

Partage des océans et gestion des écosystèmes

Évolution spatiale contrastée
de la gouvernance des pêches maritimes¹

Conférence invitée, présentée par

S. M. Garcia

Biologiste des pêches, directeur du département des Pêches de la FAO

M. Hayashi

Juriste, professeur à l'université de Tokyo, Japon

Introduction

La notion d'espace est omniprésente dans le domaine maritime. Kurien (1998) rappelle que l'espace océanique est resté « ouvert » à tous jusqu'au XIV^e siècle lorsque le processus de colonisation, suivant les progrès de la navigation, provoque les premières tentatives de division et d'appropriation. Le premier partage de l'océan, entre l'Espagne et le Portugal, au XV^e siècle, est remis en question par les hollandais au cours de leur colonisation du Sud-Est Asiatique. Au début du XVII^e siècle, l'un de leurs juristes (Grotius, 1604) traitant du principe de liberté des mers, et défendant les intérêts hollandais défendit la thèse selon laquelle :

1/ les espaces maritimes n'étaient pas susceptibles d'occupation effective par une nation ou un individu ;

¹ Les vues exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne préjugent en rien de la position de la FAO.

2/ l'utilisation des espaces océaniques n'en limitait pas l'usage à d'autres fins ou à la même fin par d'autres usagers.

Accessoirement, Grotius (*op. cit.*) indiquait également que les ressources biologiques et minérales des mers étaient inépuisables, et il est intéressant de noter que la liberté pour tout un chacun d'exploiter les mers allait de pair avec cette croyance. Plus de 300 ans plus tard, la démonstration progressive des limites et de la vulnérabilité des ressources conduira à contester le principe de liberté des mers et à rogner la zone géographique où il s'applique. Le processus commença en fait immédiatement, et Koers (1973) note que la controverse entre juristes commença dès la publication de l'ouvrage de Grotius, conduisant, par réaction, à limiter la liberté dans les eaux côtières et, progressivement, au concept de « mer territoriale » comme extension défendable du continent. Après bien des péripéties et des actions souvent unilatérales, en particulier après la seconde guerre mondiale, le processus conduit à l'adoption de la Convention des Nations unies sur le droit de la Mer, nouveau « droit de la Mer », en 1982.

Examinée du point de vue de sa relation à l'espace, la gestion des ressources halieutiques maritimes mondiales montre, à première vue, une évolution contrastée sur deux axes principaux.

1/ Le premier axe, de nature socio-politico-économique, lié à l'acaparement des ressources par les pays côtiers et à la reconnaissance formelle de leurs droits et devoirs en matière d'exploitation et de gestion a conduit, entre la fin de la deuxième guerre mondiale et 1994², à une fragmentation progressive de l'espace océanique et des ressources qu'il renferme, à travers une série d'augmentations progressives de l'étendue des eaux placées sous juridiction nationale (de 3 à 12 puis 200 milles nautiques dans la plupart des cas) suivi d'un processus de fragmentation ultérieure de la zone économique exclusive (ZEE) nouvellement acquise pour permettre une décentralisation des responsabilités et une allocation plus précise des droits d'usage.

² Date de l'entrée en vigueur de la Convention des Nations unies sur le droit de la Mer.

2/ Le second, de nature bio-écologique, concernant la nécessité de gérer les ressources halieutiques dans le contexte de l'écosystème, regroupant si nécessaire les zones nationales et sub-nationales en « écosystèmes » emboîtés en prenant comme base de l'unité d'aménagement, d'abord le stock (dans le cas de stocks partagés, chevauchants ou grands migrateurs), puis l'assemblage multispécifique, la zone côtière, les grands écosystèmes marins, et les bassins versants maritimes.

Le premier mécanisme a conduit à une fragmentation de l'espace océanique en une zone où s'exerce la juridiction nationale (jusqu'à 200 milles des côtes) et une zone de haute mer au-delà. La zone des 200 milles est elle-même en cours de subdivision au fur et à mesure que sont négociées et établies les frontières maritimes. Dans de nombreux cas, la ZEE et la mer territoriale sont en cours de subdivision, par exemple, en zones allouées respectivement à la pêche côtière ou artisanale (souvent les premiers 3 ou 6 milles) et à la pêche industrielle ou étrangère. Les eaux sous juridiction nationale sont également souvent subdivisées en territoires correspondant à des pêcheries ou segments de pêcheries et dans lesquelles peuvent s'appliquer des réglementations particulières. Cette dernière subdivision est particulièrement importante lorsqu'elle s'accompagne d'une allocation de droits de pêche plus ou moins exclusifs tels que des droits d'usage territoriaux souvent destinés à reconnaître les droits des communautés côtières traditionnelles.

Le second mécanisme, qui se renforce notamment depuis la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement de 1992 (Cnued) tend à une agrégation des espaces et des ressources en question en écosystèmes de manière à assurer une gestion plus synthétique et systémique de la ressource et de son environnement et améliorer ainsi la conservation. Il conduit à considérer les pêcheries et leur gestion en les intégrant dans la gestion de la zone côtière, des bassins versants maritimes ou des grands écosystèmes marins.

Ces deux évolutions, en sens apparemment contraire, de la manière dont l'espace est utilisé reflètent bien la rencontre, et les contradictions, entre les règles de fonctionnement et de contrôle de la société et celle de l'écosystème. Elles seront examinées séparément dans les sections suivantes avant de conclure sur le résultat de leur inter-

action. Elles conduisent également à la création d'institutions spécialisées (organisations, mécanismes, législations, droits) qui jalonnent une évolution constante de la gouvernance des pêches et de sa structure géographique dont le présent article fournit une description et une analyse succincte.

L'accaparement des ressources : un processus géopolitique et socio-économique

Évolution historique

Comme indiqué dans l'introduction, l'espace océanique est resté relativement ouvert, suivant le principe de liberté de la mer, jusqu'au milieu du XX^e siècle et ses ressources étaient exploitables par quiconque désirait le faire, à l'exception d'une étroite bande côtière placée sous la juridiction de l'État côtier. L'océan était donc divisé en deux parties seulement, une vaste zone appelée la haute mer, où prévalait la liberté de la pêche, et la mer territoriale, qui s'étendait généralement jusqu'à trois milles nautiques des lignes de base, où les activités de pêche étaient soumises aux réglementations de l'État côtier. Si les premières extensions de la mer territoriale par les États côtiers posèrent relativement peu de problèmes car elles n'affectaient que de manière mineure l'accès aux ressources par les autres États, les autres tentatives d'extension seront plus difficiles car il deviendra clair que l'acquisition des droits par un État se fera aux dépens des intérêts des autres (principe d'exclusion).

Dès la fin du XIX^e siècle, l'introduction de la propulsion à vapeur et des innovations dans les techniques et engins de pêche (en particulier dans le chalutage), et le développement des capacités de pêche lointaine, enclenchèrent un processus de pression croissante de la part des États côtiers pour une reconnaissance formelle de leur contrôle sur les ressources halieutiques et sur la pêche au-delà des 3 milles de la mer territoriale (Burke, 1994). Dès la première moi-

tié du XX^e siècle, certains États commencèrent à réclamer une mer territoriale de plus de 3 milles ou une extension de leur juridiction *sur la pêche* au-delà de la mer territoriale. En 1945, le Président Truman des États-Unis proclama³ que son pays considérait comme approprié d'établir des zones de conservation explicitement délimitées dans lesquelles les activités de pêche seront sujettes à la réglementation et au contrôle des USA. Cette proclamation fut rapidement suivie par des revendications dans le même sens et beaucoup plus complètes de plusieurs pays d'Amérique Latine. Ces éléments marquent le début d'une réforme en profondeur du droit « foncier » des océans qui dans les décades suivantes suivra un processus parallèle à celui suivi pour l'allocation des terres sur le continent (et surtout en Europe) après le moyen âge (Troader, 1989).

La situation dans le milieu du XX^e siècle était donc rendue chaotique par la juxtaposition de déclarations nationales de nature et d'extension différentes. En 1958, la première conférence des Nations unies sur le droit de la Mer, à Genève, représenta la première tentative de la communauté internationale de se mettre d'accord, entre autres choses, sur les limites de la mer territoriale, et sur la question de savoir si le pays côtier devait être autorisé à étendre sa juridiction sur les pêches au-delà des limites de sa mer territoriale. N'ayant pas réussi à s'accorder sur ces questions importantes, les Nations unies organisèrent une deuxième conférence sur le droit de la Mer, à Genève, en 1960, également sans succès. À cette occasion cependant, la proposition la plus généralement supportée fut celle d'une mer territoriale à six milles nautiques et d'une zone de pêche exclusive de six milles au-delà de celle-ci. Cette proposition échoua pour une seule voix mais cela n'empêcha pas plusieurs États d'étendre unilatéralement leur mer territoriale à douze milles ou d'établir des zones de pêche de six milles au-delà de leur mer territoriale. Peu après, de nouveaux événements, en Amérique latine, dans les Caraïbes, et en Afrique vinrent supporter la déclaration d'une ZEE au-delà de la mer territoriale s'étendant jusqu'à 200 milles des lignes de base. La question de la largeur de la mer territoriale, de la ZEE et

³ Proclamation N° 2668, du 28 septembre 1945. 3CFR 68 (1943-8).

des droits et devoirs précis des États côtiers sur les pêches dans la ZEE fut finalement réglée par l'adoption de la Convention de 1982.

Évolution des espaces sous juridiction nationale

La Convention de 1982 divise l'espace maritime en plusieurs zones fonctionnelles. En ce qui concerne les pêches, elle distingue : les eaux intérieures, les eaux archipélagiques, la mer territoriale, la ZEE, le plateau continental, et la haute mer. Les trois premières zones sont placées sous la souveraineté de l'État côtier qui bénéficie en outre de certaines formes de juridiction exclusives dans la ZEE et sur le plateau continental et leurs ressources.

Eaux intérieures et mer territoriale

La souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un État archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale. Cette souveraineté s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol. Chaque État côtier est habilité à établir la mer territoriale jusqu'à 12 milles des lignes de base. Les eaux situées du côté continental de la ligne de base sont les eaux intérieures (article 8)⁴. Bien que ces eaux puissent couvrir des surfaces relativement importantes, dans la pratique, et pour les besoins de la pêche, on ne distingue pas les eaux « intérieures » de la mer territoriale, toutes les deux placées sous la souveraineté complète de l'État côtier. Aucun autre État ne dispose d'aucun droit que ce soit sur les ressources qui s'y trouvent sans un accord avec l'État côtier.

Eaux archipélagiques

Les eaux archipélagiques sont celles qui s'étendent à l'intérieur des lignes de base qui connectent entre eux tous les points les plus

⁴ Dans ce texte, les articles cités sont ceux de la Convention de 1982, sauf si indiqué autrement par le contexte.

