



HAL
open science

Le processus de Kobe. Un vecteur de circulation des normes et des acteurs dans un contexte de gouvernance internationale fragmentée

Sophie Gambardella

► To cite this version:

Sophie Gambardella. Le processus de Kobe. Un vecteur de circulation des normes et des acteurs dans un contexte de gouvernance internationale fragmentée. MALJEAN-DUBOIS S. (Dir.), Circulations de normes et de réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement, 2017. halshs-02129772

HAL Id: halshs-02129772

<https://shs.hal.science/halshs-02129772>

Submitted on 15 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHAPITRE 2

LE PROCESSUS DE KOBÉ : UN VECTEUR DE CIRCULATION DES NORMES ET DES ACTEURS DANS UN CONTEXTE DE GOUVERNANCE INTERNATIONALE FRAGMENTÉE

Sophie GAMBARDELLA¹

L'Homme a, de tous temps, eu un rapport particulier à la mer. Il fut, à la fois, impressionné voire terrifié par son immensité ainsi que par sa force, et fasciné par ses mystères ainsi que par son abondance. Cette relation ambiguë de l'Homme avec ce milieu naturel trouve un écho dans la manière dont le droit de la mer s'est construit. L'Homme a cherché à dompter un espace méconnu à partir de faux présupposés. Le mythe du caractère inépuisable des ressources a notamment accéléré la pression anthropique sur les mers et océans engendrant dans son sillon l'effondrement des stocks de ressources. Pourtant, le droit international a été très tôt mobilisé pour encadrer les activités humaines en mer puisque, dès 1958, sont adoptées les conventions de Genève². Aujourd'hui la gestion des ressources halieutiques est un domaine particulièrement emblématique de la physiologie fragmentée de l'ensemble de la gouvernance internationale de l'environnement. Les exigences de la matière et la volonté de tenir compte des spécificités des milieux ont alimenté la prolifération des régimes juridiques de gestion des ressources. Dès 1982, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*³ a pris acte de la pertinence de l'échelle régionale pour réguler les activités en mer et de la pratique existante en ce sens. D'un côté, un régionalisme géographique s'était déjà développé afin d'adapter les normes générales à la situation particulière de certains bassins comme les mers fermées ou semi-fermées telles que la Méditerranée ou encore la mer Noire. D'un autre côté, un régionalisme fonctionnel, dû à la fois à la nécessité pour les États concernés de défendre des intérêts communs mais aussi à la prise en compte de la spécificité de certains milieux, a continué de se propager. Les organisations régionales de gestion des pêches, par lesquelles la coopération régionale s'est concrétisée, sont aujourd'hui presque une cinquantaine avec pour certaines, une compétence géographique et pour d'autres, une compétence pour la gestion d'un type d'espèce, tel que les saumons ou encore les thonidés. La Commission baleinière internationale, créée en 1946, est la plus ancienne des organisations de ce type. Sa compétence est, pour sa part, liée à une espèce particulière. D'autres organisations ont une compétence géographiquement plus restreinte, comme la Commission internationale des thonidés de l'Atlantique et des mers adjacentes. La participation à ces organisations est ouverte à l'ensemble des États intéressés qu'ils soient riverains ou non de l'espace maritime géré.

¹ Docteur en droit public

Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, UMR DICE 7318, CERIC, Aix-en-Provence, France.

² En 1958, à Genève, sont adoptées quatre conventions relatives respectivement à la mer territoriale et la zone contiguë ; à la haute mer ; au plateau continental ; à la pêche et à la conservation des ressources biologiques. À cette époque, la volonté des États de s'appropriier les océans apparaît nettement. Les conventions ont principalement pour objet de délimiter l'étendue de la compétence étatique en mer pour une appropriation exclusive des ressources.

³ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, *R.T.N.U.*, vol. 1834, p. 3.

La construction institutionnelle de la gestion des ressources halieutiques a ainsi été, dès l'origine, éclatée et a continué à évoluer en ce sens dans la mesure où de nouvelles organisations de gestion des pêches ont vu le jour dans les années 2000⁴. Le phénomène de fragmentation institutionnelle et matérielle trouve donc une illustration lumineuse dans le domaine de la gestion des ressources halieutiques⁵. S'il nous est impossible dans cette courte étude de revenir sur l'ensemble des débats doctrinaux sur la fragmentation du droit international⁶, il nous paraît, toutefois, important de situer notre étude au sein de ces débats.

La fragmentation du droit international est entendue comme étant « à la fois une activité et son produit : la fragmentation signifie aussi bien un processus d'éclatement (" le droit se fragmente ") que le résultat de ce processus (" le droit est fragmenté ") »⁷. Or, s'il nous semble que le droit international de l'environnement a effectivement suivi un processus d'éclatement, le droit qui en résulte n'apparaît toutefois pas comme étant uniquement fragmenté. Bien au contraire, une certaine unité, sur laquelle nous reviendrons au cours de notre étude, a rejilli de la fragmentation. Cependant, le constat de la fragmentation du droit international de l'environnement est intéressant pour l'analyste dans la mesure où il reste doublement éclairant sur l'état du droit international de l'environnement. Le droit international de l'environnement est, en premier lieu, prolifique. Le constat de sa fragmentation n'est possible que parce que le droit international a foisonné certes de manière « désordonnée » en apparence mais surtout de manière éclatante, ce qui atteste de la forte mobilisation, à l'échelle internationale, pour les questions environnementales. Dans le domaine de la gestion des ressources biologiques marines, le nombre élevé d'organisations internationales ayant compétence pour assurer une telle gestion atteste néanmoins d'une forte mobilisation davantage jusqu'à présent pour l'administration des ressources que pour leur conservation. En second lieu, le droit international de l'environnement est une terre féconde pour la doctrine juridique. Si l'affirmation selon laquelle le droit international est fragmenté sonne souvent, parmi la doctrine internationaliste, comme étant une diatribe de son état – « cette notion [de fragmentation] est toujours utilisée à des fins de contestation et de critique »⁸ – elle a aussi permis de faire naître d'autres conceptions du droit international. La fragmentation vient bouleverser, malmener la conception pyramidale du droit dans la mesure où l'absence de hiérarchie entre les systèmes juridiques rend plus difficile le projet de constitutionnalisme mondial. Dès lors, la fragmentation ouvre la voie à une conception plus horizontale

4 L'Organisation pour la conservation des ressources marines biologiques du Pacifique Sud-Est a vu le jour le 14 août 2000, la Commission pour la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans l'océan Pacifique central et oriental a été créée le 5 septembre 2000 et l'Organisation pour les pêcheries de l'Atlantique Sud-est a été mise en place le 20 avril 2001.

5 Sur la fragmentation du droit international dans le domaine de la gestion des ressources halieutiques voir notamment les travaux de Margaret Young : M. YOUNG, « Fragmentation or Interaction : The WTO, Fisheries Subsidies and International Law », *World Trade Review*, vol. 8, issue 4, 2009, pp. 477-515. ; M. YOUNG, *Trading Fish, Saving Fish : The Interaction between Regimes in International Law*, Cambridge University Press, 2011, 408 p.

