

QUESTIONS / REPONSES A PROPOS DE L'INITIATIVE DE CREATION D'UNE NOUVELLE ORGP

Mandat de gestion

1. Quelle est l'ambition en matière de couverture géographique pour cette future ORGP ?

Il est prévu que cette future ORGP puisse associer tous les États côtiers du littoral Atlantique du continent Africain, soit du Maroc à la Namibie. Bien qu'il n'existe pas de stocks partagés de petits pélagiques ou de démersaux répartis sur toute cette zone (voir point 9), l'association de tous ces États côtiers permettra une harmonisation et une cohérence des approches en matière de gestion et de conservation des différents stocks partagés, une meilleure réactivité face à des répartitions de stocks changeantes sous diverses influences, et procurera certainement des économies d'échelle avec une ORGP plutôt que plusieurs ORGP sous-régionale.

En outre, l'association de tous les États côtiers au sein de la future ORGP permettra la création d'une plate-forme d'échanges et de dialogue entre des pays qui partagent un même objectif de durabilité environnementale de l'exploitation des stocks. L'initiative s'inscrit dans le prolongement de l'historique et de la volonté de coopération internationale panafricaine des différents États côtiers du littoral Atlantique Africain au travers de l'ICCAT, de la COMHAFAT et de l'Union Africaine.

2. Pourquoi est-il prévu que la future ORGP n'ait qu'un mandat de gestion limité aux ZEE des États côtiers d'Afrique atlantique ? quid de la haute mer ?

Les pêcheries qui seront sous le mandat de la future ORGP concernent des espèces de petits pélagiques et/ou de démersaux qui se répartissent généralement au-dessus des plateaux continentaux, et donc à l'intérieur des limites des ZEE des États côtiers du fait du profil bathymétrique de la partie occidentale de la cote africaine. Il n'y a pas de pêcheries significatives de ces espèces en haute-mer, et donc pas de besoin en matière de mesures de gestion et de conservation. Dès lors, l'inclusion des zones de haute mer dans le champ d'application de la future ORGP n'est pas pertinente.

Les pêcheries connues en haute mer, soit les pêcheries de thonidés et les pêcheries d'espèces profondes dans l'Atlantique Sud-Est sont déjà couvertes par le mandat d'ORGP (ICCAT et SEAFO respectivement).

3. Les États côtiers seront les seuls légitimes pour devenir parties contractantes de la nouvelle ORGP. Quid des autres États de pavillon qui exploitent les ressources dans les ZEE des pays africains ? (UE, Russie, Chine, Belize etc ...)

Dans la mesure où la future ORGP ne prendra en considération que les pêcheries dans les zones sous juridiction des États côtiers, ces derniers continueront d'être souverains pour décider des mesures de gestion et de conservation qu'il convient d'appliquer.

Les navires de pêche battant pavillon d'autres États ou entités (UE, Chine, Russie, Belize etc.) accèdent aux zones de pêche dans les ZEE sous diverses formes d'accords de pêche pour exploiter un surplus déterminé souverainement par les États côtiers. En application de la convention sur le droit de la mer, les ressortissants d'autres États qui pêchent dans la ZEE d'un État côtier doivent se conformer aux lois et règlements de cet État côtier. De ce fait, les États de pavillon de flotte de pêche lointaine ne disposent d'aucune compétence pour décider de mesures de gestion et de conservation dans les ZEE, et donc pour devenir parties contractantes de la future ORGP.

4. Quels stocks partagés exactement la future ORGP aura-t-elle sous son mandat ?

Il reviendra à l'organe décisionnel (la Commission, voir question 13) de la future ORGP d'en décider sur proposition de ses parties contractantes sur la base de principes et de critères qui auront été préalablement définis. Il ne paraît pas opportun d'établir dès le départ une liste de stocks tombant sous le mandat de gestion de la future ORGP dans la mesure où les besoins peuvent évoluer dans le temps. On peut néanmoins s'attendre à ce que les parties contractantes souhaitent adopter en priorité des mesures de gestion et de conservation pour les stocks partagés de petits pélagiques et/ou de démersaux qui revêtent une importance particulière pour la sécurité alimentaire des populations africaines, du fait du besoin d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) adoptés par les Nations-Unies, et en particulier l'ODD 14.