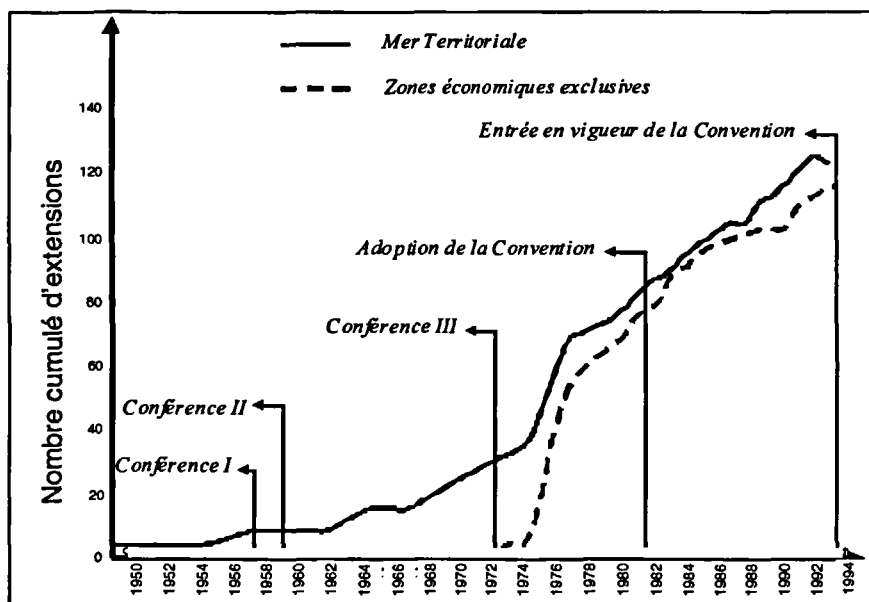
externes des îles et récifs découvrants de l'archipel tracés en accord avec l'article 47 de la Convention de 1982. Ces eaux tombent sous la souveraineté de « l'État archipel » constitué d'un ou plus archipel(s) et autres îles (article 46). Dix-sept États au moins se sont déclarés ainsi. Les seules exceptions à la complète souveraineté de l'État archipel dans ses eaux sont liées aux droits des États pêchant traditionnellement dans ses eaux (articles 47.6 et 51).

Zone économique exclusive (ZEE)

La ZEE est une zone au-delà de la mer territoriale, jusqu'à 200 milles des lignes de base, dans laquelle l'État côtier jouit des droits et juridiction octroyés par la Convention de 1982. Au total, 106 États ont établi des ZEE et 15 États supplémentaires ont établi des zones de pêche⁵. L'évolution du processus est décrite sur la figure 1, montrant l'évolution des déclarations des mers territoriales et des ZEE, où l'on note l'augmentation rapide des déclarations établissant les ZEE et zones de pêche ainsi que les mers territoriales à partir de 1975. Dans la mesure où ces déclarations sont conformes aux provisions de la Convention, elles sont généralement considérées comme conformes au droit international.

À l'intérieur de sa ZEE, l'État côtier a « des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents » (article 56.1.a). Le contenu de ces droits est décrit en détail dans le Chapitre V de la Convention de 1982. Dans la mesure où tous les États bénéficient de la liberté de navigation et de poser des câbles et pipelines sous-marins, et peuvent entreprendre toute autre activité licite liée à cette liberté dans sa ZEE (article 58.1), l'État côtier doit

⁵ Rapport du secrétaire général sur les océans et le droit de la Mer (document Nations unies A/53/456) (5 octobre 1998), para. 100.



■ Figure 1

Évolution des extensions de la juridiction nationale en relation avec les différentes phases du processus d'élaboration et d'adoption de la Convention de 1982 (modifié de Grainger et Garcia, 1996).

en tenir compte en exerçant ses droits en matière de pêche (article 56.2). Il est clair cependant que seul l'État côtier dispose de l'autorité ultime de décision sur la manière dont il entend explorer, exploiter, conserver et gérer les ressources halieutiques dans sa zone.

Plus précisément, l'État côtier a, entre autres, les droits et devoirs suivants (articles 61 et 62) :

- (a) fixer le volume admissible des captures (TAC) en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa ZEE ;
- (b) prendre des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa ZEE ne soit pas compromis par une surexploitation. Ces mesures visent aussi à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum (MSY), eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents ;

(c) déterminer sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la ZEE, et autoriser d'autres États, par voie d'accords ou d'autres arrangements, à exploiter le reliquat du TAC ;

(d) diffuser et échanger régulièrement, par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, les informations scientifiques disponibles, les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et les autres données concernant la conservation des stocks de poissons ; notifier dûment les lois et règlements qu'il adopte en matière de conservation et de gestion.

Selon qu'ils se trouvent dans la mer territoriale, la ZEE, la haute mer ou à cheval sur ces juridictions, les stocks de poisson jouissent de statuts différents et requièrent pour leur aménagement des institutions et des arrangements différents. En fonction de leur distribution géographique et de leurs mouvements à travers les différentes juridictions, on distingue en général les stocks : (1) partagés, (2) chevauchants, (3) de haute mer, (4) grands migrateurs, (5) anadromes et (6) catadromes⁶. Pour ces types de stocks, l'État côtier a des droits et devoirs de conservation de gestion autres que ceux énoncés ci-dessus pour les stocks de la ZEE.

Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent dans les zones économiques exclusives de plusieurs États côtiers et constituent donc ce qu'il est convenu d'appeler un stock « partagé », ces États doivent s'efforcer, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks, sans préjudice des autres dispositions de la Convention (article 63.1).

Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à cette zone (constituant un stock chevauchant),

⁶ On notera que les « espèces sédentaires » sont totalement exclues des dispositions concernant la ZEE même lorsqu'elles se trouvent physiquement dans cette zone (voir également la section concernant le plateau continental).

l'État côtier et les États qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent doivent s'efforcer, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de « s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent » (article 63.2). Cette dernière disposition mérite d'être soulignée car la Convention de 1982, ne stipule pas la nécessité d'assurer la *compatibilité* des mesures de gestion appliquées dans l'ensemble de l'aire de répartition de l'espèce, nécessité soulignée en revanche dans l'Accord de New York (1995, article 7.1.b)⁷, développé en partie pour compléter la Convention de 1982 dans ces domaines.

Dans le cas de *stocks de grands migrants*, l'État côtier et les autres États pêcheurs doivent coopérer pour assurer la conservation et l'utilisation optimale de ces stocks dans toute la zone concernée, dans et au-delà de la ZEE (article 64). Pour ces stocks, comme pour les stocks chevauchants, la *compatibilité* des mesures est également requise dans l'Accord de New York⁸.

En ce qui concerne les *stocks anadromes*, les États des rivières desquels ces stocks proviennent, c'est-à-dire les États d'origine, ont sur eux un intérêt et une responsabilité première (article 66.1). Ces États sont obligés d'assurer leur conservation dans toutes les eaux situées en deçà des limites extérieures de leur ZEE. L'exploitation des espèces anadromes est interdite par la Convention dans la haute mer. Le pays d'origine peut établir des TACs seulement après avoir consulté les États qui ont exploité ces stocks dans toutes les zones. Les besoins de ces derniers

⁷ L'article 7.1.b de l'Accord de New York stipule en effet que « les mesures de conservation et de gestion instituées pour la haute mer et celles adoptées pour les zones relevant de la juridiction nationale doivent être compatibles afin d'assurer la conservation et la gestion de l'ensemble des stocks de poissons chevauchants et grands migrants... ».

⁸ « 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 migrants » adopté par les Nations unies en août 1995 (A/CONF/164/37).

États, en particulier s'ils ont contribué aux mesures destinées à renouveler ces stocks, devraient être pris en considération par l'État d'origine dans l'exploitation de ces ressources (article 66).

En ce qui concerne les *stocks catadromes*, qui ne peuvent également être exploités que dans les eaux situées en deçà des limites extérieures de la ZEE, l'État côtier dans les eaux duquel ces espèces passent la plus grande partie de leur cycle vital ont la responsabilité de leur gestion et doivent permettre l'entrée et la sortie des poissons migrateurs (article 67).

Plateau continental

Le *plateau continental* d'un État côtier est légalement défini comme comprenant « les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale⁹ ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure ». Sur son plateau continental, l'État côtier a, comme dans sa ZEE, des droits souverains pour explorer, et exploiter ses ressources naturelles vivantes et non-vivantes, y compris les espèces sédentaires (article 77.4) sans aucune restriction.

Les « *espèces sédentaires* » sont « les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapable de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol » (article 77.4). Ce sont les coquillages, huîtres perlières, éponges, coraux, algues, etc. Il existe encore un débat entre États en ce qui concerne le statut « sédentaire » de certaines espèces de crustacés telles que les langoustes, homards, et crabes.

⁹ La *marge continentale* est le prolongement immergé de la masse terrestre de l'État côtier ; elle est constituée par les fonds marins correspondant au plateau, au talus et au glacis ainsi que leur sous-sol. Elle ne comprend ni les grands fonds des océans, avec leurs dorsales océaniques, ni leur sous-sol.

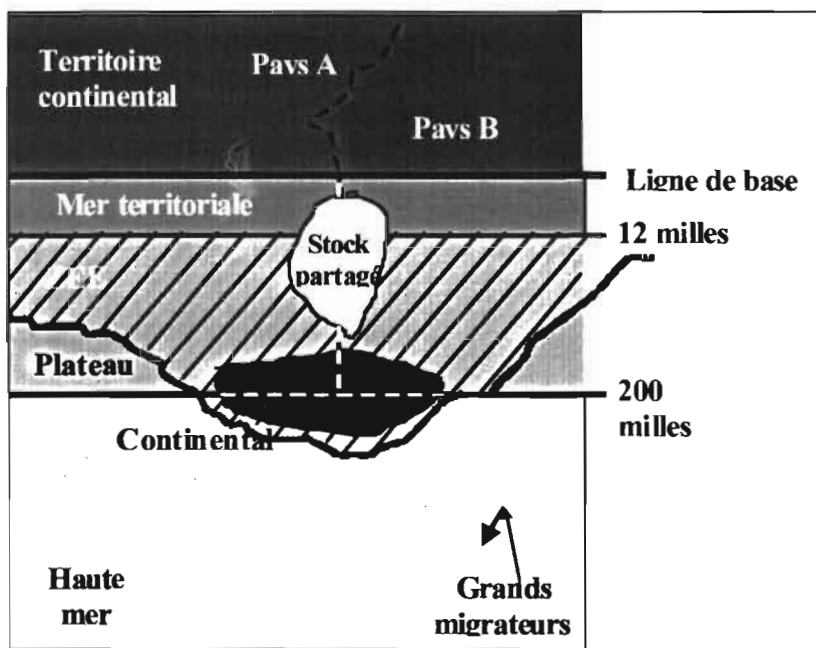


Figure 2
Représentation schématique des zones
et stocks définis par la Convention de 1982.

Subdivisions ultérieures de la ZEE aux fins de gestion des pêches

Le processus de division de l'océan mondial en ZEE et haute mer est pratiquement terminé dans son principe, même si un certain nombre de ZEE restent encore à définir avec la précision requise, en particulier en ce qui concerne de nombreuses frontières maritimes (séparant les zones économiques exclusives contiguës) dans de nombreuses « zones grises » où la juridiction reste encore floue faute d'accord entre les pays concernés. Une exception majeure est représentée par la mer Méditerranée où les pays côtiers n'ont pas encore établi de ZEE.

Bien que ce processus ait, en partie, été provoqué par une inquiétude des États côtiers pour les ressources dans les zones limitrophes de celles couvertes par leur juridiction, le développement des pêches de ces dernières deux décades, dans les ZEE et en

haute mer, indique clairement que dans la plupart des pays les objectifs initiaux en matière de conservation ne sont pas atteints. L'aménagement conventionnel, basé sur un système centralisé, étatique, appuyé par une science incomplète, et un contrôle « policier » peu efficace a simplement échoué (Garcia, 1992; FAO, 1993; Garcia et Grainger, 1996).

L'une des raisons principales de cet échec est le statut des ressources dont l'accès, malgré l'exclusion des étrangers (sauf dans le cadre d'accords de pêche), reste ouvert à tous les nationaux et largement gratuit. Même si, dans bien des cas, l'accès n'est pas aussi ouvert qu'il le paraît, pour des raisons culturelles, sociales, économiques et technologiques, les contraintes sont à l'évidence insuffisantes pour empêcher la surcapacité et la surpêche. Les subventions des États, visant à alléger les conséquences de cette situation, n'ont fait à terme que l'aggraver.