6 La littérature sur la fragmentation du droit international est foisonnante, nous ne citerons ici que quelques références essentielles : I. BROWNIE, « Problems Concerning the Unity of International Law », in *Le droit international à l'heure de sa codification : Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, vol. I, Milan, Giuffrè, 1987, pp. 156 et ss. ; P.M. DUPUY, « Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international », in *Harmonie et contradiction en droit international : Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis*, Colloque des 11-13 avril 1996, Paris, Pedone, 1996, pp. 17-54. ; A. GATTINI, « Un regard procédural sur la fragmentation du droit international », *R.G.D.I.P.*, 2006, pp. 303-336 ; K.WELLENS et R. HUESA-VINAIXA (Dir.), *L'influence des sources sur l'unité et la fragmentation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 280 p. ; B. Conforti, « Unité et fragmentation du droit international : glissez, mortels, n'appuyez pas ! », *R.G.D.I.P.*, vol. 1, 2007, pp. 5-18. ; M. YOUNG (Ed.), *Regime Interaction in International Law : Facing Fragmentation*, Cambridge University Press, 2012, 348 p.

Pour une étude complète de la question voir : A.C MARTINEAU, « Le débat sur la fragmentation du droit international : une analyse critique », Bruxelles, Bruylant, 2015, 584 p.

7 A.C MARTINEAU, « Le débat sur la fragmentation du droit international : une analyse critique », Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 7.

8 *Ibid.*, p. 11.

du droit. Au sein de la doctrine, le courant pluraliste s'est appliqué à regarder autrement la fragmentation, à y rechercher, un nouveau mode de régulation, sans pour autant se défaire complètement de la conception unitaire du droit. Anne-Charlotte Martineau relève que ce courant doctrinal a fait d'ailleurs naître un nouveau vocabulaire « (on parle d' " intervalidité " et de " cross-fertilization ", (...) [de] " jeu des nuages ", [de] " ballet des planètes " ou encore [de] " droit contrapuntique ") »⁹. En matière de gestion des ressources biologiques marines, ce nouveau vocabulaire paraît très adapté à la physionomie stellaire de la construction institutionnelle¹⁰. L'étude que nous nous proposons de mener s'inscrit ainsi dans cette démarche pluraliste dans la mesure où si nous constatons bien une fragmentation des régimes de gestion des ressources halieutiques sans qu'une hiérarchie ne soit établie entre eux, nous nous proposons de rechercher les mouvements de coordination entre ces ensembles normatifs. La démarche s'apparente alors à celle de l'astronome qui affûte son œil pour voir, au-delà des milliers d'étoiles, apparaître des constellations.

Notre étude résulte du constat de l'existence de ponts, de liens entre les différents îlots de gouvernance de la biodiversité marine. Un processus de coordination spontané de l'action de plusieurs institutions internationales a particulièrement attiré notre attention dans la mesure où celui-ci semble être un vecteur de circulation à la fois de normes et d'acteurs. Il s'agit du processus de Kobe qui réunit cinq organisations régionales de gestion des thonidés – la Commission interaméricaine du thon tropical¹¹ (IATTC), la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central¹² (WCPC), la Commission des thons de l'Océan indien¹³ (IOTC), la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud¹⁴ (CCSBT) et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique¹⁵ (ICCAT). En 2007, ces cinq organisations ont initié le processus de Kobe par lequel elles entendaient adopter une méthode de gestion durable des pêches plus cohérente. Par le biais de trois réunions conjointes tenues successivement en 2007, 2009 et 2011, ces organisations régionales de gestion des pêches ont défini des lignes de conduite, ont rationalisé leurs données et ont mis en commun des outils pour lutter efficacement contre les activités de pêches illicites. Par ailleurs, afin de pérenniser leurs efforts et d'assurer une coordination de leurs actions, un comité directeur chargé de suivre la mise en œuvre des mesures adoptées lors de ces cycles de réunions et de poursuivre le travail d'harmonisation entre ces enceintes internationales a été établi. Le processus de Kobe a ainsi permis de lancer une réflexion entre les acteurs des organisations régionales de gestion des pêches sur les normes qu'ils produisent et sur la manière d'améliorer la qualité de ces dernières. Il a, en d'autres termes, matérialisé un canal de circulation entre les îlots de gouvernance des ressources

9 *Ibid.*, p. 194. L'auteur fait référence aux auteurs pluralistes qui ont fait naître ce nouveau vocabulaire. Sous la plume de Mireille Delmas-Marty, est, par exemple, apparue la métaphore de « jeu des nuages ». M. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 284.

10 La complexité institutionnelle et matérielle des régimes de gestion des ressources biologiques marines a particulièrement bien été mise en exergue dans l'article de James HOLLWAY et Johan KOSKINEN, « Multilevel embeddedness : The case of the global fisheries governance complex », *Social Networks*, n° 44, 2016, pp. 281-294.

11 Créée par la Convention relative à la création d'une Commission interaméricaine du thon tropical signée à Washington le 31 mai 1949 et entrée en vigueur le 3 mars 1950.

12 Créée par la Convention relative à la conservation et à la gestion des stocks de grands migrateurs dans le Pacifique occidental et central signée à Honolulu le 5 septembre 2000.

13 Créée par l'Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien signée le 25 novembre 1993 et entrée en vigueur le 27 mars 1996.

14 Créée par la Convention sur la conservation du thon rouge du sud signée à Canberra et entrée en vigueur le 20 mai 1994.

15 Créée par la Convention internationale pour la conservation des thonidés et espèces apparentées de l'Atlantique et des mers adjacentes signée à Rio de Janeiro le 14 mai 1966 et entrée en vigueur le 21 mars 1969.

halieutiques afin de créer une unité, au moins de méthode, entre les organisations régionales de gestion des pêches du thon. La relation spontanée entre organisations dans le cadre de ce processus a alors permis une circulation par ce canal non seulement des acteurs mais aussi des normes et une confrontation de ces dernières permettant d'améliorer les méthodes de gestion et de conservation des ressources halieutiques. D'un côté, la coordination institutionnelle, instaurée par le biais du processus de Kobe, a impulsé une circulation des réseaux d'acteurs de la gestion internationale des thonidés débouchant sur une mise en commun des expériences pour tendre vers un renforcement des normes de gestion (1). D'un autre côté, l'harmonisation des activités des organisations régionales de gestion des pêches du thon de thonidés, construite au travers des échanges entre acteurs de cette gestion, a ouvert la voie à une circulation des normes entre enceintes internationales, que celles-ci soient scientifiques, techniques ou juridiques (2). Il s'agit alors de porter un double regard sur le processus en se penchant à la fois sur les acteurs mais aussi sur les normes à travers trois questionnements : un premier sur la recherche de mouvement à l'intérieur et en dehors du processus, un deuxième sur le sens du mouvement identifié – la circulation se fait-elle depuis le processus vers les organisations régionales de pêche ou à l'inverse ? – et enfin un dernier sur la portée du mouvement dans la recherche de protection de la biodiversité.

À partir de cette étude de cas, l'objectif est de mener une analyse de ce type de « constellation institutionnelle » pour déterminer si le désordre apparent de la fragmentation institutionnelle ne dissimule pas un tissu organisationnel certes plus complexe mais peut-être plus riche en force de propositions et plus créatif pour une meilleure gestion des ressources biologiques. Le cloisonnement institutionnel semble, à travers le processus de Kobe, s'effriter au profit d'une perméabilité des enceintes internationales permettant de se projeter vers une logique d'enrichissement mutuel nourri par une circulation des acteurs et des normes de la gestion internationale des thonidés.

