



SWIOFC/WPCCTF/19/4 F

COMMISSION DES PECHEES DU SUD-OUEST DE L'OCEAN INDIEN

Neuvième réunion du Groupe de travail sur la collaboration et la coopération dans le domaine de pêche thonière (GTCCPT)

Maldives, 29 Septembre 2019

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA POSSIBILITÉ D'UN ACCORD CADRE SUR LES PÊCHERIES DU SUD-OUEST DE L'OCÉAN INDIEN

La possibilité de la mise en place d'un accord cadre sur les pêcheries dans le sud-ouest de l'océan Indien (SWIO-FFA) fait l'objet de discussions entre le WPCCTF et la Commission SWIOFC depuis plusieurs années. Suite à une recommandation de la 8ème réunion du WPCCTF, lors de la 9^{ème} session de la SWIOFC, les membres ont été invités à soumettre leurs contributions visant la préparation d'une note de synthèse, en proposant aux membres un délai de 5 mois pour soumettre leurs contributions. Un seul pays membre a soumis une contribution. Un consultant¹ a été chargé de préparer la note de synthèse, dont un résumé, préparé par le Secrétariat, est joint au présent document de travail.

Au titre de ce point de l'ordre du jour, le groupe de travail doit proposer à la Commission de prendre une décision. Soit elle doit décider de lancer le processus de négociation d'un Accord Cadre pour les pêcheries dans le sud-ouest de l'océan Indien (SWIO-FFA), soit elle abandonne la proposition. Au cas où il serait recommandé de procéder à la création du SWIO-FFA, les Annexes A et B du présent document proposent une forme pour l'Accord et une feuille de route possibles.

Contexte

En 2015, par l'intermédiaire de son groupe de travail sur la collaboration et la coopération dans les pêcheries de thon (WPCCTF), la Commission SWIOFC a reçu deux propositions pour un arrangement / accord externe de la part de l'UA-IBAR (Bureau Intra-Africain pour les Ressources Animalières) / WWF et du projet SWIOFish1, récemment lancé. La Commission a été confrontée à une difficulté, du fait de deux propositions qui préconisaient des trajectoires différentes. Les propositions ont été renvoyées au WPCCTF et à son comité d'études, qui était à l'époque en train d'élaborer les termes et conditions minimales (TCM) pour l'accès par les pêcheries étrangères dans la région du sud-ouest de l'océan Indien, que le groupe devait harmoniser. Le processus a reçu le soutien de différents partenaires et projets, tels que EAF-Nansen, la COI, SIDA, SWIOFish1, SWIOFP, la Banque mondiale et WWF, notamment par la présence de représentants et d'experts aux réunions du groupe de travail.

Les éléments communs des deux propositions ont été consolidés et associés au processus de l'élaboration des TCM.² La proposition qui en résultait contenait un texte préliminaire pour un accord subsidiaire contraignant sur la coordination et la coopération des stocks partagés et des pêcheries d'intérêt commun, mais elle devait être formellement approuvée. Quatre options ont été proposées : i) au sein de la SWIOFC ; ii) au sein d'une SWIOFC transformée en une structure de la FAO au titre de l'Article XIV ; iii) en

¹ Mr Aubrey Harris, ancien secrétaire du SWIOFC. Son étude a été financée par la Banque Mondiale-projet SWIOFish1.

² JR Payet 2017. Analyse avec discussions techniques sur l'Accord Cadre pour la Coopération dans les pêcheries d'intérêt commun pour les pays de la région du sud-ouest de l'océan Indien (SWIO) et l'accord sur les pêcheries communes des stocks partagés (Union Africaine / WWF), dans le cadre du processus commun et piloté par SWIOFish1/SWIOFC. Janvier 2017. Rapport préparé pour le projet Banque Mondiale-projet SWIOFish1.

tant qu'accord extérieur à la structure des Nations Unies, et iv) par la relance de la défunte Organisation des thons de l'ouest de l'océan Indien (WIOTO).