La solution généralement proposée par les économistes consiste à mettre en place des formes de droits plus ou moins exclusifs d'usage des ressources, de préférence contre paiement d'un droit dont la valeur serait proportionnelle au privilège ainsi octroyé sélectivement à certains membres de la société. Cette approche implique de « morceler » le territoire halieutique national en « ressources » attribuables à des catégories de pêcheurs. Pour les ressources les plus côtières, et pour les pêches artisanales, cette subdivision se ferait sur une base largement géographique, créant (ou reconnaissant l'existence) des territoires sous-nationaux, correspondant à des structures sociales existantes (communautés traditionnelles, droits territoriaux)¹⁰ ou à créer, susceptibles d'exercer des droits localisés d'exploitation et des responsabilités de gestion décentralisée. Ce zonage ultérieur des ZEE qui va de pair avec une augmentation du rôle direct et explicite des acteurs et parties intéressées (stakeholders) du secteur dans la prise de décision implique un processus similaire à celui de la création des ZEE : exclusion (et compensations) de certains acteurs traditionnels ainsi que réallocation des ressources, des droits et des res-

¹⁰ Voir par exemple Christy (1982).

ponsabilités. Les conséquences en matière de développement des capacités de recherche, de contrôle et de surveillance, etc. sont également de même nature.

Le processus permettant de compléter l'accapement des ressources et la définition des responsabilités en matière de gestion est donc toujours en cours, avec difficulté, et conduit à un morcellement toujours plus accentué des territoires visant à : (1) mieux définir les règles de propriété et d'usage, et (2) selon un principe de subsidiarité, ajuster les institutions aux réalités socio-économiques. Nous verrons plus loin qu'un autre processus est en cours, avec des implications géographiques et institutionnelles non moins importantes pour ajuster, de nouveau, ces institutions aux réalités et exigences des écosystèmes. Les figures 3 et 4 donnent respectivement un exemple frappant de subdivision de l'espace maritime dans le Pacifique Sud et au Japon et illustre bien l'imbrication des échelles spatiales, entre l'océan, la ZEE, et les zonages côtiers. Ce zonage ne peut que s'accroître dans le futur avec l'accroissement de la pression foncière et en particulier avec la demande d'espaces privilégiés de la part de l'aquaculture côtière, des nouvelles formes de pacage côtier, et de la mise en place des récifs artificiels.

S'ajoutant à la pression foncière déjà importante sur le littoral (pour le développement immobilier) cette pression conduira à une révision du foncier maritime. Cette révision pourrait prendre la forme d'une extension du foncier terrestre pour les zones les plus côtières et les ressources les moins mobiles (c'est déjà le cas pour les parcs à huîtres par exemple). Des formes nouvelles devront être trouvées pour les ressources situées plus au large et plus mobiles.

Contrôle des ressources de la haute mer

Dans le processus de morcellement de l'océan qui conduit à l'accapement de 90 % des ressources vivantes par les États côtiers, les 10 % restant, et la grande majorité des espaces océaniques, au-delà des 200 milles (la haute mer), restent accessibles à tous les États qui, tous, bénéficient de la liberté de la pêche dans cette zone en accord avec la Convention de 1982. Cette dernière leur impose cependant des obligations diverses limitant cette liberté, entre autres, par : (1) leurs obligations conventionnelles ; (2) les droits et obligations ainsi que des intérêts des États côtiers ; (3) l'obligation de coopérer avec d'autres

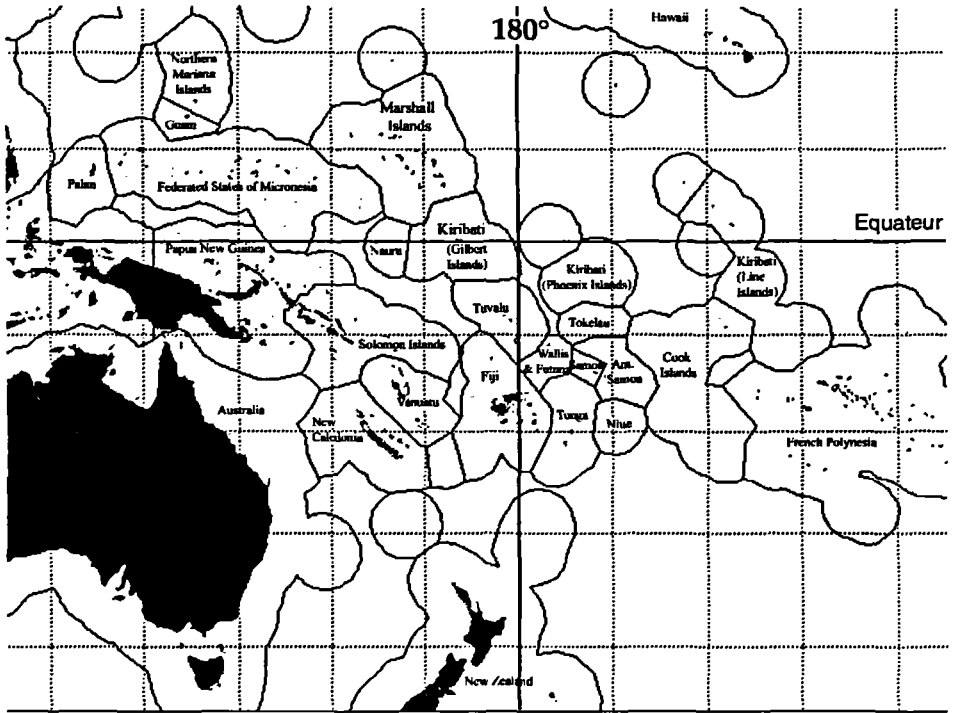


Figure 3
Exemple de délimitations complexes des ZEE dans le Pacifique Sud.

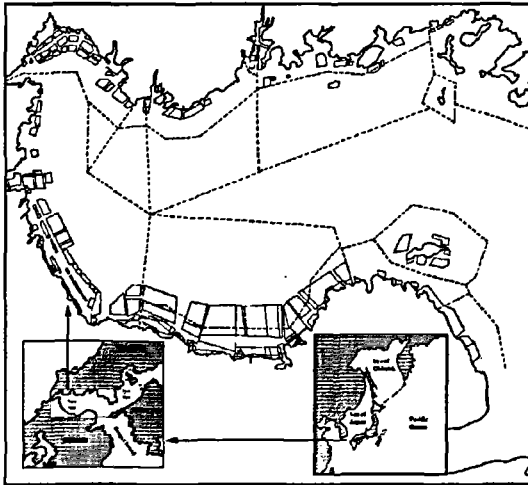


Figure 4
Délimitations fines de la ZEE au Japon (Mer de Suo)
aux fins d'aquaculture.

États en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources, y compris la coopération, si besoin est, pour créer des organisations régionales des pêches¹¹, et (4) l'obligation de prendre, envers leurs ressortissants, les mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour assurer la conservation des ressources de la haute mer.

En dépit de ces restrictions, les États peuvent exercer la pêche en toute liberté dans toute région de la haute mer à moins qu'ils ne soient liés par des traités spécifiques ou autres mesures de réglementation adoptées par les organisations internationales ou régionales dont ils sont membres ou par les dispositions de conventions concernant certains types de stocks (par exemple : stocks de grands migrateurs et chevauchants).

Néanmoins, au-delà de cette liberté *de jure* il devient de plus en plus évident que la communauté internationale tente, par deux moyens radicalement opposés, de limiter cette liberté en allouant *de facto* les ressources de manière plus stricte, définissant plus strictement les responsabilités et mettant en place des moyens d'action plus efficaces. Les processus principaux en cours concernent : (1) le renforcement des rôles et responsabilités des organisations régionales des pêches ; et (2) les tentatives d'extension de la juridiction nationale au-delà des 200 milles. Ces deux processus sont examinés plus en détail ci-dessous.

Les organisations régionales des pêches (ORP)

La communauté internationale reconnaît *de facto* une forme de monopole de l'exploitation de certains stocks et fonds de pêche de haute mer à certains pays en accordant des droits exclusifs d'exploitation aux membres des ORPs chargées de leur aménagement. Dans certains cas, ces droits sont étendus aux ressortissants des non-membres à condition qu'ils respectent les mesures de conservation adoptées par ces organisations. Ce monopole virtuel est mis

¹¹ Dans cet article, le terme « organisation régionale des pêches » se réfère également aux commissions sous-régionales ainsi qu'aux accords et arrangements régionaux et sous-régionaux sans mécanisme institutionnel indépendant chargés de la gestion et de la conservation des ressources marines vivantes.

en œuvre par des pressions politiques et morales des membres à l'encontre des non-membres mais elles peuvent aussi, dans certains cas, prendre la forme de sanctions contre les États qui contreviennent aux mesures régionales agréées. En outre, comme on le verra ci-dessous, l'Accord de New York renforce ce monopole en refusant la liberté de pêche aux États non-membres des organisations régionales ou à ceux qui refusent d'appliquer les recommandations en vigueur.

Certaines organisations régionales ont adopté un système peu contraignant d'abstention volontaire par les parties non-contractantes. La Commission pour le thon de l'océan Indien (CTOI) a adopté, en 1998, une recommandation¹² selon laquelle : (a) toutes les parties contractantes et non-contractantes qui coopèrent avec la CTOI envoient, avant le 30 juin de chaque année, au secrétaire de la commission, les informations concernant leurs navires ayant exploité le thon tropical dans la zone CTOI pendant l'année précédente (point 1 de la recommandation); (b) en outre, les parties contractantes qui délivrent des licences à des navires battant pavillon étranger pour pêcher le thon dans la zone CTOI soumettent au Secrétaire, pour la même date, toute information concernant ces navires (point 3 de la recommandation); (c) toutes les parties contractantes et non-contractantes qui coopèrent avec la CTOI, notifient également au Secrétaire toute information disponible concernant d'autres navires présumés ou connus pour exploiter le thon tropical dans la zone (point 5 de la recommandation); (d) sur la base de ces informations, le Secrétaire demande à l'État du pavillon de ces derniers navires de prendre les mesures nécessaires pour les empêcher de pêcher le thon tropical dans cette zone (point 6a de la recommandation).

La Convention pour la conservation du thon rouge du Sud¹³ de 1993 (article 15.4) ainsi que la Convention pour la conservation et l'amé-

¹² Recommandation relative à l'enregistrement et l'échange d'informations sur les navires, y compris les navires battant pavillon de complaisance, pêchant le thon tropical dans la zone de compétence de la CTOI. Rapport de la 3^e Session de la CTOI, Mahé, Seychelles, Décembre 1998, Appendice L: 54.

¹³ Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSB).

nagement des ressources de colin de la mer de Béring de 1994¹⁴ (Convention du Donut Hole, article XII.2) adoptent une approche plus positive demandant aux parties de prendre des mesures individuelles ou collectives, ou de coopérer pour prendre, en accord avec le droit international, les mesures appropriées permettant d'empêcher la pêche par des pays non-membres des espèces couvertes par lesdites Conventions dans la zone réglementée (texte dans Lee et Hayashi, 1995, sections II.4.a(1) et I.6.a(1) respectivement).

La Convention internationale pour la conservation du thon de l'Atlantique (Cicta) ne renferme aucune disposition concernant les pays non-partie ou non-membres de la Commission. La Commission a cependant récemment pris des mesures de sanction à l'encontre de certains États non-membres dont les navires ne respectaient pas les mesures de gestion. Ayant identifié, en 1995, Belize et le Honduras comme pays dont les navires ont pêché le thon tropical d'une manière qui diminue l'efficacité de ses mesures de conservation du thon, la Cicta a adopté lors de sa dixième réunion spéciale une recommandation selon laquelle les parties contractantes doivent prendre les mesures appropriées pour interdire l'importation du thon rouge de l'Atlantique ou des produits dérivés en provenance de ces deux pays¹⁵. Une recommandation similaire a également été adoptée à l'encontre de Panama¹⁶.