1) La coordination institutionnelle au sein du processus de Kobé comme vecteur de circulation des acteurs

Le processus de Kobe, appelé aussi réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches du thon, est sans conteste un mécanisme de coordination d'institutions régionales¹⁶. Or, la coordination institutionnelle ainsi initiée est apparue comme un vecteur de circulation des réseaux d'acteurs des organisations régionales de gestion des thonidés. Les organisations régionales de gestion des pêches du thon, qui participent au processus de Kobe, ont toutes en commun leur compétence matérielle, la gestion et la conservation des thonidés, mais elles interviennent chacune sur une aire géographique différente de sorte que les réseaux d'acteurs sont très distincts d'une organisation à une autre. Les États membres des organisations régionales de gestion des pêches du thon ne sont bien évidemment pas les mêmes et il en découle que les réseaux de scientifiques, les associations de professionnels de la pêche sont aussi différents en fonction de l'espace maritime géré. Toutefois, le processus de Kobe a permis à certains de ces acteurs de dépasser les frontières de

16 Site internet du processus de Kobe : <http://www.tuna-org.org>

l'enceinte de gestion de leurs espaces maritimes pour soit se retrouver au sein d'organes *ad hoc* (1.1.) soit pour œuvrer à la fois au sein de plusieurs organisations régionales de gestion des pêches (1.2.).

1.1. Une circulation des acteurs vers des organes ad hoc

Lors de la première réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches du thon tenue en 2007 à Kobe, il fut décidé qu'un travail technique serait engagé entre chaque réunion conjointe au travers d'ateliers intersessions. En 2010, sont tenus quatre ateliers : un atelier international sur la gestion des pêcheries de thonidés par ces organisations ; un atelier sur l'amélioration et l'harmonisation des mesures de suivi et de contrôle ; un atelier sur les questions relatives aux prises accessoires et un atelier sur le processus scientifique au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Une analyse sur la nature juridique des participants à ces ateliers est relativement parlante quant au rôle du processus de Kobe dans la circulation des acteurs des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Deux remarques peuvent être faites sur les acteurs présents lors de ces ateliers : une d'ordre quantitatif et l'autre d'ordre qualitatif.

En ce qui concerne en premier lieu l'aspect quantitatif, le nombre de membres des organisations régionales de gestion des pêches du thon présents lors de ces ateliers est relativement variable et se situe entre trente et quarante selon les thèmes des ateliers. Les membres de ces organisations sont surtout présents lors de l'atelier relatif aux avis scientifiques¹⁷, domaine clé de la gestion des pêches, et lors de celui relatif à la gestion de la surcapacité de pêche, domaine sensible de la gestion des pêches¹⁸.

La mobilisation des acteurs lors de l'atelier relatifs aux avis scientifique n'est pas surprenante. Quasiment l'ensemble des organisations régionales de gestion des pêches du thon ont aujourd'hui institutionnalisé au sein de leur structure un comité scientifique¹⁹. Toutefois, les difficultés que rencontrent ces organes sont multiples : données insuffisantes, points de référence pour les modélisations non adaptés, manque de moyens. Or, les experts des comités scientifiques ont une véritable volonté d'améliorer les expertises qu'ils produisent afin de parvenir à une gestion rationnelle des ressources. La participation d'un grand nombre de membres des organisations régionales de gestion des pêches du thon – les experts des comités scientifiques de chacune de ces organisations en réalité – à cet atelier s'inscrit ainsi dans la continuité du travail engagé au sein de chaque organisation. Ces « epistemic communities », comme les nomme Peter Haas²⁰, jouent un rôle central dans la gestion des ressources biologiques marines. La prise de décision dans ce domaine repose, en effet, avant tout sur les données scientifiques produites par les halieutes. Les experts scientifiques, conscients de leur

17 *Rapport de la Réunion conjointe d'experts d'ORGP thonières visant à mettre en commun les meilleures pratiques sur la formulation de l'avis scientifique*, Barcelone (Espagne), du 31 mai au 2 juin 2010, Doc. N° TRFMO2_W1-020/2010.

18 *Rapport de l'atelier international sur la gestion de la pêche thonière menées par les ORGP*, Brisbane, Australie – 29 juin-1er juillet 2010, Doc. N° TRFMO2_W4_1_FRA

19 Sur le rôle des comités scientifiques au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon voir : S. GAMBARDILLA, « L'expert scientifique un acteur multi-facettes du processus décisionnel : l'exemple des Commissions régionales de pêche », *Journal international de bioéthique*, 2014/1, vol. 25, pp. 91-104.

20 P. HAAS, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter, 1992), pp. 1-35.

rôle, ont ainsi colonisé les enceintes internationales comme si la gouvernance de l'environnement était aujourd'hui une gouvernance des experts. Dans une vision purement instrumentale et pragmatique du droit international, une telle gouvernance pourrait être souhaitable dans des domaines techniques tels que la gestion de l'environnement mondial. Toutefois, les risques d'aboutir à une tyrannie des experts nous conduisent à nous rallier à une position plus prudente telle que celle défendue par Margaret Young : « The powers of international organizations to confront that challenges of fragmentation are not without their limits. There is a risk of managerialism inherent in any enhancement of the role of experts and institutional bodies. In response, [she has] argued that regime interaction should be constrained by procedural safeguards to ensure openness, transparency, participation and ongoing scrutiny and review »²¹. Le formalisme juridique, qui doit encadrer l'activité d'expertise scientifique, devient alors un rempart face aux risques éventuels notamment de disqualification des experts et donc d'absence de légitimité des décisions prises.

Par ailleurs, la question de la gestion de la surcapacité, tout comme celle relative aux avis scientifique, est au cœur de chacune des discussions menées au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon, ce qui fait écho au fort degré de participation de ces organisations à cet atelier. Les questions de traçabilité des produits et de prises accessoires, qui sont bien souvent peu ou mal traitées au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon, ont quant à elles connu un moins grand succès auprès des membres. A l'inverse, le nombre d'ONG participantes est, quant à lui, beaucoup plus sensible puisque lors de l'atelier relatif aux avis scientifiques seules deux ONG étaient présentes alors que les ateliers relatifs aux prises accessoires²² et à la surcapacité de pêche ont réuni quinze ONG. Cette même différence dans le degré de participation en fonction du thème de l'atelier se remarque d'ailleurs pour un autre type d'acteurs : les organisations intergouvernementales qui sont très présentes sur les mêmes thématiques que les ONG. Ces chiffres sont révélateurs d'un des effets du processus du Kobe sur la perméabilité des enceintes internationales. De nombreuses ONG, qui participent seulement aux activités d'une ou deux des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon du processus de Kobe « en temps normal », sont ici présentes dans la plupart des ateliers et plus particulièrement dans les ateliers relatifs aux questions de conservation des espèces. La coopération institutionnelle permet alors une plus grande participation des ONG sur les questions relatives aux prises accessoires alors même que cette problématique est commune à l'ensemble des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Toutefois, des ONG qui n'ont pas les moyens financiers et humains d'assister à l'ensemble des réunions des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon peuvent, par le biais de ce processus, contribuer au travail technique sur des questions communes. Le processus de Kobe devient alors fédérateur pour ce type d'acteurs.

21 M. YOUNG, *Trading Fish, Saving Fish: The Interaction between Regimes in International Law*, Cambridge University Press, 2011, p. 287.

