au succès et à l'efficacité de la formation des observateurs !*
- B. Il faut allonger la partie non générale de la formation élémentaire d'observateurs de trois à quatre semaines pour tenir compte du fait a) que les stagiaires sont désormais des personnes n'ayant pas de bagage halieutique, pour la plupart et b) que les compétences exigées des observateurs sont désormais beaucoup plus variées. Il faut donc porter de trois à quatre semaines la durée de la formation initiale, en plus de la formation générale habituelle qui doit être dispensée à tout agent naviguant.

Formation à dispenser en 2009

15. La demande de formation demeure soutenue. Nous pouvons organiser au maximum six cours de formation cette année. Le programme de cette année sera évoqué dans un autre document. Mais si des stagiaires correctement sélectionnés participent à ces cours (à raison de 15 stagiaires à l'extrême limite, l'idéal étant 12 personnes), nous pouvons espérer que 90 observateurs certifiés sortiront de ces cours en 2009. Il en manquera 70 environ pour répondre aux nouvelles exigences des Parties à l'Accord de Nauru et de la Commission.

16. Nous sommes donc devant un dilemme. Nous n'avons aucune solution dans l'immédiat, qui nous permettrait de former des observateurs supplémentaires (au niveau visé). Nous pouvons réfléchir à certaines mesures proposées en dépannage et en peser le pour et le contre :

- Augmenter le nombre de cours. Les agents sont déjà surchargés, mais de nouveaux formateurs pourraient les aider. Il faut toutefois un certain temps à de nouveaux formateurs pour parvenir à leur rythme de croisière.
- Raccourcir la durée des cours pour que les agents en poste puissent dispenser davantage de cours. Cela a une incidence spectaculaire sur le niveau des diplômés, à un moment où il est fortement recommandé d'allonger la durée des cours pour améliorer les compétences des observateurs.

- Augmenter le nombre de participants par cours. Ce n'est pas l'idéal, car cela influera sur la qualité de la formation dispensée. Toutefois, dans un monde parfait, où les stagiaires seraient parfaitement sélectionnés, cette solution pourrait mériter quelque attention. Il faut toutefois noter que les avantages seraient minimes par rapport au risque de conséquences négatives sur la qualité de la formation.
- Prévoir un second niveau d'observateurs nécessitant moins de formation, mais dont les données seraient utilisées dans un cadre plus limité. Cela semble la solution la plus pratique, mais elle rencontre la résistance stoïque de diverses parties. La reconnaissance des observateurs, pour la qualité de leur travail et pour leur rémunération ultérieure, exigera la mise en place d'un plan de certification plus complexe et une charge administrative accrue, deux exigences difficiles à satisfaire dans le contexte de ressources déjà limitées.

Deux types ou niveaux d'observateurs

17. Pour nous, le dilemme se pose en ces termes : « quantité » ou « qualité » de nos observateurs. Nous cherchons la solution qui nous permettrait de parvenir à l'une sans compromettre l'autre.

18. Une solution consisterait à avoir un second niveau d'observateurs, qui s'occuperaient uniquement du suivi des ressources halieutiques dans le cadre des mesures de gestion imposées par la Commission, et que l'on pourrait qualifier de « Chargés du suivi des ressources ». En revanche, un observateur traditionnel, formé à la collecte de tous les types de données d'observation, porterait le titre « d'Observateur des ressources ».

19. Ce que l'on ne comprend pas bien, à la date de rédaction du présent document, c'est comment il conviendra d'interpréter les champs de données minima que les observateurs devront recueillir, selon les décisions récemment prises par la Commission. Au moment des débats concernant les champs de données, on était convenu que la couverture globale visée pour les observateurs n'était que de 5 pour cent. Ce n'est que depuis que ces champs de données minima ont été fixés que d'autres mesures de conservation et de gestion ont été décidées et exigent une couverture à 100 pour cent des senneurs. Dans ces conditions, est-il raisonnable d'imposer en totalité l'ensemble minimal de champs de données à des observateurs auxquels on demande uniquement de surveiller l'application de certaines mesures de conservation et de gestion ? Ce serait peut-être une utilisation rationnelle des observateurs mais, à court terme, il serait beaucoup plus commode de dispenser une formation plus courte à des « Chargés du suivi des ressources », moins qualifiés, qui pourraient surveiller l'application des mesures de conservation et de gestion jusqu'à ce qu'ils soient promus « Observateurs des ressources » et collectent la totalité des données.