L'Organisation des pêches dans l'Atlantique Nord-Ouest (Opan) a adopté, en 1997, un système élaboré visant à empêcher la pêche par les navires des pays non-membres (Texte dans Lee et Hayashi, 1995, Section IX.6.a(10))¹⁷. Selon ce système, une partie non-

¹⁴ Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea (the Donut Hole Convention).

¹⁵ *Rapport de la 10ème Réunion Spéciale de la CICTA, San Sebastian, 22-29 Novembre 1996*, Recommandation (I) dont le texte est reproduit dans Lee and Hayashi, 1995, Sec. IX.6 (a), p. 9-10.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessels with the Conservation and Enforcement Measures Established by NAFO, adopté par le Conseil Général de l'OPAN lors de sa 19ème Réunion Annuelle, St. John's, 15-19 Septembre 1997. Document NAFO/GC Doc. 97/6.

contractante observée en train de pêcher dans la zone réglementée par l'Opan est présumée en train de nuire à l'efficacité des mesures de conservation et de contrôle de l'Organisation. Les informations concernant ces observations, y compris les procès verbaux établis par les officiers de l'Opan ayant abordé le navire, doivent être immédiatement partagées avec toutes les parties contractantes à travers le Secrétariat de l'Opan. Le système prévoit ensuite que lorsqu'un tel navire entre dans un port de l'une des parties contractantes, les officiers autorisés de ce pays doivent inspecter le navire. Aucun débarquement n'est autorisé avant l'inspection. Si cette inspection révèle que le navire contient des espèces réglementées par l'Opan le navire se voit interdire le débarquement ou le transbordement de *tout* le poisson dans tous les ports des parties contractantes sauf si le navire peut prouver : (1) que ce poisson a été capturé hors de la zone réglementée par l'Opan (pour les espèces listées dans l'Annexe A), ou (2), qu'il a respecté les mesures de conservation en vigueur à l'Opan (pour les espèces listées dans l'Annexe B).

Un système très similaire a été adopté par la Commission pour la conservation des ressources marine vivantes de l'Antarctique (CCAMLR) en 1998¹⁸.

Finalement, le monopole *de facto* sur les ressources exercé par les ORP est maintenant renforcé par un instrument juridique global : l'Accord de New York prévoit que lorsque des stocks chevauchants et de grands migrants sont déjà couverts par une ORP compétente, « les États qui exploitent ces stocks en haute mer et les États côtiers intéressés s'acquittent de leur obligation de coopérer en devenant membres de ladite organisation — ou participants audit arrangement — ou en acceptant d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement » (article 8.3). L'accord prévoit également que « Seuls les États qui sont membres d'une telle organisation ou participants à un tel arrangement, ou qui acceptent

¹⁸ Mesures de Conservation 118/XVII: Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessels with CCAMLR Conservation Measures, annexed to the *Report of the Seventeenth Meeting of the Commission, Hobart, Australia, 26 October to 6 November 1998*.

d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement, ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures » (article 8.4). Cet Accord énonce donc un principe nouveau consistant à nier la liberté de la pêche en haute mer pour les États qui ne sont pas membres des ORP existantes ou qui refusent d'appliquer leurs mesures de conservation.

Les tentatives d'extension de la juridiction nationale

En dépit de la division explicite des ressources halieutiques mondiales et de leur attribution, en grande majorité (90 %) aux États côtiers, certains États, apparemment préoccupés par l'état des ressources de la haute mer adjacente et en particulier par l'état des stocks chevauchants, ont tenté (et tentent encore) d'étendre d'avantage leur juridiction au-delà de leur ZEE. Ces dernières incluent aussi bien des signataires de la Convention de 1982 tels que l'Argentine et le Chili que des non-signataires comme le Canada ou le Pérou.

L'Argentine, dans sa législation de 1991, envisage d'appliquer sa réglementation sur la conservation des ressources au-delà de ses 200 milles dans le cas des espèces migratoires ou des espèces qui font partie de la chaîne alimentaire des espèces exploitées dans sa ZEE¹⁹. Le nouveau Régimen Federal de Pesca, Ley 24.922²⁰ de 1997 le confirme en prévoyant dans son article 4 que « La República Argentina, en su condición de estado ribereño, podrá adoptar medidas de conservación en la Zona Económica Exclusiva y en el área adyacente a ella sobre los recursos transzonales y altamente migratorios, o que pertenezcan a una misma población o a poblaciones de especies asociadas a las de la Zona Económica Exclusiva argentina ».

Le Chili a introduit en 1991, le concept de mer présentielle²¹ (Labat, 1997) qu'il revendique au-delà de sa ZEE de 200 milles

¹⁹ Ley 23.968 du 14 Septembre 1991, Article 5. *Boletín Oficial*, 15 Décembre 1991.

²⁰ Ley 24.922, *sanctionada* le 9 Décembre 1997. *Boletín Oficial*, 12 Janvier 1998.

²¹ Mar presencial

dans sa Loi générale de la pêche et de l'aquaculture, dans laquelle ce concept est défini et par laquelle le ministère chargé des pêches et la Marine nationale reçoivent le pouvoir de surveiller les activités de pêche dans la haute mer conduites en vertu des accords internationaux existant ou à venir²². Par modification de la Loi générale²³, le Chili attribue au ministère de l'économie, du développement et de la reconstruction le pouvoir d'établir, en consultation avec le ministre des relations extérieures, les réglementations pour la conservation et la gestion des stocks existant à la fois dans la ZEE et la haute mer. Il est également déclaré que ces dispositions pourraient, le cas échéant, être étendues aux grands migrateurs, aux espèces anadromes, et aux mammifères marins.

Le Pérou reconnaît la possibilité d'appliquer des mesures de conservation et de gestion au-delà des 200 milles pour les stocks cheuvants. La Loi générale de la pêche de 1992 dispose, dans son article 7 que : « Las normas adoptadas por el Estado para asegurar la conservación y racional explotación de los recursos hidrobiológicos en aguas jurisdiccionales, podran aplicarse más allá de las 200 millas marinas, a aquellos recursos multizonales que migran hacia aguas adyacentes o que proceden de éstas hacia el litoral por su asociación alimentaria con otros recursos marinos o por corresponder a hábitats de reproducción o crianza. »²⁴.

Le Canada a non seulement pris les mesures législatives les plus significatives pour étendre sa juridiction sur les activités de pêche au-delà des 200 milles mais il a également mis en oeuvre ces mesures contre des bateaux étrangers. Le 12 mai 1994, le Canada amende son Coastal fisheries protection act (Lee et Hayashi, 1995, Section I.4.b(2)), étendant son application à la zone de haute mer

²² Ley 19.080 de 28 Août 1991, corrigeant la Ley 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura, Article 1 (A) et (F). *Diario Oficial de la República de Chile*, 6 Septembre 1991. Ley General de Pesca y Acuicultura, *ibid.*, 21 Janvier 1992, Articles 2.25, et 172.

²³ Ley 19.079 du 12 Août 1991, Article 1, no.154. Ley General de Pesca y Acuicultura, *ibid.*, 21 Janvier 1992, Article 165.

²⁴ Ley General de pesca approuvée par le décret de loi 25977 du 7 décembre 1992. El Peruano, Normas legales, 22 décembre 1992.

réglementée par l'Organisation pour les pêcheries dans l'Atlantique Nord (Opan). La loi prévoit que : « No person, being aboard a foreign fishing vessel of a prescribed class, shall, in the Nafo regulatory area, fish or prepare to fish for a straddling stock in contravention of any of the prescribed conservation and management measures (Sec. 5.2) ». Cette loi établit que l'objectif de cette disposition est de permettre au Canada de mettre en œuvre toute action nécessaire pour prévenir la destruction des stocks chevauchants des grands bancs de Terre Neuve et faciliter leur reconstruction, étant donné que certains bateaux continuaient à exploiter ces stocks d'une manière susceptible de réduire l'efficacité des mesures de conservation et de gestion en vigueur (Section 5.1). Elle précise également qu'un officier de la protection canadienne peut, pour s'assurer de l'application des règlements, aborder, et contrôler tout bateau étranger se trouvant dans les eaux canadiennes jusqu'à 200 milles ou dans la zone sous réglementation de l'Opan (Section 7).

Une autre manifestation de cette tendance chez certains États côtiers peut être relevée en ce qui concerne les zones de haute-mer enclavées dans les zones des 200 milles telles que le Peanut Hole en mer d'Okhots et le Donut Hole en mer de Béring, dans le Pacifique Nord ; le Donut Hole dans la mer de Norvège et le Loop Hole dans la mer de Barents, dans l'Atlantique Nord. Dans ces zones, la surexploitation manifeste des ressources a conduit les pays côtiers concernés à exiger des mesures plus sévères (incluant des mesures unilatérales) et une reconnaissance encore plus effective de leurs intérêts « particuliers ». L'Accord de New York (article 16) stipule que, dans le cas particulier de stocks chevauchants ou grands migrateurs exploités dans une zone de haute mer enclavée dans la ZEE d'un État côtier (par exemple celle de la Russie dans le cas du Peanut Hole) les États qui exploitent ces stocks et l'État côtier « coopèrent pour instituer des mesures de conservation et de gestion en ce qui concerne ces stocks en haute mer » en tenant « compte des droits, obligations et intérêts de l'État côtier en vertu de la Convention ».

Dans le cas du Donut Hole, une zone de haute-mer entourée des ZEE américaine et russe, les conférences sur les pêches dans la mer de Béring, impliquant Chine, États-Unis, Russie, Japon, République de Corée et Pologne ont duré de 1991 à 1994 et conduit

à un traité particulier signé le 16 Juin 1994 et fixant les modalités de gestion internationale de la ressource principale, le colin d'Alaska (Alaska Pollock). La Convention pour la conservation et l'aménagement des ressources de colin de la mer de Béring prévoit que, en cas d'absence de consensus entre les parties concernées (Russie et États-Unis), la détermination de la biomasse qui doit servir de base au calcul du niveau de capture autorisé sera effectuée par les institutions désignées par ces parties. Il est entendu, en outre, que les parties doivent prendre en compte la nécessité de compatibilité des mesures prises dans la zone de la Convention avec celles adoptées dans les 200 milles des États côtiers²⁵.

Finalement, dans le Pacifique Sud, une convention pour la gestion des thons de cette région est en cours d'élaboration²⁶. Cette Convention prévoit que pour les zones de haute-mer enclavées, les mesures de conservation et de gestion doivent *prendre en compte les intérêts particuliers des États côtiers entourant cette zone et veiller à la compatibilité des mesures prises dans ces zones avec celles adoptées dans les ZEEs qui l'entourent*.

Conclusions

Ces tentatives d'extension de la juridiction de l'État côtier, qui a donné naissance à l'expression « juridiction rampante » souvent réfutée par les États côtiers concernés, peuvent être considérées, selon l'angle sous lequel on se place, comme des séquelles ou des « anomalies » du processus de la Convention de 1982, sans conséquence à long terme ou au contraire comme une tentative de faire rebondir le processus d'accaparement de l'espace pour mettre, à terme, une plus grande part du territoire océanique sous le contrôle des États côtiers. Bien qu'à l'heure actuelle, le Monde ne soit pas prêt à se lancer dans cette nouvelle aventure, la question reste posée.

²⁵ Voir les enregistrements des débats au moment de l'adoption de la Convention, reproduits dans Lee et Hayashi, 1995, Section 1.6a (1).

²⁶ Draft Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Central Western Pacific Region. Multilateral High Level Conference, Honolulu, Hawaii, 1999.