22 *Report of the international workshop on tuna RFMO management of issues relating to bycatch*, Brisbane, Australia, June 23-25, 2010, Doc. N° T-RFMO2_W3_5rev1_ENG

Le processus de Kobe est sans conteste un vecteur de circulation des acteurs des organisations régionales de gestion des pêches du thon vers des ateliers techniques. Toutefois, cette circulation est très largement conditionnée par la thématique de l'atelier. Si la thématique correspond aux priorités internes des organisations régionales de gestion des pêches du thon, la circulation des membres de ces organisations se fait. En revanche, si la thématique est secondaire au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon, la circulation des acteurs est moindre. Or, force est de constater que les ateliers qui rencontrent le moins de succès sont ceux qui ont trait au contrôle des activités de pêche et à la protection de la biodiversité au-delà des seuls thonidés, ce qui montre que la gestion des ressources halieutiques est encore aujourd'hui balbutiante face aux notions de gestion intégrée des océans ou d'approche écosystémique des pêches au sein des enceintes internationales de gestion des pêches. La dimension « conservation des espèces » trouve néanmoins une place au sein du processus de Kobe et à travers la participation des ONG à ses ateliers que le droit international classique de la pêche peine à lui donner.

En ce qui concerne en second lieu la nature des acteurs, il est tout à fait étonnant que seuls quatre types d'acteurs soient présents dans ce type d'ateliers – membres des organisations régionales de gestion des pêches du thon, Secrétariats des organisations régionales de gestion des pêches du thon, organisations intergouvernementales et ONG – alors même qu'au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon, certains acteurs privés ont accès aux enceintes, notamment les associations de professionnels de la pêche. Il semble que ces acteurs soient préoccupés par les questions traitées au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon mais qu'ils n'estiment pas nécessaire de participer à une réflexion plus globale sur les méthodes de gestion des ressources. Quelle en est la raison ? Il y a fort à penser que la participation des acteurs privés au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon est largement liée à l'adoption par ces organisations des quotas de pêche. Dans ce cadre, les acteurs du secteur privé ont des intérêts directs à défendre et exercent une pression comparable à celle des lobbies. Toutefois, l'absence de participation du secteur privé au processus de Kobe ne signifie pas que ce secteur n'est pas impliqué dans les suites du processus. Bien au contraire. Un projet de gestion durable des thonidés et de conservation de la biodiversité des zones marines au-delà de la juridiction nationale (ABNJ)²³, programme financé par le fonds pour l'environnement mondial et mis en œuvre par la FAO, a vu le jour dans le prolongement du processus de Kobe²⁴. Il se concentre notamment sur la collaboration entre le secteur privé, les organisations de la société civile et les organisations régionales de gestion des pêches du thon pour promouvoir l'approche de précaution et l'approche écosystémique dans la gestion des pêcheries thonières. Le processus de Kobe n'a pas permis une participation des acteurs privés à ses activités mais il a, en revanche, été le moteur de la mise en relation de l'ensemble des acteurs de la gestion internationale des thonidés pour une gestion plus rationnelle des ressources. Ce rôle de moteur du processus de Kobe pour le développement de normes applicables aussi bien aux acteurs publics que

23 Site internet du projet : <http://www.commonoceans.org>

24 Le projet s'appuie notamment sur les études réalisées par les ateliers techniques du processus de Kobe, tel que celui sur les prises accessoires.

privés, en dehors du filtre étatique, fait écho aux préconisations d'approfondissement du rôle d'orchestration des organisations internationales préconisé par Kenneth Abbott et Duncan Snidal²⁵. En effet, le processus de Kobe a joué le rôle de catalyseur des acteurs publics et privés concernés par la question de la gestion durable des ressources thonières.

À ce stade de la réflexion, le processus de Kobe, en tant que mécanisme de coopération institutionnelle, a permis aux acteurs des organisations régionales de gestion des pêches du thon de dépasser les frontières de leurs institutions pour mener ensemble une réflexion plus globale sur leur travail. Le processus a tout à la fois été vecteur d'un dialogue entre les organisations et initiateur de projets associant l'ensemble des acteurs de la gestion internationale des thonidés.

1.2. Une circulation des acteurs entre les organisations régionales de gestion des thonidés

Le premier mouvement identifié au sein du processus de Kobe reste relativement classique dans le cadre de la coopération institutionnelle puisque la circulation des acteurs se réalise des organisations régionales de gestion des pêches du thon dont ils sont issus vers un organe *ad hoc*, créé dans le cadre du mécanisme de coopération. Ce mouvement de circulation pourrait être appréhendé comme un mouvement vertical car allant des organisations régionales de gestion des pêches du thon vers un organe de centralisation. Un second mouvement, en ce qui concerne les acteurs, peut néanmoins être identifié. Ce mouvement est certainement plus parlant quant à l'influence du processus sur la défragmentation institutionnelle de la gestion internationale des thonidés. En effet, le processus de Kobe a été vecteur d'une circulation horizontale des acteurs c'est à dire d'une circulation des acteurs d'une organisation régionale de gestion des pêches du thon vers une autre organisation régionale de gestion des pêches du thon.

Lors de la première réunion du processus de Kobe tenue en 2007, les cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon se sont entendues pour faire état lors de la deuxième réunion du processus en 2009 des progrès réalisés en ce qui concerne les lignes de conduite adoptées lors de la première réunion. Chacune des organisations régionales de gestion des pêches du thon a alors eu l'occasion de noter dans son rapport d'évaluation que le processus de Kobe avait permis une participation des scientifiques dans d'autres organisations régionales que leur organisation d'origine, malgré des calendriers difficilement conciliables. Cette remarque des organisations régionales de gestion des pêches du thon est riche d'enseignements. L'absence de circulation des acteurs n'est pas nécessairement le résultat d'une absence de volonté. Des obstacles simplement logistiques, tels que le chevauchement de calendrier, peuvent entraver une telle circulation. La rencontre des scientifiques au sein d'ateliers techniques a toutefois fait naître une volonté de circulation chez les acteurs. Le processus de Kobe a, de ce point de vue, été un vecteur de la circulation horizontale des experts

25 K. W. ABBOTT and D. SNIDAL, « International Regulation Without International Government: Improving International Organization Performance Through Orchestration », juin 2010. Disponible aux adresses suivantes : <https://ssrn.com/abstract=1487129> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1487129>

scientifiques. Dans ce cas de figure, la volonté de circulation des acteurs est une volonté individuelle, à l'initiative de chacun. Le mouvement identifié est alors un mouvement de circulation horizontale d'acteurs sur initiative individuelle. Seule la volonté des individus contribue, dans cette hypothèse, à une défragmentation institutionnelle. Si on reprend les travaux de Kenneth Abbott et Duncan Snidal, le processus de Kobe relève de ce point de vue de la « vieille gouvernance » dans la mesure où les experts scientifiques qui circulent entre les enceintes sont ceux qui ont été préalablement choisis par les États au niveau national. L'expertise « locale » ne trouve pas sa place dans ce schéma²⁶. Cette remarque rejoint d'ailleurs le constat fait précédemment de l'absence de participation des entreprises privées et des professionnels de la pêche au sein du processus de Kobe. L'intérêt public est défini par les États et l'idée de la mise en place de mécanismes de révélation de l'intérêt public par le biais notamment des parties prenantes à la gestion des ressources biologiques marines ne semble pas faire son chemin. La gestion internationale des ressources halieutiques reste avant tout une affaire d'États.