Outre l'exclusion de l'option irréaliste de la WIOTO, le WPCCTF n'a pas été en mesure de décider entre les trois options restantes en raison des obligations et des conséquences qui en découleraient. Le groupe de travail a demandé des informations supplémentaires au comité d'études et à ses partenaires sur : les incidences financières ; les détails sur les options ; une analyse des coûts par rapport aux avantages ; un texte d'accord révisé ; et une feuille de route avant de pouvoir faire des recommandations importantes à la Commission.

Une analyse approfondie du contexte institutionnel a été entreprise et le texte juridique de l'accord, ainsi qu'un éventuel texte initial de négociation, ont été produits.³ Des informations et des points de vue importants sur les arrangements et la structure institutionnels ont été fournis, ainsi que le budget d'un éventuel secrétariat qui serait chargé de la mise en œuvre de l'accord.

Étant donné que les pays de la région sont principalement des pays en voie de développement disposant de ressources limitées et de nombreux frais d'adhésion à des structures régionales, il serait difficile de mettre en place une nouvelle structure, à moins que les avantages probables ne soient très clairement définis. Une analyse coûts-avantages⁴ a ensuite porté sur les captures de thon par les senneurs, les palangriers industriels et semi-industriels et les pêcheries côtières / artisanales dans la région ouest de l'océan Indien (WIO) et plus particulièrement dans la région sud-ouest de l'océan Indien (SWIO). Les captures et leur première valeur marchande au débarquement ont été calculées (Tableau 1), par pays côtiers et pays pratiquant la pêche en eaux lointaines (PPPL).

Tableau 1 Résumé de la valeur au débarquement agrégée de la pêche au thon dans la région SWIO (moyenne annuelle pour 2007-2016 en millions de dollars US)

Type de pêcheries thonières	Pays côtiers	PPPL (pays pratiquant la pêche en eaux lointaines)	Total SWIO
Senne industrielle	143,3	440,7	584,0
Palangre industrielle	86,9	639,5	726,4
Palangre semi-industrielle	1,1	283,5	284,6
Pêche industrielle totale	231,3	1363,7	1595,0
Pêche côtière / artisanale	442,3	0	442,3
Total général	673,6	1363,7	2037,3
Part des pays côtiers dans la valeur totale des pêches industrielles: 14,5%			

Source: Sweenarain 2018

L'analyse a examiné les revenus obtenus sous licence par les pays SWIO (sud-ouest de l'océan Indien) qui autorisent la pêche étrangère par des senneurs et des palangriers industriels et semi-industriels. Il a utilisé des informations transparentes et bien connues tirées de l'accord de partenariat relatif à la pêche (APP) de l'UE, ainsi que des informations sur les PPPL dans le cadre d'accords bilatéraux ou privés (tous deux non transparents), en utilisant les taux de capture nominaux par navire obtenus par la CTOI.

Exemple d'une Agence de Pêche (FFA) - l'Agence de la pêche du Forum des îles du Pacifique

Dans leurs bilans et analyses, les auteurs des documents susmentionnés ont considéré l'Agence de la pêche du Forum des îles du Pacifique (PI-FFA) comme un modèle d'accord-cadre relatif à la pêche dans le sud-ouest de l'océan Indien (SWIO-FFA).

Le PI-FFA a été créée en 1979, il y a 40 ans, dans le cadre d'une convention signée par les pays insulaires du Pacifique (dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande), afin de les aider à gérer durablement leurs ressources halieutiques dans leurs zones économiques exclusives (ZEE). Le PI-FFA est un organe consultatif fournissant expertise, assistance technique et autre soutien à ses membres, qui prennent des décisions

³ J Swan 2017. Les conséquences légales, institutionnelles et budgétaires de la formulation, l'adoption et la mise en application d'un accord de coopération et de coordination régionales pour la pêche par les états du sud-ouest de l'océan Indien. Rapport de décembre 2017 rédigé pour les projet régional de pêche durable 40001192 du WWF MCO, financé NORAD.