En l'état actuel des choses, la gestion des ressources de la haute mer et le quasi monopole *de facto* accordé aux membres des organisations régionales des pêches impliquent un morcellement de la haute mer et de ses ressources en « communs » régionaux soumis à des mécanismes et des règles particulières de gestion. Celles-ci sont restées pour le moment inefficaces. Cependant, la mise en œuvre des divers instruments récemment agréés, en particulier l'accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (de 1993), l'accord de New York (de 1995) et le Code de conduite pour une pêche responsable (de 1995) devrait progressivement améliorer la situation.

Une mise en œuvre plus large de ces instruments conduirait certainement à un renforcement de la gouvernance régionale, en particulier en ce qui concerne le support financier et technique des États membres; l'exercice sans failles de la responsabilité de l'État du pavillon (en matière de contrôle); les procédures de résolution des conflits; le contrôle de la capacité de pêche; et l'allocation des ressources aux nouveaux adhérents (« new entrants » en anglais).

La gestion intégrée des écosystèmes : un processus géo-écologique

Selon Belsky (1990), la prise de conscience formelle de la nécessité de protéger les écosystèmes océaniques se produit dans les années soixante-dix grâce aux problèmes croissants posés par les pollutions transfrontières. Cette prise de conscience d'abord essentiellement environnementale, s'étendra aux ressources vivantes aquatiques au début des années quatre-vingt-dix et, en particulier depuis la Cnued (1992) et conduit, en très peu de temps à un « glissement » progressif du paradigme dominant de la gestion de ces ressources. En réponse à une demande accrue de la société pour une meilleure conservation des ressources naturelles et une plus grande équité envers les générations futures, une gestion intégrée et responsable des écosystèmes est exi-

gée. L'objectif est de contrôler et réduire la dégradation de l'environnement marin de manière à préserver et accroître si possible ses capacités productives pour satisfaire les besoins nutritionnels humains ainsi que les objectifs de développement social et économique.

Ce changement conduit à exiger non plus seulement la protection de la ressource (cible) mais aussi celle de l'ensemble de la biodiversité prenant en compte : (1) les liens entre les divers éléments de la ressource ; (2) la nécessité de maintenir intactes la structure, les fonctions et les capacités productrices de l'environnement ; et (3) les impacts des activités non-halieuques sur cet ensemble et sur la pêche.

Si l'accaparement des ressources en exige le morcellement pour ajuster la distribution des responsabilités et des droits aux structures sociales et politiques et aux institutions, la gestion des écosystèmes exige le respect de l'unité spatiale et fonctionnelle des écosystèmes. Il est clair que seules des coïncidences improbables peuvent conduire à des structures de gestion humaines satisfaisant également ces deux exigences.

Il est maintenant très largement reconnu qu'il est nécessaire de protéger les écosystèmes productifs et en particulier ceux du système de production océanique. Dans ce cadre, les États sont appelés à identifier certaines zones géographiques auxquelles seront appliquées des mesures particulières, de protection des ressources et de l'environnement qu'elles contiennent. Ces zones sont le plus souvent sous juridiction nationale, mais les organisations régionales compétentes peuvent également identifier de telles zones en haute mer. De plus, des efforts importants sont en cours pour promouvoir les Grands écosystèmes marins (GEM) (de l'anglais « Large Marine Ecosystems », LME) comme unité de gestion. Comme ces écosystèmes s'étendent souvent au-delà de la juridiction nationale, leur utilisation comme base géographique de gestion implique l'établissement d'accords de coopération internationale entre les États concernés²⁷. La nécessité de gérer la pêche dans le respect de son écosystème est établie dans un certain nombre de textes formels que l'on examinera brièvement ci-dessous.

²⁷ Une évolution similaire et plus ancienne existe sur les continents avec la gestion intégrée des bassins versants.

L'écosystème dans la Convention de 1982

La nécessité pour un État côtier lorsqu'il élabore des mesures de conservation et de gestion de la pêche, de prendre en considération l'interdépendance des stocks et l'impact de la pêche sur les espèces associées ou dépendantes des espèces cibles est déjà clairement reconnue dans la Convention de 1982 (articles 61.3 et 61.4). La même obligation est faite aux États pêchant dans la haute mer (articles 119.1.a et 119.1.b). Les États doivent également prendre des mesures de protection et de conservation de l'environnement marin y compris pour la protection des écosystèmes rares ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces en régression, menacés ou en voie d'extinction (article 194.5). Cette disposition se trouvant dans la partie de la Convention couvrant l'ensemble de l'environnement marin, les habitats et écosystèmes rares ou fragiles concernés peuvent se trouver aussi bien sous juridiction nationale qu'en haute mer. Selon Belsky (1990), l'ensemble de ces dispositions — y compris les références à la surpêche, au MSY, éventuellement qualifié par les « facteurs écologiques et économiques pertinents » — constitue la preuve que la gestion écosystémique des ressources vivantes de l'océan est maintenant une obligation légale inscrite dans le droit international contraignant.

L'écosystème dans l'Agenda 21

L'Agenda 21 de la Cnued (adopté à Rio de Janeiro, Brésil, 1992) souligne un certain nombre de points identiques à ceux de la Convention de 1982. Pour ce qui concerne les ressources de la haute mer, il confirme la nécessité de prendre en considération les relations entre espèces au moment de l'élaboration des mesures visant à maintenir ou rétablir des populations de poisson au niveau du MSY modifié éventuellement pour tenir compte des facteurs pertinents de l'économie et de l'environnement (paragraphe 17.46.b). Il souligne en outre la nécessité de préserver les habitats et autres zones particulièrement sensibles (paragraphe 17.46.f). Des recommandations similaires sont faites pour ce qui concerne les ressources soumises à la juridiction nationale (paragrapes 17.75.c et 17.75.f). Le texte encourage les États côtiers à identifier « les éco-

systèmes marins à hauts niveaux de biodiversité et productivité ainsi que les autres zones d'habitat critiques et de prendre des mesures particulières de limitations des usages de ces zones. Une priorité est accordée aux écosystèmes coralliens, estuaires, zones humides tempérées et tropicales, herbiers sous-marins, et autres zones de ponte et d'alevinage (nurseries) » (paragraphe 17.85).

L'écosystème dans le code de conduite pour une pêche responsable

Le Code de conduite contient un ensemble plus détaillé de principes concernant la protection des écosystèmes halieutiques. Tout d'abord, Le Code établit le principe de base selon lequel les États et les utilisateurs des ressources devraient conserver les écosystèmes aquatiques (article 6.1). Il confirme ensuite l'obligation contenue dans la Convention de 1982 selon laquelle les mesures d'aménagement ne devraient pas seulement assurer la conservation des espèces visées, mais aussi « celle des espèces appartenant au même écosystème que ces espèces ou qui dépendent d'elles ou leur sont associées » (article 6.2). Les décisions portant sur la conservation et l'aménagement dans le domaine de la pêche devant être fondées sur les meilleures informations scientifiques disponibles, le Code recommande d'accorder une priorité à la collecte des données et la recherche permettant d'améliorer la compréhension de l'interaction entre la pêche et l'écosystème (article 6.4). Le Code accorde également une attention particulière à la protection et la réhabilitation des habitats critiques, et demande un effort particulier pour les protéger de la destruction, de la dégradation, de la pollution et d'autres effets significatifs résultant des activités humaines qui menacent la santé et la viabilité des ressources halieutiques (article 6.8).

L'écosystème dans l'Accord de New York

Cet Accord contient un ensemble de mesures détaillées permettant aux États de développer une approche écosystémique de la gestion des stocks chevauchants et des grands migrateurs. Tout d'abord, les États sont requis de procéder à une évaluation de l'impact de la pêche et

autres activités humaines et de l'environnement sur les espèces cibles ainsi que les espèces appartenant au même écosystème ou les espèces associées ou dépendantes des stocks cibles (appelées « espèces associées ») (article 5.d). Les États doivent également adopter, quand cela s'avère nécessaire, des mesures de conservation et de gestion de ces espèces avec pour objectif leur rétablissement ou maintien au-dessus du niveau (d'abondance) auquel leur reproduction serait sérieusement compromise (article 5.e). En particulier, les États sont tenus de minimiser la capture d'espèces accessoires et l'impact sur les espèces associées, surtout les espèces en danger, grâce à des mesures incluant le développement d'engins et de techniques de pêche sélectifs et peu agressifs envers l'environnement (article 5.f). En particulier, lorsque l'état des stocks visés ou des espèces non visées ou des espèces associées ou dépendantes devient préoccupant, les États renforcent la surveillance qu'ils exercent sur ces stocks et espèces afin d'évaluer leur état et l'efficacité des mesures de conservation et de gestion. Ils révisent régulièrement celles-ci en fonction des nouvelles données (article 6.5). Enfin, les États côtiers et les États pêchant en haute mer sont engagés à prendre en compte l'unité biologique de la ressource et les relations entre les distributions des stocks et des pêcheries ainsi que les particularités géographiques des régions concernées (article 7.2.d).

L'écosystème dans la Convention pour la conservation des ressources vivantes de l'Antarctique (CCAMLR)

La nécessité d'une gestion écosystémique de la pêche fut soulignée, avant l'adoption de la Convention de 1982 par les négociateurs de la future Convention pour la conservation des ressources marines vivantes de l'Antarctique. Cette convention, adoptée en 1980, reconnaît dans son préambule l'importance de la sauvegarde de l'environnement et de la protection de l'intégrité de l'écosystème marin autour de l'Antarctique²⁸. Elle énonce le principe de mainte-

²⁸ CCAMLR définit l'écosystème marin antarctique comme l'ensemble des relations complexes des ressources marines vivantes de l'Antarctique entre elles et avec leur environnement physique (Article 13).

nance des relations écologiques entre espèces exploitées, dépendantes et associées (article II.b) ainsi que la nécessité de prévenir les changements ou de minimiser le risque de changements, de l'écosystème qui ne seraient pas réversibles en deux ou trois décades (article II.c).

Le principe de la gestion des pêches dans une perspective écosystémique est maintenant largement admis dans pratiquement toutes les organisations régionales des pêches même si l'application pratique de ce principe en est encore aux tout premiers stades et pratiquement limitée à la réduction des rejets, l'amélioration de la sélectivité, la prise en compte des captures accessoires dans le calcul des quotas, et la reconnaissance progressive des impacts de la pêche sur l'habitat et de la pollution d'origine continentale sur la production halieutique.

Zones marines protégées (ZMP)

De nombreux accords régionaux et globaux visant la protection de l'environnement marin ont établi des systèmes de délimitation de zones marines particulières, dans les ZEE ou la haute mer, dans le but de les protéger, avec leurs ressources, de manière spéciale. Ce sont par exemple les *zones spéciales* de la convention Marpol 73/78 et de la Convention de 1982, les *zones spécialement protégées* des Accords des mers régionales du programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue) ou les *zones marines particulièrement vulnérables* développées par l'Organisation maritime internationale (OMI).

Les *zones spéciales* sont définies dans Marpol 73/78 comme une région de la mer où, pour des raisons techniques liées à ses conditions océanographiques ou écologiques particulières et au caractère particulier du trafic ou des transports, l'adoption de mesures obligatoires spéciales est nécessaire pour assurer la prévention de la pollution par le pétrole, substances nocives en vrac, et détritiques transportés par les bateaux²⁹. Parmi ces zones, on distingue par exemple

²⁹ Protocole de 1978 concernant la Convention Internationale pour la Prévention de la Pollution par les Bateaux, Annexes I (1.10), II(1.7) et V(1.3).

la mer Baltique, la Méditerranée et la mer Noire, la mer Rouge, la mer du Nord, le Golfe d'Aden, la région des Caraïbes et l'Antarctique. Dans ces régions, les bateaux transportant de telles substances doivent appliquer des normes de décharge plus sévères qu'ailleurs pour en protéger les conditions écologiques.