Le processus de Kobe a, de surcroît, fait naître une volonté collective pour permettre la circulation de certains acteurs. Les organisations régionales de gestion des pêches du thon, à travers le processus de Kobe, ont voulu mettre, en commun, certains moyens de contrôle des pêcheries thonières, notamment par la mise en place d'une liste commune de navires autorisés à pêcher centralisée au niveau du processus. Le contrôle du respect des décisions prises au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon est un véritable défi pour les organisations. Les moyens pour dissimuler les fraudes sont nombreux étant donné l'étendue sur laquelle se déroulent les activités de pêche. Le travail de rationalisation des moyens de contrôle, impulsé au sein du processus de Kobe, a donc été essentiel et a été un vecteur de circulation d'un réseau d'acteurs particuliers : les observateurs. Afin de renforcer la surveillance de l'activité de pêche au thon, les organisations régionales ont mis en place un outil de contrôle continu en plus de l'inspection qui demeure, elle, un moyen de contrôle ponctuel. À l'origine, la mise en place d'observateurs était exclusivement à la charge des États qui devaient faire embarquer des observateurs à bord de leurs navires autorisés à pêcher dans la zone de compétence. Le déploiement d'observateurs à bord des navires a évidemment pour objectif de permettre un contrôle de l'activité pendant son déroulement. Toutefois, une telle opération engage des coûts supplémentaires qui doivent être supportés soit par la Partie contractante soit directement par les navires. La mise en place d'observateurs réduit donc la rentabilité de l'activité, ce qui explique le succès mitigé de cet outil de contrôle. Certaines organisations régionales de gestion des pêches du thon, comme la Commission pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, désireuses de garantir une couverture de surveillance de 100 % et conscientes de l'incapacité en termes de moyens de certaines Parties contractantes à déployer un nombre suffisant d'observateurs, ont alors mis en place un programme complémentaire d'observateurs régionaux. Ces observateurs ne dépendent pas des États mais de l'organisation régionale et ils viennent s'ajouter aux observateurs traditionnels. L'initiative des organisations régionales témoigne de leur volonté de rendre efficace les décisions prises et de dépasser pour cela les obstacles purement matériels de certains États. Lors du

26 K. W. ABBOTT and D. SNIDAL, « Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, 2009, pp. 528 et 529.

processus de Kobe, les organisations régionales de gestion des pêches du thon ont, dès lors, été invitées à développer des accords de manière à ce que les observateurs autorisés en haute mer puissent opérer efficacement dans les différents bassins océaniques couverts par d'autres organisations régionales de gestion des pêches du thon afin d'éviter la duplication des observateurs. Ces programmes d'observateurs fournissent les données requises aux organisations régionales de gestion des pêches du thon desquelles dépendent les zones où se déroulent les opérations de pêche. Dans ce contexte, des réseaux d'acteurs d'une organisation vont travailler à la fois dans les zones couvertes par leur organisation d'origine mais aussi dans les zones couvertes par d'autres organisations régionales de gestion des pêches du thon. Ces acteurs vont ainsi circuler entre les enceintes internationales afin de renforcer le contrôle des mesures prises et ainsi leur efficacité. L'observateur régional peut donc dans le même temps travailler pour deux enceintes internationales. Les frontières institutionnelles sont donc ici très flexibles puisqu'une mise en commun des moyens humains se réalise. La coopération interinstitutionnelle est telle qu'elle efface quasiment par la mise en place d'un réseau supranational d'acteurs les cadres institutionnels.

L'analyse de la coopération interinstitutionnelle entre organisations régionales de gestion des pêches du thon, initiée par le processus de Kobe, laisse entrevoir deux mouvements des acteurs de la gestion internationale des thonidés. Un premier mouvement de type vertical qui offre à ces acteurs la possibilité de franchir les frontières de leurs institutions pour converger vers un lieu commun afin d'engager un dialogue sur le fonctionnement de leurs institutions. Ce mouvement offre la possibilité, malgré un contexte institutionnel fragmenté, de rechercher une cohérence globale, entendue comme une logique commune, dans la gouvernance internationale des ressources à travers une harmonisation des méthodes et des moyens de gestion. Le second mouvement est de type horizontal. Le processus de Kobe ouvre alors la voie à une circulation des acteurs entre organisations régionales de gestion des pêches du thon. Là encore une telle circulation, de par son action de rationalisation des moyens, œuvre pour une meilleure cohérence dans la gouvernance internationale « éclatée » des ressources thonières. Cette recherche de cohérence dans les gestions des ressources thonières passe en fait par un rapprochement entre les organisations régionales aussi bien du point de vue institutionnel que normatif. Le tissu organisationnel proposé par le processus de Kobe est donc un vecteur de décloisonnement des enceintes internationales de gestion des pêches mais au-delà il est aussi un vecteur de circulation des normes entre ces enceintes.

2) L'harmonisation de la gestion des activités de pêches au sein du processus de Kobé comme vecteur de circulation des normes

La coopération institutionnelle mise en place par le processus de Kobe tendait à une mise en cohérence des activités des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon. Or, la recherche de cohérence entre les cinq organisations pouvait répondre à trois méthodes : l'harmonisation, l'uniformisation ou encore l'unification de leurs normes²⁷. La distinction entre ces trois méthodes

²⁷ A. JEAMMAUD, « Unification, uniformisation, harmonisation : de quoi s'agit-il ? », in F. OSMAN (Dir.), *Vers un code européen de la consommation*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 35-55.

consiste, en réalité, en une différence de degré dans le rapprochement des institutions d'un point de vue matériel. La coordination de l'action pouvait résider, en premier lieu, dans une simple recherche d'harmonisation des pratiques de pêche. Dans ce premier cas, le rôle du processus de Kobe aurait été de « (...) *mettre en concordance ou en correspondance. Contrairement à l'unification et à l'uniformisation, la logique qui préside à l'harmonisation n'est pas celle d'identité mais d'entente* »²⁸. Les organisations régionales de gestion des pêches auraient ainsi pour objectif d'assurer qu'aucun conflit de normes ne surgisse en matière de gestion et de conservation des ressources entre leurs zones de compétence. En second lieu, la coordination de l'action pouvait répondre à la méthode d'uniformisation du droit. L'uniformisation est, presque toujours²⁹, entendue comme une méthode se situant à un stade intermédiaire d'intégration juridique entre l'harmonisation et l'unification. Uniformiser consiste à établir des règles identiques afin qu'elles soient intégrées dans des ordres juridiques distincts. L'intégration peut alors faire surgir des divergences dans la mise en œuvre ou encore dans l'interprétation des règles. L'uniformisation pose ainsi, contrairement à l'harmonisation, les jalons d'un modèle vertical à sens unique mais respectueux des spécificités des différents régimes juridiques existants. Selon cette méthode, au sein du processus de Kobe auraient été édictées des mesures communes aux cinq organisations régionales de pêche. Toutefois, les organisations seraient restées libres quant aux moyens de mise en œuvre de ces mesures. Enfin, l'unification aurait consisté à gommer toutes les différences de législation, à définir un *corpus juridique* unique aussi bien formellement que substantiellement, à fondre l'ensemble des régimes juridiques des cinq organisations pour n'en faire ressortir qu'un, applicable et interprétable de manière unique. Au sein du processus de Kobe, il a été fait appel à la méthode d'uniformisation pour certaines normes et à la méthode d'harmonisation pour d'autres. Le travail d'harmonisation a été initié dès 2007, par une recherche de mise en cohérence des méthodes de travail. Les membres des cinq organisations se sont particulièrement penchés sur la question de l'expertise scientifique et plus particulièrement sur le format des rapports produits par les comités scientifiques. La volonté des organisations régionales de gestion des pêches du thon fut de rendre ces rapports plus uniformes et plus accessibles afin de mieux accompagner les décideurs dans leur travail. Ce travail d'uniformisation des avis scientifiques a ainsi permis la circulation de certaines normes scientifiques puis de certaines normes techniques (2.1.). De la même manière, l'harmonisation des activités des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon nécessitait que ces dernières s'appuient sur les mêmes principes juridiques pour adopter leurs normes de gestion. Dès lors, la recherche d'harmonisation des activités a, là aussi, été un vecteur de circulation des normes mais de certaines normes juridiques particulières (2.2.).