⁴ S Sweenarain 2018. Analyse coût-avantages et financement durable d'un accord cadre régional sur les ressources partagées de thon dans la région du sud-ouest de l'océan Indien. Rapport d'Octobre 2018 à l'intention du projet SWIOFish1/IOC, financé par la Banque Mondial.

souveraines concernant leurs ressources en thon, tout en participant à la prise de décision régionale en matière de gestion du thon par le biais de la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (WCPFC).

Grâce à la coopération régionale, la PI-FFA a fait en sorte que tous les pays du Pacifique gagneraient de manière importante à octroyer des licences à des pays étrangers - d'une valeur de plus de 3 milliards de dollars par an - et à assurer l'exploitation durable des ressources de thon, importantes pour la subsistance de nombreuses personnes dans le Pacifique.

Avec un personnel d'environ 80 personnes et une approche commerciale, la PI-FFA se concentre sur:

- La gestion des pêcheries – mise en place de cadres politiques et juridiques pour la gestion durable du thon;
- Le développement de la pêche - développer la capacité des membres à capturer, transformer et commercialiser de manière durable le thon, afin de créer des moyens de subsistance;
- Les opérations de pêche - soutenir le suivi, le contrôle et la surveillance de la pêche, ainsi que l'administration des traités, les technologies de l'information et l'enregistrement et la surveillance des navires;
- Services aux entreprises - soutenir le travail de l'organisation par le biais de l'administration, des ressources humaines, de la budgétisation et autres fonctions de l'entreprise.

La PI-FFA a aidé à la mise en place des Parties à l'Accord de Nauru (ANP), accord contraignant conclu entre 8 États du Pacifique qui contrôlent environ 80% du total des prises par les senneurs de la région. Les 9 autres États du Pacifique se partagent les 20% restants et continuent de poursuivre leur intérêts économiques et le développement de leurs pêcheries hauturières par le biais de la PI-FFA ;

Depuis sa création, la PI-FFA a réalisé une croissance organisationnelle constante. Sa gouvernance et sa gestion administrative et financière sont autonomes et financées par un soutien extérieur venant de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des ONG partenaires.

Ce qu'un accord de type FFA pourrait apporter à la région SWIO

Sur un modèle largement inspiré par la PI-FFA, un accord SWIO-FFA (Agence de Pêche pour le sud-ouest de l'océan Indien) répondrait aux besoins des pays octroyant des licences étrangères (Comores, Kenya, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Somalie et Tanzanie) et des pays non octroyants (Maldives, Afrique, Yémen), dans un modèle d'assistance technique coopératif. L'analyse coûts-avantages (Sweenarain, 2018) a montré que rien que par les revenus des licences, les États côtiers de SWIO pourraient bénéficier d'une augmentation annuelle de 21 à 26 millions de dollars, résultat d'une approche régionale concertée sur les accords de licence. Une partie de ces fonds devrait être utilisée pour soutenir la FFA, en ajoutant éventuellement des financements innovants tels que des labels d'exploitation durable, en maintenant les cotisations au minimum.

Les calculs des avantages pouvant être tirés de la SWIO-FFA ont été effectués à partir de données sur le statut et la valeur des pêcheries thonières dans la région SWIO, bien que des contraintes aient été rencontrées en raison du manque de données nationales cohérentes. Les projections étaient fondées sur l'amélioration de la valeur ajoutée générée par l'accord, plutôt que sur l'augmentation des captures. Les estimations indiquaient un avantage économique significatif qui pourrait s'accumuler par le biais de la SWIO-FFA, même au cours des 5 premières années. Sur 15 ans, avec un bénéfice annuel total estimé à 30 millions de dollars, celui-ci pourrait atteindre 143 millions de dollars grâce à des licences intelligentes, à la domestication de flottes étrangères, à la gestion durable et à la modernisation des pêcheries à la palangre semi-industrielles, à l'élimination des rejets, à une utilisation accrue des prises accessoires et l'amélioration des chaînes de valeur du thon côtier et artisanal. Un tel arrangement profiterait à tous les États membres de la SWIO, en raison de leurs différentes caractéristiques géoéconomiques, de leurs besoins et de leurs ambitions en matière de développement.