La Convention de 1982 reconnaît également des *zones spéciales* pouvant être établies dans les ZEE quand un État côtier dispose de bases raisonnables pour établir qu'une région particulière de sa ZEE requiert des mesures spéciales antipollution, entre autres pour des raisons écologiques, et pour l'utilisation et la protection de ses ressources. Dans ce cas l'État en question peut demander à l'OMI d'approuver des normes spéciales particulièrement sévères pour ces régions (article 211.6.a).

À partir du concept de zones spéciales de Marpol 73/78, l'OMI a développé celui de *zones marines particulièrement vulnérables* pour la protection des régions particulièrement vulnérables, avec une résolution géographique plus élevée. Selon les lignes directrices de l'OMI pour la désignation des zones spéciales et l'identification des zones marines particulièrement sensibles³⁰, ces zones requièrent une protection spéciale de la part de l'OMI à cause de leur importance écologique et socio-économique reconnue et la vulnérabilité de leur environnement à des dommages éventuels dus au trafic maritime.

Alors que l'établissement d'une *zone spéciale* demande que soient reconnues des conditions spéciales de nature à la fois (1) écologiques, (2) océanographiques, et (3) liées au trafic, une *zone marine particulièrement vulnérable* peut être établie si l'une seulement de ces conditions est remplie. La grande barrière de récifs d'Australie a été reconnue par l'OMI comme la première zone marine particulièrement vulnérable.

Certaines conventions des mers régionales ont introduit une autre catégorie de région protégée : les zones particulièrement protégées. Par exemple, le protocole de 1992 concernant ces zones en

³⁰ Résolution A.720(17) de l'Assemblée de l'OMI, 6 Novembre 1991.

Méditerranée permet l'établissement de telles régions dans les eaux territoriales car aucun pays méditerranéen n'a encore proclamé de ZEE. Le protocole de 1990 concernant les zones particulièrement protégées et la faune sauvage de la région Caraïbe s'applique jusqu'à la limite externe des ZEE ainsi que les régions continentales pertinentes, incluant les bassins versants et les espèces de mangrove, récifs coralliens, et herbiers.

Les Grands écosystèmes marins (GEM)³¹

Les GEM sont des zones relativement étendues de l'espace océanique, de l'ordre de 200 000 kilomètres carrés, caractérisés par une bathymétrie, une hydrographie, une productivité particulière et des populations (aquatiques) interdépendantes sur le plan trophique. Les 49 GEM actuellement identifiés (Sherman *et al.*, 1998) s'étendent des zones littorales (y compris les eaux intérieures) jusqu'à la limite externe du plateau continental ou des courants côtiers et englobent bassins versants, estuaires, zones côtières, grands courants, mers fermées et semi-fermées, etc. Parmi eux, certains sont déjà l'objet d'études approfondies : mer Jaune, Golfe de Guinée, mer Caraïbe, courant de Benguela. D'autres sont sur le point de l'être et des projets sont en cours de développement à des degrés divers : baie du Bengale, courant de Humboldt et côte Pacifique de l'Amérique centrale, Mer Baltique, courant des Canaries, et courant de la Somalie.

Le concept de GEM apparaît au cours des années quatre-vingt à l'interface de la biologie, de l'écologie et de l'océanographie pour servir de cadre à l'étude comparée des grandes fluctuations inter-annuelles des ressources biologiques. Leur fonction essentielle est, à l'origine, de mieux comprendre les grandes fluctuations naturelles des grands systèmes océaniques pour mieux promouvoir « le développement durable des écosystèmes, la protection de leurs structures, et leur fonctionnement face aux forces négatives et de

³¹ Large Marine Ecosystems (LME) des anglophones.

changement... altérant la composition spécifique du système souvent au détriment de sa valeur économique. » (Alexander, 1993). La préoccupation concernant les impacts d'origine continentale viendra rapidement s'ajouter à cet objectif premier.

La gestion des ressources océaniques des GEM pose un certain nombre de problèmes institutionnels qui, pour le moment, en limitent l'application pratique à la recherche. Les plus importants sont : (1) le problème de leur délimitation géographique (Sherman et Gold, 1990)³²; (2) la juxtaposition et potentiellement le conflit entre les multiples juridictions qu'il englobe (Alexander, 1990)³³; et (3) le manque d'accords internationaux basés explicitement sur ce concept³⁴.

Alexander (1990) exprimait, dès l'origine du concept, des doutes quant à l'utilisation légale du concept à cause des problèmes de délimitation et de chevauchement des GEM et indiquait la nécessité d'étude très approfondie sur ces points avant que ces derniers puissent être suffisamment définis. Cette définition, une fois achevée, n'est pas une condition suffisante et Alexander note que malgré la reconnaissance par la Cour internationale de justice, en 1984, du fait que le Banc Georges, sur la côte Est de l'Amérique du Nord est un écosystème unique, peu de progrès ont été accomplis par le Canada et les États Unis dans sa gestion intégrée.

Malgré cela, le concept jouit d'un fort support international, en particulier du Programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue), des grandes ONG environnementalistes, et des instances de financement international telles que la Banque Mondiale, le Fonds

³² Nécessitant l'identification de toutes les composantes et fonctions du GEM à toutes les échelles de temps et d'espace.

³³ Les GEM des Caraïbes et de l'Antarctique impliquent respectivement 38 et 20 nations (Sherman et Gold, 1990).

³⁴ La Convention de 1982 n'est utile pour ce faire que dans la mesure où elle établit que, dans le cas de ressources transfrontières, les États sont tenus de coopérer et leurs droits souverains sont qualifiés par cette nécessité. Somers (1998) indique cependant que la Convention est trop « biaisée » en faveur des pays côtiers pour servir réellement de base à la mise en oeuvre des GEMs.

global pour l'environnement³⁵, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). Les raisons sont probablement multiples mais on peut avancer trois hypothèses :

(1) Pour certains pays poursuivant encore leurs efforts d'extension de la ZEE au-delà des 200 milles actuels, la protection d'un écosystème élargi est un excellent « nouveau » prétexte, maintenant que la plupart des ressources exploitables sont déjà sous leur contrôle. Il serait plus facile, du moins en théorie, de gérer un GEM s'il était totalement inclus dans une ZEE³⁶.

(2) Pour la recherche internationale, et à cause du support de pays et d'organisations importants, le concept est une bonne source de financement ;

(3) Pour les ONG, les points (1) et (2) constituent des atouts certains dans leur marche vers une gestion plus systémique de l'environnement.

Les Bassins versants maritimes (BVM)

Reconnaissant l'importance de l'impact positif et négatif des pollutions et dégradations d'origine continentales, Caddy (1993) propose, pour les mers fermées ou semi-fermées, le concept de Bassin versant maritime (BVM) pour désigner l'unité géographique et fonctionnelle de base pour une gestion intégrée des écosystèmes (fig. 5).

Un BVM englobe le bassin versant continental, et ses effets avals jusqu'à la limite de ces effets. Plus étendu en amont que la zone côtière, le BVM, contrairement au GEM entend intégrer véritablement la gestion du bassin versant continental (source des télé-perturbations de la production littorale), dans la gestion de

³⁵ The Global Environment Facility (GEF).

³⁶ L'état général déplorable des ressources halieutiques dans la plupart des ZEE après 20 ans d'exercice, *de facto*, par les Etats côtiers, de leurs responsabilités, introduit un doute raisonnable quand à cette théorie même si le destin malheureux des ressources en accès libre reste une réalité.

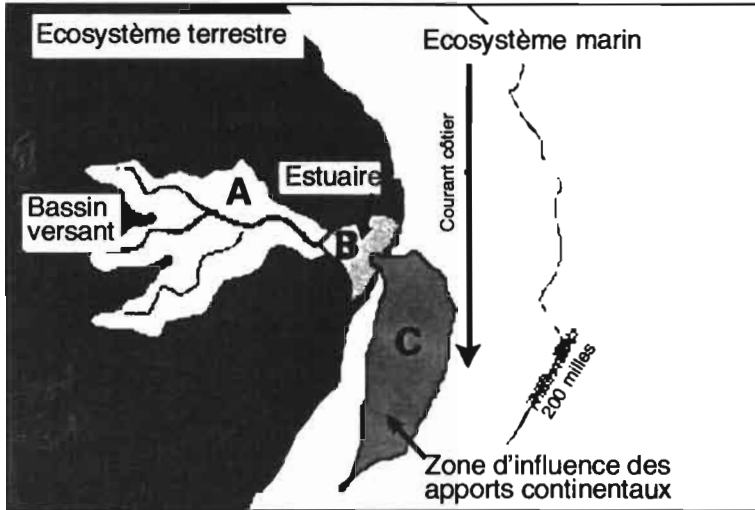


Figure 5
Représentation schématique
d'un bassin versant maritime
(retracé à partir de Caddy, en préparation).

l'écosystème côtier alors que dans le concept de GEM (tout au moins dans sa version d'origine) on se contente de considérer les influences continentales comme des « externalités » au modèle et non comme des variables opérationnelles contrôlables du modèle. Le concept de GEM, par exemple n'intègre pas les activités agricoles, industrielles, urbaines, etc.

Ce concept, appliqué par son auteur aux mers fermées et semi-fermées, reste cependant théorique et n'a pas encore été l'objet d'autres applications pratiques, à notre connaissance. Il existe au moins deux raisons pour cela. D'une part la difficulté supplémentaire, pour l'appliquer, de mettre en œuvre des juridictions (et des institutions) terrestres et maritimes différentes. D'autre part, la force du concept de GEM, légèrement antérieur, est d'être fortement supporté par les agences des Nations (Pnue, Pnud, Banque Mondiale) et de bénéficier de l'appui financier du Fonds Global pour l'Environnement.

I Conclusions

Du local au global ? Ou l'inverse ?

Le débat initialement prévu pour cette partie du 4^e forum halieutique était intitulé : « Du local au global : à qui confier la gestion des pêches ? ». Les éléments qui précèdent indiquent que depuis le début du XX^e siècle, les dimensions spatiales qui sous-tendent la gouvernance des océans et des pêches maritimes ont évolué, entre le « global » et le « local », dans deux directions opposées sous l'action de deux motivations distinctes :

- (1) le partage des ressources conduisant à un morcellement de l'espace maritime ;
- (2) la protection des écosystèmes conduisant à une synthèse de ces mêmes espaces.

Si au premier abord, les évolutions liées à ces deux tendances paraissent simples et opposées, un examen plus attentif montre qu'elles sont toutes les deux complexes et qu'en réalité elles impliquent, à la fois, des processus d'expansion et de division.

Cette évolution, toujours en cours, n'est ni générale, ni linéaire, ni continue. Elle varie suivant les pays et pêcheries, progresse plus ou moins vite selon les périodes, et se produit par « crises » institutionnelles d'où émergent les nouveaux arrangements qui la jalonnent. Les éléments disponibles, provenant de divers pays, organisations ou types de ressources, à divers moments de leur évolution, peuvent cependant être mis bout à bout et en perspective, pour dessiner un processus conceptuel d'évolution donnant l'illusion de l'homogénéité spatiale et de la continuité temporelle. Cette évolution est résumée ci-dessous.