20. Les « Chargés du suivi » formeraient un vivier idéal dans lequel seraient puisés des candidats valables à la promotion au rang « d'Observateurs », et l'on serait ainsi assuré de former les personnes qualifiées pour le poste.

Important ! Mécanismes de soutien aux programmes d'observation !

21. Jusqu'à présent, nous nous sommes attachés à examiner comment parvenir au nombre voulu d'observateurs, mais, ce faisant, nous avons négligé certains aspects essentiels de la mise en œuvre de programmes d'observation.

22. Les programmes d'observation ne consistent pas simplement à avoir des « observateurs ». Il ne sert pas à grand chose d'avoir des observateurs à moins a) qu'ils n'embarquent effectivement, b) que la qualité de leurs données ne soit effectivement contrôlée et c) que leurs données puissent être traitées et diffusées.

23. Un programme d'observation doit donc être assorti d'un cadre de gestion et de soutien permettant *d'organiser l'embarquement d'observateurs* à bord des bateaux et de maintenir la qualité des données grâce au *debriefing des observateurs* après chaque sortie. Il doit également permettre le traitement et la diffusion des données en temps utile. Que ces activités soient conduites directement au travers des programmes nationaux ou par des tierces parties (agences privées de recrutement d'observateurs ou organisations régionales), les mécanismes doivent être mis en place avant que les observateurs qui viennent de suivre une formation ne soient déployés sur le terrain. Sinon *tous nos efforts de formation sont gaspillés...* comme cela a souvent été le cas dans le passé, ces mécanismes n'ayant pas été mis sur pied.

Comment surmonter ces problèmes ?

24. En faisant appel à la coopération régionale... qui fait la réputation du Pacifique. Et qui a permis l'instauration d'un réseau de programmes harmonisés d'observation, de protocoles et de formulaires et de formation d'observateurs grâce auquel la région a pu développer une activité efficace pour un coût minimal. Cela a peut-être été handicap, en ce sens que les frais réels d'exécution des programmes d'observation ne sont pas évidents. Nous n'avons pas de possibilité de « dégraisser » notre système.

25. Toutefois, comme il est probable que le programme régional d'observateurs (PRO) de la Commission des pêches va être prochainement mis en place, nos liens habituels de coopération se sont en partie dénoués, les membres s'efforçant de réunir une équipe qui pourrait être sollicitée par le PRO. Il s'avère que le PRO n'est guère plus que l'association des programmes nationaux et sous-régionaux d'observateurs que nous gérons à l'heure actuelle, et il importe de reconnaître la puissance inhérente à notre approche harmonisée.

26. Voici une liste de points, suggestions et avis d'experts que les Directeurs des pêches sont invités à examiner :

- À court terme, les pays océaniques doivent mettre en commun le travail des observateurs au lieu de se faire concurrence, en utilisant éventuellement un annuaire central, administré et géré par l'Agence des pêches du Forum.
 - La qualité des données a priorité sur la quantité d'observateurs. Pour améliorer la qualité des données, nous devons nous attacher à former des observateurs et des *debriefers*.
 - Des normes bien conçues et détaillées de formation fondée sur les compétences permettent de vérifier la qualité de la formation et d'étendre celle-ci au-delà du domaine d'exclusivité de la FFA et de la CPS. Le travail des observateurs se prête idéalement à ce genre de formation, une fois la structure adéquate mise en place.
 - Pour répondre à toutes les exigences posées actuellement aux observateurs, et qui ne cessent de croître à chaque réunion de la Commission, nous devons prolonger les cours d'une semaine.
 - Nous avons besoin de davantage de formateurs (et nous nous y employons), mais il faut des fonds pour former les formateurs.
 - À court terme, il coûtera plus cher d'organiser des cours sous-régionaux, en formant moins d'observateurs à la fois, pour davantage de pays, en augmentant progressivement leur nombre, mais à long terme, ce sera plus rentable.
 - Les données des observateurs doivent soutenir l'examen des scientifiques et des professionnels, être suffisamment fiables pour pouvoir être utilisées par les agents chargés de la surveillance et de la conformité, et servir à des fins judiciaires, au besoin. Il ne faut donc pas lésiner sur la sélection de stagiaires.
 - *Les gestionnaires des ressources halieutiques doivent commencer par admettre ces nécessités et investir en conséquence.*
-