Des avantages significatifs d'un tel arrangement profiteraient non seulement aux pays octroyant des licences, mais également à ceux qui pratiquent une pêche côtière importante (Maldives et Yémen) ou ont l'intention de développer davantage leur pêcheries thonières (la plupart sinon la totalité des États côtiers de la région SWIO) grâce aux informations, aux avis techniques et juridiques, aux réglementations, au soutien, à l'intelligence, à l'innovation et à une politique commune d'une telle structure.

Le modèle commercial proposé vise à développer au maximum la rentabilité et la durabilité de la pêche au thon. La mission de la FFA serait la conservation des ressources en thon et le développement des avantages financiers et économiques durables pour ses membres. Se démarquant de la CTOI, qui met l'accent sur les aspects scientifiques de la gestion des stocks, le modèle économique met fortement l'accent sur les facteurs socio-économiques de la gestion et du développement de la pêche. Le modèle proposé est nettement plus petit que la PI-FFA et coûterait 6 dollars par tonne de thon capturé, contre 25 dollars pour la PI-FFA, en raison d'un personnel et d'une infrastructure proposés bien moins importants.

Les coûts du Secrétariat ont été estimés pour un personnel réduit, tel que celui de l'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (APSOI/SIOFA), et pour une équipe technique plus complète. Le Secrétariat élaborerait des plans stratégiques, des programmes de travail et des initiatives de financement par les donateurs dès la mise en place. Le coût annuel estimé pour un Secrétariat se situe entre 0,9 et 1,5 million de dollars au début de la mise en œuvre de l'accord et environ 3 millions de dollars après cinq ans, quand il sera pleinement opérationnel.

Cependant, il est peu probable que les membres puissent mettre en place le Secrétariat, même après avoir accepté et payé les contributions. Il sera clairement nécessaire de demander le soutien des donateurs - tels que la Banque Mondiale, SWIOFish1, le WWF et / ou d'autres - pour le processus de négociation et la mise en place d'un Secrétariat. Le coût du processus de négociation, ainsi que du soutien à la recherche technico-économique, a été estimé à 500 000 dollars US. Après la signature, la création et l'emplacement du Secrétariat dépendront des négociations.

Conclusion

Au cours de discussions qui ont duré plusieurs années, les membres de la SWIOFC ont examiné des options pour une réponse plus étendue à leurs besoins. La mise en place du groupe de travail WPCCTF a fait ressortir le besoin de la mise en place par les États SWIO (sud-ouest de l'océan Indien) d'une action collaborative relative au thon. A tous points de vue, le groupe WPCCTF s'est avéré être une structure subsidiaire extrêmement réussie, qui a renforcé les positions des membres de la SWIOFC au sein de la CTOI, facilité leur adhésion aux MCG et aux obligations de reporting de la CTOI, engendré les déclarations de Maputo et de Zanzibar, et élaboré et adopté les Directives sur les Termes et Conditions Minimales (TCM) pour l'accès aux pêcheries étrangères dans la région de la SWIOFC.

Un processus garantissant la participation et l'implication de tous les membres de la SWIOFC a été mis en place. Il existe des orientations claires concernant la structure, un texte de négociation et de nombreuses preuves selon lesquelles un tel accord de coopération pourrait offrir des avantages qui dépasseraient largement les contributions des Parties. Les options ont été examinées en ce qui concerne le processus de la mise en place, la taille et la nature du Secrétariat à court et à long terme, le nombre de membres, avec suffisamment d'informations pour que chaque pays puisse avoir une idée juste des avantages. Les partenaires financiers qui pourraient soutenir le processus menant à un accord doivent être identifiés.

La phase préparatoire est terminée et il est maintenant demandé aux pays membres de la SWIOFC de décider d'entreprendre le processus de négociation ou d'abandonner la proposition de la mise en place de la SWIO-FFA.