Contrôle et partage des ressources : du global au local

Le premier processus, de nature géopolitique et socio-économique, tend à étendre la juridiction nationale, de la côte vers le large, aussi

loin que possible pour réduire la surexploitation incontrôlable par les flottes à grand rayon d'action et assurer l'accaparement le plus complet possible de ces ressources par l'État côtier. Dans le même temps, un deuxième processus tend à diviser de plus en plus finement les espaces océaniques définis par le droit de la mer (plateau continental, ZEE, haute mer, etc.), pour allouer de manière plus précise les ressources qu'ils contiennent, faciliter l'exercice des responsabilités des usagers de la ressource et réduire les conflits. Dans les ZEE, cela conduit à créer des droits territoriaux, des plans d'aménagement de la zone côtière, des zones marines protégées, etc. Dans la haute mer cela conduit à créer de nouveaux organismes régionaux des pêches et autres arrangements et traités internationaux;

Le partage des ressources vivantes et non vivantes de l'océan, de manière à définir plus précisément les droits et les devoirs de chaque pays, a conduit tout d'abord à diviser la haute mer pour en allouer une partie aux États côtiers dans la bande des 200 milles formellement établie par la Convention de 1982. Cette évolution de nature révolutionnaire, parce qu'au départ largement unilatérale, conduit à mettre plus de 30-38 % de la surface des océans ainsi que 85-90 % des ressources vivantes et environ 90 % des débarquements sous la juridiction des pays côtiers (cf. tab. 1, Kurien, 1998; Belsky, 1990). Ce processus est loin d'être terminé cependant et des zones persistent encore où la délimitation est difficile, par exemple en Méditerranée, mer Egée et mer de Chine méridionale.

Région océanique	ZEE		Haute-mer
	Plateau ⁽¹⁾	Reste ⁽²⁾	
% Océan ⁽³⁾	6	26	68
% Ressources ⁽³⁾	65	20	15
% Débarquements	Approx. 90 %		Approx. 10 %

(1) jusqu'à 200 mètres de profondeur

(2) du bord du plateau à 200 milles nautiques des côtes

(3) Kurien (1998)

■ Tableau 1

Répartition des ressources océaniques
entre le plateau continental,
la ZEE et la haute mer.

Une fois tracée, la bande des 200 milles doit ensuite être subdivisée par des frontières maritimes à négocier entre États voisins pour établir les limites précises de chaque ZEE. Ce processus est en plein développement mais procède lentement, à travers des négociations le plus souvent difficiles et des recours à la Cour internationale de justice de La Haye ou à l'arbitrage international.

De même, et en fonction des choix en matière de gestion effectués par l'État côtier, la ZEE ainsi délimitée est le plus souvent subdivisée en zones réservées à des segments du secteur des pêches national. Par exemple, sont établies des zones traditionnellement réservées aux pêches côtières et artisanales (à trois, six ou douze milles des côtes et parfois plus), à la pêche industrielle, aux flottes étrangères, mais également des zones réservées à l'aquaculture, à la navigation (par exemple autour des îles artificielles ou des installations pétrolières), aux ports, aux parcs nationaux, aux zones de tir d'artillerie de la Marine nationale et malheureusement parfois, aux décharges urbaines.

Finalement, les zones réservées à la pêche tendent, de plus en plus souvent, à être subdivisées en territoires, plus ou moins strictement liés à l'octroi de droits plus ou moins exclusifs d'accès et d'exploitation.

De même, dans la haute-mer, la nouvelle zone, réduite, délimitée par la Convention de 1982 est progressivement subdivisée en sous-zones placées sous le contrôle des organisations régionales et de leurs membres. Dans les zones de haute-mer enclavés dans une ou plusieurs ZEE (Donut Hole, Peanut Hole, etc.) les intérêts des pays côtiers sont régulièrement soulignés par les pays côtiers qui tentent de les renforcer.

Ce processus d'évolution des règles de gouvernance est cependant loin d'être terminé et Troadec (1989) rappelle que les règles régissant l'accès et la propriété dans l'océan sont encore « archaïques », dans la plupart des cas, et semblables à celles qui régissaient l'accès aux ressources terrestres en Europe après le Moyen-Age. Dans la haute mer, le processus n'est pas encore stabilisé non plus. D'une part, l'allocation des ressources aux membres des organisations régionales des pêches n'est ni vraiment effective ni exclusive, et le problème posé par les nouveaux adhérents potentiels est toujours difficile à résoudre. D'autre part, les tendances à l'extension de la juridiction nationale ne sont pas éteintes.

Gestion de l'écosystème : du local au global

La nécessité plus récemment renforcée de protéger les écosystèmes dans leur ensemble conduit à une nouvelle définition des espaces critiques sur des critères liés non plus aux exigences des interactions entre humains mais, au contraire, aux exigences des interactions entre éléments de l'écosystème. Au lieu de viser à des *exclusions* de certains des acteurs, en cascade, à une échelle de plus en plus réduites, pour limiter le partage des ressources et faciliter leur gestion, le processus écosystémique vise à l'*inclusion*, incrémentielle, à des échelles successivement plus grandes, d'éléments autres que les espèces cibles avec lesquelles le partage des ressources énergétiques est absolument nécessaire pour assurer la pérennité du système de production. Ce processus conduit à élargir progressivement la zone géographique concernée par la gestion, du stock spécifique (espèces cibles), à l'assemblage d'espèces cooccurrentes (captures accessoires), à leurs proies et à leurs prédateurs naturels, (espèces dépendantes et associées). Lié au concept d'utilisation durable de la biodiversité aquatique, ce processus vise, en général, à la protection (ou réhabilitation) globale des environnements essentiels à la reproduction, l'alimentation ou la migration dans l'optique d'une utilisation durable des ressources vivantes des océans.

Ce processus bio-écologique renforcé par le développement progressif d'une éthique de la pêche, tend à étendre la taille des unités géographiques d'aménagement de manière à circonscrire l'écosystème exploité, c'est-à-dire les espèces cibles, les espèces associées et dépendantes, leur environnement productif et le système d'exploitation. L'objectif est de passer d'une gestion réductionniste des ressources cibles à une gestion plus synthétique des écosystèmes productifs. Cela conduit à créer des ensembles écosystémiques larges tels que les grands écosystèmes marins (GEM) ou les bassins versants maritimes (BVM). Ces derniers intègrent même dans l'écosystème « océanique » les espaces continentaux à l'origine des impacts terrestres.

Dans le même temps cependant, un processus de nature pragmatique, lié à la difficulté d'appréhender le fonctionnement d'écosystèmes trop vastes, trop variables et trop inconnus conduit à considérer la gestion écosystémique au plus petit niveau géographique possible (par opposition aux GEM). En effet, le principe qui sert de fondation à cette extension reste purement bio-écologique même si, pour certains États, il peut représenter un argument en

faveur d'une extension de la juridiction. Par conséquent, les références géographiques qui en découlent ne correspondent pas, en général, aux références géopolitiques de la gestion et du développement d'où leur absence dans les grands accords internationaux.

Conflits et confluence entre les deux processus

L'interaction entre les deux processus de réarrangement spatial de la gouvernance, l'un vers un lotissement toujours plus fin des espaces politiques pour une gouvernance plus responsable et décentralisée, et l'autre vers une agrégation progressive des espaces écologiques pour une gouvernance plus efficace en matière de conservation, produit inévitablement des « frictions » dans l'espace institutionnel. Cette friction se traduit par des conflits et des confluences.

Les conflits sont ceux que l'on rencontre traditionnellement entre les concepts de développement et de conservation, entre les besoins à long terme et à court terme. Ils se produisent entre parties prenantes principales respectives des deux processus comme par exemple entre les pêcheurs et les écologistes, ou entre les ministères des pêches et ceux de l'environnement. Le conflit le plus pertinent pour cet article est celui qui résulte de la non-concordance entre les limites géographiques différentes générées par les deux concepts.

Cette absence de concordance entraîne les conséquences suivantes : (1) la gestion sur des bases géo-politiques ne permet pas de gérer correctement les écosystèmes, et, en particulier de prendre en compte l'ensemble des interactions importantes et les effets trans-frontières ; et (2) inversement, la gestion des écosystèmes ne correspond pas aux structures de prises de décision.

La juxtaposition et la confluence des deux ensembles de demandes institutionnelles et de leurs processus sont pourtant inscrites dans le concept de développement durable formalisé par la Cnued et se traduit par la nécessité de développer des institutions³⁷ appropriées pour assurer cette confluence.

³⁷ La notion d'institution est prise ici au sens large, incluant les organisations, les textes de lois, les systèmes de droits, etc. qui régissent les relations entre les gens et entre eux et leur environnement.

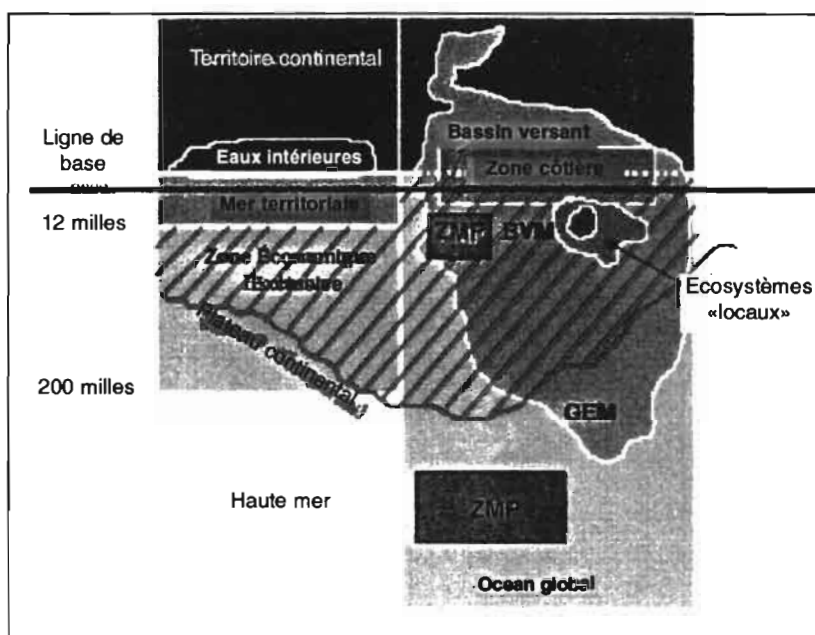


Figure 6
Zonages géopolitiques et géo-écologiques de l'océan.

La gestion de la pêche dans son contexte écosystémique, par exemple, appelle à la mise en place de structures de recherche et de décision coordonnées entre la ZEE et la haute mer ou entre pays voisins partageant un écosystème pour assurer la « compatibilité » des mesures adoptées (article 7 de l'Accord de New York et article 6.12 du code de conduite).

Les développements décrits plus haut, indiquent que, contrairement aux prémisses simplistes exposées dans l'introduction, les deux demandes institutionnelles, géopolitique et écologique, se traduisent en fait toutes les deux donc à la fois par un *phénomène d'expansion* — pour des raisons différentes, de natures géopolitique et écologique — et par un *phénomène de division* pour des raisons voisines cette fois et pragmatiques de mise en œuvre de la gestion. La figure 7 donne une représentation symbolique de ces évolutions.