2.1. La circulation des normes scientifiques et techniques

Le travail de mise en cohérence des méthodes de gestion des pêcheries thonières entre les cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon a débouché sur deux mouvements distincts

²⁸ S. NADAUD, *Codifier le droit civil européen*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 55.

²⁹ Le Professeur Kamdem considère, à l'inverse, que l'uniformisation conduirait à un degré d'intégration juridique plus poussé que l'unification. Voir en ce sens : I. F. KAMDEM, « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », *Revue juridique Thémis*, 2009, vol. 43, n° 3, pp. 605-649.

de circulation des normes. Le premier mouvement a consisté à créer au niveau centralisé – c'est à dire au sein du processus de Kobe – une norme scientifique de référence et à la diffuser dans l'ensemble des organisations régionales de gestion des pêches du thon. La circulation s'opère alors d'une unité centrale vers des unités en orbite. Le second mouvement, plus original, a consisté à extraire une norme d'une unité en orbite afin de la faire circuler au sein des autres unités en utilisant l'unité centrale comme courroie de transmission.

En ce qui concerne le premier mouvement, celui-ci a notamment concerné les avis scientifiques. Dès la première réunion mondiale des organisations régionales de gestion des pêches du thon en 2007, le document des Lignes de conduite incluait des recommandations visant à standardiser la présentation des évaluations de stocks et à baser les décisions de gestion sur l'avis scientifique, y compris l'application de l'approche de précaution. L'objectif fut alors de déterminer, à l'échelle du processus de Kobe, le format standard des avis scientifiques qui serait appliqué par les cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon. Plusieurs réunions d'experts des cinq organisations ont eu lieu pour partager les meilleures pratiques en matière de soumission de l'avis scientifique. Au final, il a été recommandé à l'ensemble des organisations d'utiliser le même cadre de « modélisation écosystémique spatiale à haute résolution » car il permettrait de mieux intégrer les caractéristiques biologiques des stocks de thonidés et de leur environnement. Par ailleurs, il a aussi été convenu que les résultats des évaluations des stocks dans les cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon devraient être présentés selon un format « quatre quadrants, rouge-jaune-vert » désigné sous le nom de Diagramme de Kobe. Une méthode et un format « Kobe » ont peu à peu vu le jour. L'étape suivante, qui est toujours en cours, consistera à définir une « matrice de stratégie »³⁰ c'est à dire un format harmonisé pour les organes scientifiques des organisations régionales aux fins de la formulation d'un avis. Sur la base des objectifs spécifiés par la Commission pour chaque pêcherie, cette matrice présentera les mesures de gestion spécifiques qui atteindraient l'objectif de gestion visé avec une certaine probabilité dans un certain délai. Le processus de Kobe est alors vecteur de la circulation des meilleures pratiques au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Les normes techniques et scientifiques répondant aux critères des meilleures pratiques, et notamment à la volonté de mettre en œuvre l'approche de précaution et l'approche écosystémique des pêches, reçoivent une sorte de label de qualité « Kobe » qui assurent leur diffusion dans l'ensemble des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Ce mouvement de circulation verticale des normes scientifiques et techniques est primordial pour une meilleure efficacité des systèmes de gestion des ressources dans la mesure où il permet de lancer la réflexion sur la manière de renforcer l'aide à la décision. L'uniformisation des rapports scientifiques produits par les comités scientifiques des organisations régionales facilitera nécessairement leur appréhension par les décideurs.

En ce qui concerne le second mouvement, le processus de Kobe a pu faire office de courroie de transmission de certaines normes techniques d'une organisation régionale de gestion des pêches du

30 Pour davantage d'informations sur le diagramme de Kobe et la matrice de stratégie voir : *Rapport de la deuxième réunion conjointe des organisations régionales de gestion des pêches de thonidés (ORGP)*, Saint-Sébastien, Espagne, 29 juin – 3 juillet 2009, Appendice 1.

thon vers les autres organisations. Par exemple, lors de la seconde réunion du processus de Kobe tenue en 2010, il a été constaté que certaines organisations régionales de gestion des pêches du thon n'avaient pas établi de normes en ce qui concerne le format, les contenus, la structure et la fréquence des messages VMS (*vessel monitoring system*). Le domaine des pêches s'est, en effet, approprié un outil de surveillance conçu à l'origine par l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellite (Inmarsat) et l'Organisation maritime internationale (OMI) pour renforcer la sécurité en mer³¹. Cet outil, appelé système de surveillance des navires (VMS), permet une surveillance par satellite de la position des navires. Les capitaines de navires doivent généralement fournir au centre de contrôle des pêches de l'État de leur pavillon : l'identification du navire, sa position géographique, la date et l'heure de la position géographique transmise ainsi que, pour les navires inscrits sur la liste des navires autorisés à pêcher dans la zone de compétence en question, la vitesse et le cap suivi. Cette série d'informations doit être transmise de manière régulière selon une fréquence imposée. Or, l'absence de standards sur le format des messages transmis ne facilite pas leur lecture et leur analyse et donc le contrôle des activités en mer. Néanmoins, plutôt que de réfléchir en commun à une uniformisation de cette technique de contrôle au sein du processus de Kobe, le choix a été fait de diffuser les bonnes pratiques existantes en la matière. Le format retenu par la Commission internationale des thonidés de l'Atlantique a été transmis aux autres organisations régionales de gestion des pêches du thon en tant que modèle à suivre au sein de leurs propres enceintes³². Un an plus tard, la Commission pour la conservation du thon rouge du sud a ainsi adopté le même modèle de VMS que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique. Le processus de Kobe n'est alors plus générateur de la norme scientifique ou technique qui doit circuler, il se contente de la choisir puis de la véhiculer. La logique consiste à considérer que la mise en cohérence des activités des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon ne nécessite pas toujours de revenir sur le travail déjà opéré par les organisations régionales. Au contraire, lorsque certains mécanismes ont fait leurs preuves au sein d'une de ces organisations régionales, le processus de Kobe ne sert qu'à permettre la diffusion de ces pratiques au sein de l'ensemble des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Le mouvement est alors un mouvement de circulation indirectement horizontale puisque la norme passe avant sa diffusion au sein des quatre autres organisations régionales de gestion des pêches du thon par le processus de Kobe. Il faut par ailleurs noter, qu'en pratique, les normes techniques et scientifiques diffusées sont majoritairement celle de la Commission internationale des thonidés de l'Atlantique. Même si elle n'est pas la plus ancienne des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon impliquées dans le processus de Kobe, cette commission a réalisé un travail considérable depuis de nombreuses années, notamment suite à l'effondrement des stocks de thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée. Elle a, dès lors, développé une pratique conséquente qui est mise en exergue par le processus de Kobe. En ce

31 Cet outil a été mis en place dans les années 80. Pour plus d'informations en ce sens voir : Comité des pêches de la FAO, *Améliorer l'efficacité du suivi, du contrôle et de la surveillance des navires de pêche*, Document de la 25^{ème} session du Comité des pêches tenu à Rome du 24 au 28 février 2003, COFI/2003/4, disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y8216F.htm>

32 Recommandation [07-08] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT concernant un format et un protocole d'échange des données en ce qui concerne le système de surveillance des navires (VMS) dans la zone de la convention ICCAT pour la pêche du thon rouge*, entrée en vigueur le 4 juin 2008.

qui concerne les normes scientifiques et techniques, le choix de l'uniformisation a été fait au sein du processus de Kobe pour assurer la cohérence de l'action entre les cinq organisations régionales.