5. En quoi une nouvelle ORGP améliorera le cadre de gestion des ressources partagées en petits pélagiques et/ou en espèces démersales par rapport au cadre actuel ?

Pour le moment, il n'existe pas d'organisation régionale de gestion des pêches qui dispose d'un mandat l'autorisant à adopter des mesures de gestion et de conservation contraignantes. Le cadre de gestion actuel des ressources partagées permet certes aux États de coopérer, soit de manière bilatérale, soit par l'intermédiaire des organisations sous-régionales, mais sans dispositions adaptées pour que cette coopération se concrétise par des mesures de gestion et de conservation et qu'elle soit régulièrement organisée. L'état actuel de certaines ressources partagées renforce la perception que le cadre actuel de gestion n'est pas suffisamment efficace pour prévenir la surexploitation.

La création d'une nouvelle ORGP améliorera le cadre de gestion des ressources partagées en permettant l'adoption de mesures de gestion et de conservation que les États côtiers parties contractantes devront obligatoirement mettre en œuvre. L'instauration de la nouvelle ORGP permettra en outre d'institutionnaliser le cadre de coopération entre les parties contractantes avec des règles et modalités précises, en permettant la pérennité du mécanisme de coopération

6. La communauté internationale négocie actuellement un accord pour la gestion de la biodiversité marine dans les zones de haute mer sous l'égide de l'ONU (l'accord BBNJ). En quoi cette initiative peut-elle être reliée à la création de la nouvelle ORGP ?

Il n'y a aucun rapport entre les deux, ce sont deux initiatives clairement déconnectées. Le futur accord BBNJ ne concernera que les zones de haute mer, zones exclues du mandat du champ d'application de la future ORGP.

Adoption et application des mesures de gestion et de conservation

7. Quelle règle prévaudra pour l'adoption des mesures de la future ORGP ? Consensus ? Vote ?

Il est trop tôt pour répondre à cette question. Les règles d'adoption des mesures par les parties contractantes feront l'objet de discussions lors des négociations de la convention fondatrice de la future ORGP. Toutefois, les règles d'adoption des mesures de la future ORGP ne devraient pas s'écarter des règles et de la pratique en vigueur dans les différentes ORGP, avec la recherche du consensus comme priorité.

Toutefois, les ORGP les plus modernes prévoient que, dans le cas où le consensus ne peut être atteint, les décisions puissent être prises par vote afin d'adopter les mesures appropriées pour une gestion durable des stocks en cause.

8. L'ORGP adoptera des mesures de conservation et de gestion contraignantes pour ses parties contractantes. Que se passera-t-il si un État partie contractante est en désaccord avec une mesure adoptée ? Sera-t-il obligé de l'appliquer ?

La convention fondatrice de la future ORGP devra intégrer une procédure d'objection qui permettra à une partie contractante de formuler une opposition à une mesure adoptée si elle estime que ses intérêts légitimes sont lésés. Si la procédure d'examen des objections donne raison à cette partie contractante, celle-ci ne sera naturellement pas tenue de mettre en œuvre la mesure concernée. La mesure restera néanmoins applicable aux parties contractantes qui n'ont pas objecté.

La procédure d'objection sera intégrée dans la convention fondatrice de la future ORGP, et fera donc l'objet de discussions lors des négociations préparatoires. Les conditions et modalités pratiques seront définies à ce moment-là. La convention pourra par exemple prévoir que l'objection fasse l'objet d'un examen spécifique par un panel d'examen pour s'assurer qu'elle ne contrevient pas aux objectifs de l'ORGP.

9. Les stocks sont partagés entre 4 ou 5 États côtiers maximum suivant les connaissances scientifiques disponibles. Ces États côtiers devront-ils associer les autres parties contractantes à leurs discussions même si ces autres parties contractantes n'ont aucun intérêt particulier dans l'exploitation de ces stocks ?

Effectivement, certaines pêcheries concernent des stocks partagés entre quelques États côtiers (4 à 5 au maximum, souvent 2 à 3). Suivant les connaissances actuelles, aucun stock ne se répartit du nord au sud du continent Africain en dehors du cas spécifique des thonidés exclus du champ d'application de la future ORGP.