On peut distinguer plusieurs axes le long desquels s'effectue l'évolution. Tout d'abord un axe côte-large (vertical sur la figure 7) avec

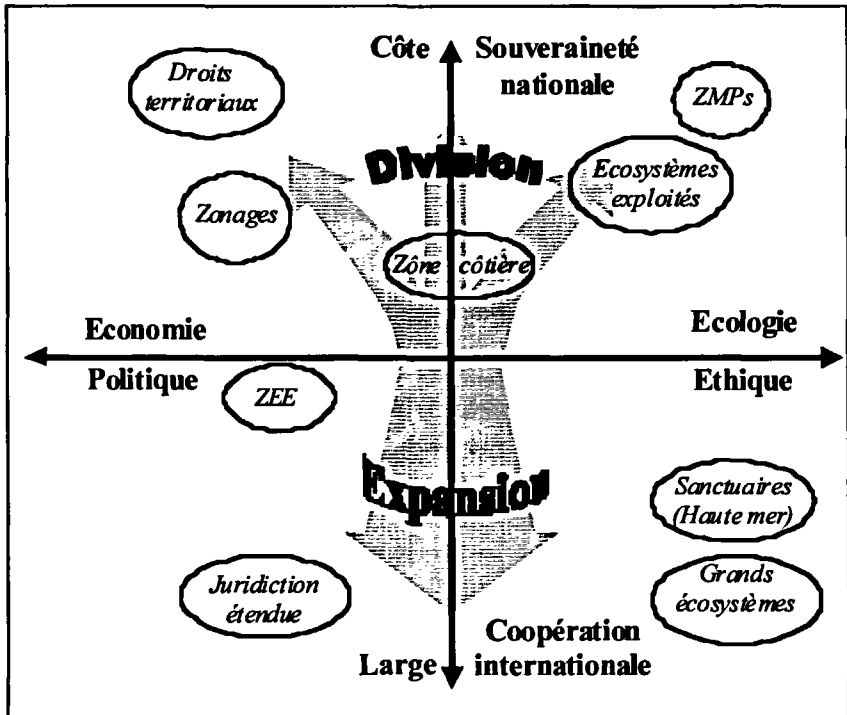


Figure 7

Grands axes de l'évolution du foncier dans les océans.

les principes de souveraineté nationale jouant un rôle exclusif à la côte et la coopération internationale primant vers le large. Ensuite un axe (horizontal sur la figure) s'étendant des facteurs politico-économiques (à gauche) aux facteurs écologiques et éthiques (à droite). Les diverses structures de gestion résultantes, existantes ou proposées, sont positionnées sur la figure par rapport à ces deux axes. Bien que cette classification soit nécessairement simpliste, et que toutes les « juridictions » géographiques soient le résultat d'un compromis, elle indique que le concept de zone côtière, comme les tentatives d'extension au-delà des 200 milles sont le résultat de motivations mixtes, « politico-écologiques ». En revanche, les droits territoriaux et les ZEE obéissent à des motivations plus fortement politiques et socio-économiques (allocation des ressources).

Finalement, les zones marines protégées délimitées dans les ZEE, *les grands sanctuaires marins*³⁸ et le GEM sont de nature presque exclusivement écologique.

Les espaces maritimes placés sous la responsabilité des organisations régionales des pêches sont un cas particulier. Dans les grandes commissions, chargées de la gestion de l'ensemble des ressources dans une région (comme par exemple la plupart de commissions des pêches de la FAO) la délimitation et les subdivisions servant de base à la collecte des statistiques, à l'évaluation des ressources, et à la gestion, ont été dessinées sur la base des connaissances écologiques (biogéographie et hydroclimats) disponibles au moment de leur création. Ces commissions seraient donc un outil potentiel pour la gestion des GEM et la plupart en contiennent plusieurs. Les commissions spécialisées comme la Commission internationale pour la conservation du thon dans l'Atlantique (Cicta) qui ne traite que du thon de l'Atlantique, la couverture géographique en fait également un outil idéal de gestion d'un GEM pélagique Atlantique (ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle même si des efforts sont faits pour prendre mieux en compte les espèces associées au thon dans les analyses). La commission chargée de la gestion des ressources vivantes marines de l'Antarctique (CCAMLR) est la seule à avoir d'ailleurs été créée dans le but explicite de gérer le GEM de cette région.

Les implications politiques, institutionnelles et scientifiques des échelles spatiales considérées sont fondamentales et ne peuvent être abordées de manière détaillée dans ce document.

Sur le plan institutionnel tout d'abord, la figure 8 donne un aperçu des relations possibles entre les écosystèmes et les structures de gouvernance lorsque l'échelle de « l'écosystème » considéré varie du global (l'océan Atlantique) au « local » (l'estuaire du fleuve Sénégal) et de l'ensemble des ressources vivantes au stock local de crevettes pénaeides. La compétence en matière de Gouvernance

³⁸ Tel que le sanctuaire de l'Océan Austral (Southern Ocean Sanctuary) adopté en 1994 par la Commission baleinière internationale pour protéger les cétacés.

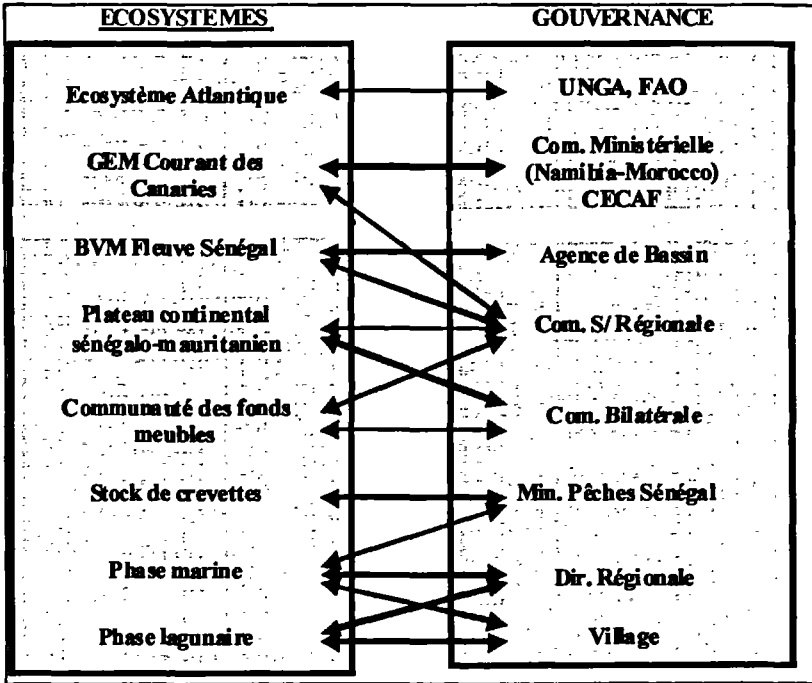


Figure 8
Exemple de relations fonctionnelles entre les structures des écosystèmes et de gouvernance.

passer du comité des pêches de la FAO³⁹ au comité de pêche local (lorsqu'il existe), en passant par les organisations régionale, sous-régionale, et bilatérales existantes (y compris l'agence éventuellement chargée de la gestion du bassin du fleuve Sénégal).

Sur le plan scientifique, comme le soulignaient Caddy et Garcia (1986), la cartographie thématique devrait être le premier élément fondamental d'une gestion intelligente des pêcheries. Pourtant, la

³⁹ L'assemblée générale des Nations unies n'intervenant que de manière sporadique et dans une perspective plus générale que celle de la pêche.

« mathématisation » des pêches et les abstractions successives de la modélisation ont conduit progressivement à « l'oubli » de leurs dimensions spatiales. L'importance de ces dernières pour l'interprétation des variations de productivité et d'abondance, la compréhension des tensions et conflits entre systèmes d'exploitation et modes d'usages, ainsi que pour l'amélioration de la gouvernance est fondamentale. L'évolution des concepts spatiaux et les glissements des paradigmes (socio-politiques, économiques, scientifiques et de gestion) qui les accompagnent ou les précèdent sont étroitement liés. Il en découle que la spatialisation de l'information sur les pêches et sur les systèmes de production est devenue inévitable et requiert l'introduction, d'outils de recherche et de représentation adaptés comme les systèmes d'information géographiques (SIG) et les systèmes d'information sur l'environnement (SIE) qui en dérivent.

Bibliographie

- ALEXANDER L.M., 1990 — « Geographic perspectives in the management of Large Marine Ecosystems ». In Sherman K. et B. D. Gold (Eds) : *Large Marine Ecosystems. Patterns, processes, and yields*. American Association for the Advancement of Science : 220-223.
- ALEXANDER L. M., 1993 — Large Marine Ecosystems : a new focus for marine resources management. *Marine Policy*, 17(3) : 186-198.
- BEAZLEY P.B., 1991 — Reefs and the 1992 Convention of the Law of the Sea. *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, 6(4) : 281-312.
- BELSKY M., 1990 — « Interrelationships of law in management of Large Marine Ecosystems ». In : Sherman K. et B. D. Gold (Eds) : *Large Marine Ecosystems. Patterns, processes, and yields*. American Association for the Advancement of Science : 224-234.
- BURKE W.T., 1994 — *The New International Law of Fisheries : UNCLOS 1982 and Beyond*. Oxford, Clarendon Press, 382 p.
- CADDY J.F., 1993 — Towards comparative evaluation of human impacts on fishery ecosystems of enclosed and semi-enclosed seas. *Reviews in Fisheries Science*, 1 : 57-95.
- CADDY J.F. et Garcia S., 1986 — Fisheries thematic mapping — A prerequisite for intelligent management and development of fisheries. *Océanographie Tropicale*, 21(1) : 31-52.
- CADDY J.F., (In prep.) — Marine catchment basin effects versus the impact of marine fisheries on semi-enclosed seas. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*. (MS).

- CHRISTY F.T., 1982 —
Territorial use rights in marine fisheries : definitions and conditions. *FAO Fisheries Technical Paper*, 227, 10 p.
- FAO, 1993 —
Marine fisheries and the law of the sea : A decade of change. *FAO Fisheries Circular*, 853, 66 p.
- GARCIA S.M., 1992 —
« Ocean fisheries management. The FAO programme ». In : Fabbri, P. (Ed.), *Ocean management in global change*. Elsevier Applied Science : 381-418.
- GARCIA S.M., Grainger R., 1996 —
« Fisheries management and sustainability : A new perspective of an old problem? ». In Hancock D.A., D.C. Smith, A. Grant, J.P. Beumers (eds) : *Developing and sustaining world fisheries resources. The state of science and management*. 2nd World Fisheries Congress, CSIRO, Australia : 631-654.
- GRAINGER R., Garcia S.M., 1996 —
Chronicles of marine fishery landings (1950-1994). Trend analysis and fisheries potential. *FAO Fisheries Technical Paper*, 359, 51 p.
- GROTJUS H., 1604 —
Mare Liberum. Traduit en 1916 : The freedom of the Seas. Oxford University Press, New York.
- KOERS A., 1973 —
International regulations of marine fisheries : A study of regional fisheries organisations. Fishing News Books. London, 368 p.
- KURIEN J., 1998 —
Property rights, resource management and governance. Crafting an institutional framework for global marine fisheries. Centre for Development Studies. South Indian Federation of Fishermen Societies, 57 p.
- LABAT B., 1997 —
Le concept chilien de « mer présentielle » et ses conséquences sur le régime de la pêche dans la partie de la haute mer adjacente à la limite des 200 milles marins. *Annuaire du Droit de la Mer*. Tome II : 29-52
- LEE R., HAYASHI M., 1995 —
New directions in the law of the sea : regional developments. *Oceana Publications*. Looseleaf.
- SCIALABBA N., 1998 —
Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries. *FAO Guidelines*, 256 p.
- SHERMAN K., GOLD B. D., 1990 —
« Perspective : Large Marine Ecosystems ». In : Sherman K., L.M. Alexander and B.D. Gold : *Large Marine Ecosystems. Patterns, processes, and yields*. American Association for the Advancement of Science : vii-xii.
- SHERMAN K., OKEMWA E.N., NTIBA M. J., 1998 —
« Preface ». In : Sherman et al. (Eds). *Large Marine Ecosystems of the Indian Ocean : Assessment, sustainability and management*. Blackwell Science : ix-xvi.
- SOMERS E., 1998 —
« Legal constraints and options for total ecosystem management of Large Marine Ecosystems ». In Sherman K., Okemwa E.N., et Ntib M. J. (eds.). *Large Marine Ecosystems of the Indian Ocean : Assessment, sustainability and management*. Blackwell Science : 333-341.
- TROADEC J.P., 1989 —
« Éléments pour une autre stratégie. » In : Troadec J.P. (Ed.) : *L'homme et les ressources halieutiques*. Essai sur l'usage d'une ressource renouvelable. Ifremer, Paris : 747-779.