Enfin, il est intéressant de noter que les travaux scientifiques réalisés lors des ateliers intersessions mis en place par le processus de Kobe ont eux aussi vocation à circuler en dehors des enceintes de gestion des pêches et à être cités comme moyen de preuve. En effet, dans la récente affaire *États-Unis – Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon*, portée devant l'organe de règlement des différends de l'OMC, le Mexique, pour démontrer que les méthodes de pêche au thon autres que l'encerclement des dauphins pouvaient avoir des effets néfastes sur ces derniers, s'est appuyé sur de nombreuses études dont des études présentées lors de la deuxième réunion du processus de Kobe³³. Les organes *ad hoc* du processus de Kobe sont ainsi créateurs d'une littérature qui circule au-delà des organisations régionales de gestion des pêches du thon dans des enceintes qui s'inscrivent davantage dans un « complexe de régimes »³⁴. Le processus de Kobe apparaît, dès lors, là encore comme un vecteur de décloisonnement des enceintes internationales et un moteur pour la circulation des normes techniques et scientifiques mais aussi juridiques.

2.2. La circulation de normes juridiques

Le processus de Kobe n'a pas vocation à être créateur de normes juridiques, néanmoins, il a permis de mettre l'accent sur les carences des États en termes de ratification des principaux textes relatifs à la gestion des ressources halieutiques. Quatre des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon du processus de Kobe ont, par exemple, été établies avant l'adoption de *l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants* (Ci-après UNFSA)³⁵. Toutefois, leur rôle est considérablement renforcé dans l'UNFSA et les organisations régionales de gestion des pêches du thon sont actuellement considérées comme « le » mécanisme opportun pour répondre aux objectifs établis dans la *Convention sur le droit de la mer* aux fins de la coopération en matière de gestion des stocks de poissons grands migrants. Pourtant, le nombre d'États parties à l'UNFSA parmi les membres des organisations régionales thonières, par rapport au nombre total des membres n'est pas élevé, comme le révèle le tableau suivant :

33 ORD, *États-Unis – Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon*, Rapport du groupe spécial du 14 avril 2015, affaire n° DS381, §7.132.

34 Sur la notion de « complexe de régimes » voir notamment: K. RAUSTIALA, D.G. VICTOR, « The regime complex for plant genetic resources », *International Organization*, vol. 58, 2004, pp. 277-309.; R. O. KEOHANE, D. G. VICTOR, « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, n° 1, mars 2011, pp. 7-23.; A. ORSINI, J.-F. MORIN, O. YOUNG, « Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance? », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, January-March 2013, vol. 19, n° 1, pp. 27-39.

35 *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 le 4 août 1995 à New York et entré en vigueur le 11 décembre 2001, R.T.N.U., vol. 2167, p. 3.

Ratifications de l'UNFSA par les États membres des cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon du Processus de Kobe

CCSBT	IATTC	ICCAT	IOTC	WCPFC
2/6	9/16	27/48	11/28	4/26

Néanmoins, cela n'a pas empêché les organisations régionales de gestion des pêches du thon d'utiliser de nombreux critères pour les évaluations des performances extraits des principes établis dans l'UNFSA. Depuis l'adoption de l'UNFSA, les organisations régionales de gestion des pêches du thon ont également souvent utilisé l'Accord comme base juridique des mesures de conservation et de gestion des stocks relevant de leur mandat, notamment en mettant en œuvre l'approche de précaution qui a été rappelée tout au long du processus de Kobe. Les organisations régionales de gestion des pêches du thon, dans leurs rapports respectifs de mise en œuvre des lignes de Kobe, ont toutes noté leurs efforts pour l'application effective de l'approche de précaution et de l'approche écosystémique alors même que les États n'ont pas ratifié le texte. La diffusion de l'approche écosystémique est très intéressante car elle ne trouve pas ses origines dans des textes relatifs à la pêche. L'approche classique de gestion et de conservation des ressources halieutiques consiste à procéder à une régulation de la pêche stock par stock sans égard aux relations qu'entretiennent ces derniers avec d'autres espèces et d'autres stocks. Or, la *Convention sur la diversité biologique* a ancré la notion d'écosystème dans le droit international de l'environnement et a ainsi changé l'approche de la protection des espèces. Selon cette Convention, un écosystème doit être entendu comme « *le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui par leur interaction, forment une unité fonctionnelle* »³⁶. Partant de cette définition, l'approche écosystémique serait donc celle qui permettrait une gestion et une conservation des espèces qui tiennent compte des interactions que ces dernières ont avec le milieu et les autres espèces qui y vivent. Le *Code de conduite pour une pêche responsable* est le premier texte en droit international de la pêche qui sensibilise les États à cette idée d'interaction entre les espèces. Cette idée, d'approche non plus par stock mais bien par écosystème, a par ailleurs été clairement affirmée lors de la Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin en 2001³⁷. Le processus de Kobe a donc encouragé la circulation au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon d'une norme juridique extraite du droit international de l'environnement et donc en dehors du champ du droit de la pêche. Le mouvement est ici d'autant plus intéressant qu'il consiste à extraire une norme juridique du complexe de régimes juridiques dans lequel s'inscrivent les organisations régionales de gestion des pêches du thon pour la diffuser de manière verticale au sein de ces organisations. Le

³⁶ Article 2 de la *Convention sur la diversité biologique*, adoptée à Rio le 5 juin 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993, *R.T.N.U.*, vol. 1760, p. 79.

³⁷ La Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin, qui s'est tenue du 1er au 4 octobre 2001, a été réunie à l'initiative du gouvernement islandais et de la FAO et a débouché sur une déclaration qui met au cœur de la gestion et de la conservation des ressources de la mer, la notion d'écosystème.

processus de Kobe joue là encore le rôle de courroie de transmission pour la diffusion de normes, en l'occurrence juridiques.

Par ailleurs, lors de la deuxième réunion du processus de Kobe, les membres des organisations régionales de gestion des pêches du thon ont été encouragés à envisager la signature et la ratification de l'Accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'État du port le plus tôt possible. Le cas échéant, les organisations régionales de gestion des pêches du thon ont été invitées à adopter des mesures de contrôle du ressort de l'État du port qui soient conformes à l'*Accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'État du port*³⁸, et qui tiennent compte des caractéristiques et circonstances spécifiques de chaque organisation régionale. Le processus de Kobe, sans être créateur de normes, permet là encore une circulation de normes d'une enceinte internationale vers les cinq organisations régionales de gestion des pêches du thon qui ont pris part au processus. Comme cela est fait pour les normes scientifiques et techniques, une recherche est menée dans les textes internationaux pour extraire les meilleures pratiques afin de les diffuser au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Par ce biais, des textes internationaux qui pourraient rester lettre morte en raison d'un nombre de ratification insuffisant pour entrer en vigueur trouvent à être mis en œuvre par le biais des organisations régionales de gestion des pêches du thon. Le mécanisme est ici très intéressant dans la mesure où le processus de Kobe permet, au final, de contourner les difficultés qu'impose le volontarisme étatique à l'échelle universelle en enracinant les normes dans le paysage de la gestion des thonidés à travers l'échelle régionale.