Afin de laisser aux parties contractantes ayant un intérêt véritable dans les stocks à gérer la faculté de discuter entre eux des mesures de gestion et de conservation à appliquer, sans avoir à associer d'autres parties contractantes non concernées à leurs discussions, la convention fondatrice de la future ORGP prévoira la possibilité de constituer des Sous-Comités Régionaux sur décision de la Commission. Ainsi, seules les parties contractantes ayant un intérêt véritable dans les stocks concernés pourront devenir membres de ces Sous-Comités Régionaux, mais pas les autres.

Les Sous-Comités Régionaux soumettront des mesures de gestion et de conservation à la Commission pour adoption. La convention fondatrice intégrera une articulation claire entre ces Sous-Comités Régionaux et la Commission afin que les propositions des Sous-Comités Régionaux ne soient remises en question en Commission que pour des raisons substantielles valablement fondées.

A noter que la constitution de Sous-Comités est une pratique courante dans la plupart des ORGP existantes. Par exemple, l'ICCAT a constitué quatre sous-commissions spécialisées (thonidés tropicaux, thonidés tempérés du nord, thonidés tempérés du sud, autres espèces) pour proposer à la Commission des recommandations spécifiques à des espèces / groupes d'espèces ou des zones géographiques identifiées. La CGPM travaille également avec une approche régionale (les GSA) sous le même objectif de donner aux parties concernées l'initiative sur les stocks qui les concernent.

10. Si une partie contractante de la future ORGP n'applique pas les mesures adoptées malgré le fait que ces mesures soient obligatoires et qu'elle n'a pas objecté, que se passe-t-il ?

Comme pour toutes les ORGP, un Comité de conformité sera chargé d'évaluer le respect des mesures de gestion et de conservation par chaque partie contractante, et fera un rapport à la Commission.

Au cas où des cas de non-application sont constatés, la Commission et ses membres entameront un dialogue avec la partie contractante identifiée sous l'objectif de remédier à la situation.

Création et structuration de l'ORGP

11. Comment concrètement va se dérouler le processus de préparation et d'adoption de la convention fondatrice de la nouvelle ORGP ?

Le processus de négociation pour l'adoption de la convention fondatrice de la nouvelle ORGP débutera une fois que les États côtiers concernés en auront formellement adopté le principe, par exemple par le moyen d'une décision adoptée par la Conférence des Ministres de la COMHAFAT. Cette décision, prise au plus haut niveau entérinera la création d'un groupe de travail international dans lequel chaque État côtier sera représenté.

Ce groupe de travail sera chargé d'élaborer et d'adopter le texte d'une nouvelle convention fondatrice. Ce processus s'étalera vraisemblablement sur plusieurs années. Il est cependant souhaitable de le limiter dans le temps (4-5 ans par exemple ?) pour éviter qu'il ne s'éternise.

L'étude recommande que le pilotage de ce processus préparatoire soit assuré par le Secrétariat exécutif COMHAFAT du fait de son mandat et de sa couverture géographique. Le pilotage revient à encadrer le déroulement des négociations de la future convention et à en assurer le secrétariat.

Au terme de ce processus, une convention fondatrice sera soumise à ratification par les différents États concernés. La convention entrera en vigueur quand un nombre suffisant de ratifications (à définir) aura été déposé.

12. Que va-t-il se passer si un État côtier décide de ne pas devenir partie contractante de la future ORGP ?

Il convient tout d'abord de rappeler que chaque État côtier concerné sera impliqué dans le processus de préparation de la nouvelle convention. Ce processus de préparation aura pour objectif d'aboutir à un projet consensuel de texte, et sera donc l'occasion pour chaque État de s'assurer que ses préoccupations sont prises en compte de manière satisfaisante.

Si malgré tout un État côtier décide de ne pas ratifier la convention, cela restera son choix souverain. La non-ratification par un État côtier pourrait affaiblir la future ORGP. C'est donc une situation qu'il faudrait autant que possible éviter. Cela dit, dans l'attente qu'un Etat donné ratifie la convention, il pourrait néanmoins être associé aux travaux en tant que partie non contractante coopérante.

13. Comment cette nouvelle ORGP sera-t-elle structurée ?

L'ORGP sera structurée comme la plupart des ORGP existantes.