Le processus de Kobe permet ainsi d'identifier les normes essentielles pour une gestion rationnelle des ressources ; de mettre en exergue les pratiques au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon en ce sens et d'appuyer la mise en œuvre systématique de ces normes. Il serait alors possible de se demander si le processus de Kobe ne procède pas finalement à la reconnaissance de normes juridiques coutumières ? Cette voie de réflexion ouvrirait de larges perspectives pour une meilleure gestion des ressources dans la mesure où même en l'absence de ratification par ses États membres des textes internationaux affirmant la nécessité de mettre en œuvre l'approche de précaution ou l'approche écosystémique des pêches, les organisations régionales de gestion des pêches du thon seraient tenues de prendre leurs décisions de gestion rationnelle selon ces standards. Reste à se demander si les États accepteraient d'approuver de telles normes de manière systématique au sein des organisations régionales de gestion des pêches du thon. A l'heure actuelle, l'action du processus de Kobe dans le développement des normes juridiques internationales au sein de régimes juridiques distincts s'inscrit dans la droite ligne des préconisations faites par Kenneth Abbott et Duncan Snidal pour renforcer le rôle d'orchestration des organisations internationales³⁹. Toutefois, le processus de Kobe peut difficilement être conçu comme une organisation internationale dans la mesure où son

38 *Accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, adoptée par la Résolution n° 12/2009 du 22 novembre 2009 lors de la 36ème session de la Conférence de la FAO tenue à Rome du 18 au 23 novembre 2009 et pas encore entrée en vigueur.

39 K. W. ABBOTT and D. SNIDAL, « International Regulation Without International Government: Improving International Organization Performance Through Orchestration », juin 2010. Disponible aux adresses suivantes : <https://ssrn.com/abstract=1487129> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1487129>

institutionnalisation n'est pas durable ni permanente, il s'agit davantage d'un cycle de réunions dont la récurrence est fonction du besoin des cinq organisations régionales. Le processus de Kobe ne vient pas remettre en question le formalisme juridique inhérent au droit international puisqu'il se contente de diffuser et non d'imposer la norme juridique. Seule une réception de cette norme au sein des organisations régionales par le biais du formalisme juridique attendu permettra de doter cette norme de force obligatoire au sein du régime juridique mis en place par l'organisation régionale de gestion des pêches concernée.

* * * * *

Le processus de Kobe est un tissu organisationnel tout à fait atypique dans la mesure où il se situe entre le modèle pyramidal et le modèle en réseau. Il s'inscrit dans le réseau créé par la multiplication des organisations régionales de gestion des pêches du thon, sans être pour autant une « super » organisation régionale de gestion des pêches du thon mais tout en travaillant pour une meilleure cohérence de la gouvernance internationale des thonidés. De ce point de vue, le processus de Kobe ne s'inscrit pas dans un processus de constitutionnalisme mondial. Au contraire, il permet de prendre acte du pluralisme juridique existant et de chercher à l'agencer le mieux possible. Pour parvenir à cet objectif, la recherche de perméabilité des frontières institutionnelles semble indispensable. Deux mouvements de circulation se sont dégagés tout au long de cette étude aussi bien en ce qui concerne les acteurs que les normes : un mouvement vertical du processus de Kobe vers les organisations régionales de gestion des pêches du thon et un mouvement horizontal entre organisations régionales de gestion des pêches du thon mais dans lequel le processus de Kobe joue le rôle de courroie de transmission. Puis, un troisième mouvement plus surprenant nous est apparu par lequel soit des informations circulaient du processus de Kobe vers des enceintes autres que les organisations régionales de gestion des pêches du thon soit des normes étaient extraites d'enceintes autres que les organisations régionales de gestion des pêches du thon pour être diffusées au sein de ces organisations. Le processus de Kobe se présente, dès lors, comme une interface entre les différentes institutions, une plateforme par laquelle normes et acteurs transitent en douceur vers d'autres enceintes. La coopération institutionnelle est certainement un vecteur de circulation dans la mesure où elle mobilise les acteurs, elle permet leur rencontre et stimule une dynamique. Le décloisonnement des institutions internationales, dans un contexte de fragmentation institutionnelle tel que celui de la gouvernance internationale des ressources halieutiques, peut être impulsé par la mise en place de ce type de tissu organisationnel mais il faut, néanmoins, garder à l'esprit que la création de ce type de processus marque l'existence d'une volonté préalable des enceintes internationales de coopérer et de partager. Il reste que les résultats du processus de Kobe semblent aller au-delà de l'objectif initial de mise en cohérence des pratiques dans la mesure où les frontières institutionnelles gagnent en perméabilité.

À travers le processus de Kobe, il apparaît que la fragmentation de la gouvernance du droit international de l'environnement n'est problématique que dans une vision purement constitutionna-

liste ou pyramidale du droit, rassurante en terme de sécurité juridique. Toutefois, la physionomie en réseau de la gouvernance du droit international de l'environnement n'est pas pour autant synonyme d'abandon de la sécurité juridique dès lors que le formalisme juridique n'est pas complètement écarté au profit d'une approche uniquement instrumentale du droit. Le rôle de processus, tels que le processus de Kobe, ne doit alors pas être réduit à un simple rôle d'« orchestration »⁴⁰ des régimes juridiques existants dans la mesure où il est aussi porteur de valeurs, de principes permettant d'ordonner les différents ensembles normatifs, tout en s'inscrivant dans le formalisme juridique classique du droit international. Le processus de Kobe ne nous invite pas à dépasser le volontarisme étatique au profit d'une sorte de tyrannie de l'efficacité normative. Au contraire, il mobilise au sein de l'ordre juridique existant les leviers permettant de faire aboutir le volontarisme étatique. De ce point de vue là, le processus de Kobe répond davantage à la position des auteurs du « pluralisme ordonné »⁴¹ qu'à ceux du pluralisme « managérial ». Pourquoi refuser alors de s'affranchir du formalisme juridique si un tel détachement permet d'obtenir un droit plus efficace ? Certainement, parce que dans un renforcement de notre esprit de juriste, nous ne pouvons pas nous défaire de l'idée que nous devons toujours veiller à la sécurité juridique qui nous protège de la volatilité des contextes économiques et politiques. Or, le formalisme juridique demeure un des garants de la sécurité juridique. Le formalisme juridique préconisé ne doit cependant pas être un prétexte pour rendre le droit imperméable aux autres disciplines. Le droit doit au contraire accueillir, se nourrir des autres disciplines pour être performant mais aussi, dans le même temps, s'en éloigner pour ne pas perdre son identité propre. La fragmentation de la gouvernance du droit international de l'environnement invite, dès lors, à un subtil jeu d'équilibre entre ouverture et fermeture des systèmes juridiques à d'autres normes, à d'autres acteurs, à une mise en tension constante entre vision réaliste du droit et vision formaliste de celui-ci.

La gouvernance fragmentée est une gouvernance riche car plurielle en termes de nature des acteurs et des normes, d'influences culturelles et économiques. Cette pluralité est sans conteste un réservoir de potentialités pour une meilleure protection de l'environnement mondial. Toutefois, il s'agit d'un objet complexe qui ne peut être simplifié en un seul modèle, en un seul cadre, en un seul courant théorique. Une telle réduction de sa complexité simplifierait le travail de l'analyste mais risquerait de priver la gouvernance fragmentée de sa pluralité et donc de ses potentialités.

40 *Ibid.*

41 M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II) - Le Pluralisme ordonné*, Paris, Seuil, 2006, 324 p.