La future ORGP devra comprendre un organe directeur, qui sera appelé Commission et à qui appartiendra le pouvoir décisionnaire. Chaque État Partie y sera représenté. L'ensemble des membres élira en son sein un président de la Commission et un ou des vice-présidents.

Des organes subsidiaires, chargés de préparer les travaux de la Commission, doivent compléter cette structure. Ces organes subsidiaires sont les suivants :

- un comité administratif et financier chargé de préparer les décisions de la Commission en ces matières ;
- un comité scientifique chargé notamment de donner des avis sur l'état des ressources qui sont de la compétence de l'organisation, de faire des recommandations sur les mesures de conservation et de gestion à prendre par la Commission, ainsi que d'effectuer toute étude en lien avec l'objet de l'organisation et dont la Commission le chargerait ;
- un comité de conformité (« *Compliance committee* ») chargé d'analyser si les mesures contraignantes de gestion et de conservation adoptées par la Commission sont correctement mises en œuvre par les États Parties et respectées par les navires de pêche ;
- très probablement, des comités sous-régionaux chargés de préparer les travaux de la Commission sur des sujets intéressant spécifiquement plusieurs États bien déterminés, c'est-à-dire quand un ou plusieurs stocks de poissons se trouvent entièrement dans les eaux de ce groupe d'États ;
- un secrétariat exécutif.

Cette organisation doit posséder la personnalité morale au sens du droit international et il y a aura donc un accord de siège avec l'État où son secrétariat exécutif sera établi.

14. Une ORGP base ses décisions sur des avis scientifiques. Est-il prévu un mécanisme pour la fourniture régulière de ces avis ?

Le mécanisme de fourniture des avis scientifiques reste à identifier. A ce stade, une articulation avec les travaux du COPACE semble être une solution appropriée et pertinente permettant d'éviter une duplication des efforts. D'autres options pourront être considérées en tant que de besoin.

15. Comment la future ORGP sera-t-elle financée ?

Le fonctionnement ordinaire de la future ORGP sera financé par des contributions obligatoires de ses parties contractantes. Un règlement financier définira les règles de répartition du budget. Le budget de la future ORGP pourra être abondé par des contributions extraordinaires de ses parties contractantes et/ou par des subventions accordées par des partenaires au développement notamment pour le financement d'activités spécifiques décidées par la Commission (groupes de travail ad-hoc par exemple).

Insertion de la nouvelle ORGP dans le cadre institutionnel actuel

16. Il existe déjà des organisations régionales de pêche dans la zone (CSRP, CPCO, COREP, COMHAFAT, FAO-COPACE). Que va-t-il advenir si une ORGP est créée ? Même question pour les organisations d'intégration économique (CEDEAO, UEMOA, CEEAC) ?

La nouvelle ORGP ne remplacera pas les organisations régionales de pêche existantes, elle sera complémentaire. Les organisations régionales de pêche seront en effet les mieux placées pour aider leurs États membres parties contractantes à interagir avec l'ORGP pour l'identification des mesures à prendre et pour favoriser une mise en œuvre cohérente et coordonnée des mesures adoptées pour ce qui relève des mesures de gestion et de conservation des stocks. Il sera à cet égard souhaitable que la convention fondatrice de la nouvelle ORGP prévoit la possibilité de conclure des accords de coopération avec les différentes organisations régionales de pêche.

Par ailleurs, l'ORGP interviendra exclusivement dans le domaine de la gestion et de la conservation des ressources marines tombant sous son mandat. Elle n'interviendra pas dans le domaine du développement économique et social du secteur de la pêche maritime (valorisation des produits, transfert de technologie, formation, etc.). Elle n'interviendra pas non plus dans les domaines de l'aquaculture et de la pêche continentale. Ce sont des domaines dans lesquels les organisations régionales de pêche interviennent.

S'agissant des organisations d'intégration économique, la création d'une nouvelle ORGP sera de nature à favoriser leurs objectifs en facilitant l'intégration des actions de leurs États membres parties contractantes à l'ORGP pour la gestion et la conservation de certaines ressources marines partagées d'importance particulière. Les organisations d'intégration économique pourront ainsi se concentrer sur les mesures permettant l'unification des politiques économiques des différents États membres, incluant les mesures relatives à la facilitation du commerce intrarégional pour les produits de la pêche et de l'aquaculture.