ANNEXE A

La forme possible de l'accord proposé

L'orientation actuelle du texte de négociation est présentée ci-dessous:

Contexte institutionnel

L'accord sera certainement mis en place en dehors de la FAO, car il sera difficile pour la FAO de soutenir la négociation d'un autre organe de l'article XIV traitant du thon en raison du mandat de gestion de la Commission du thon de l'océan Indien (CTOI). En outre, la FAO a indiqué que la SWIOFC ne pouvait pas être l'hôte d'un accord contraignant. Un organisme intergouvernemental consultatif indépendant du type PI-FFA ou un accord prévoyant des mesures de conservation et de gestion (MCG) contraignantes, tel que APSOI/SIOFA, a été proposé.

Préambule

Les parties entendent développer au maximum les avantages économiques et sociaux des pêcheries d'intérêt commun et s'engager conjointement en faveur d'une utilisation durable à long terme.

Portée / Application

La portée a été modifiée tout au long du processus de discussion. Axée initialement sur les ressources marines relevant de la juridiction nationale, elle pourrait être légalement attribuée aux pêcheries, aux personnes et aux navires de pêche sous juridiction nationale et aux ressortissants (personnes et navires) pêchant au-delà de la juridiction nationale. Dans un contexte consultatif FFA, il est proposé d'étendre l'application au thon dans la zone économique exclusive et en haute mer dans la zone du SWIO (sud-ouest de l'océan Indien). On pourrait laisser la possibilité de fournir également des services à d'autres pêcheries communes à un date ultérieur.

Etats / Parties / Adhésion

Tous les États membres de la SWIOFC seraient invités à adhérer à la SWIO-FFA. La France et l'Afrique du Sud peuvent être considérées comme analogues au rôle important joué par l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans leur soutien, technique, financier et de surveillance à la PI-FFA.

Objectifs

Les objectifs ont été adaptés en cours de route. Les discussions plus récentes mettent l'accent sur l'importance d'accélérer le développement de l'industrie de la pêche thonière côtière et hauturière par ses membres et de renforcer leur capacité à dégager de meilleurs bénéfices auprès des pays DWFN/PPPL (pays pratiquant la pêche lointaine) sur toute la chaîne de valeur du thon.

Instruments juridiques internationaux, mesures de conservation et de gestion

Un texte juridique détaillé devrait être inclus, dont le but serait de détailler la protection de la souveraineté des Parties et assurer la force et la compatibilité des MCG dans le cadre d'un accord contraignant.

Coopération avec d'autres organismes

La SWIOFC coexisterait avec le nouvel instrument. Depuis le texte général initial, l'accord proposé détaille maintenant la manière dont les Parties se coordonnent et coopèrent entre elles, avec d'autres États, les ORGP et les CER. Entre autres, cela inclut la possibilité de rédiger des termes et conditions minimales (TCM) contraignantes pour l'accès à la pêche, le commerce, les investissements et l'assistance technique aux structures étrangères.

Organisation interne, conférence des Parties et décisions

Une conférence annuelle des parties et des réunions extraordinaires avec d'autres organisations telles que SWIOFC sont prévues. Les décisions sont principalement prises par consensus. Les décisions autres que sur les questions de fond sont prises à la majorité simple ou une majorité de deux tiers. L'accord aura son propre règlement interne (de procédure), son règlement financier et son budget, approuvés par les Parties dès sa première réunion.

Fonctions des Conférences des Parties

Le texte de l'accord contraignant contient une description détaillée des fonctions des Conférences des Parties, ce qui lui confère un pouvoir et une responsabilité importants.

Réserves, Modifications, Retraits, Résiliations, Dépôts

Les arrangements administratifs relatifs aux réservations, aux modifications, aux retraits, aux résiliations et aux dépôts sont inclus. Le texte de l'accord contraignant ne prévoit aucune réserve ou exception.

Règlement des litiges

Le règlement des litiges se fait par des moyens pacifiques de négociation et de conciliation. Cependant, le texte prévoit également un processus progressif, qui différencie les litiges techniques (résolus par un groupe d'experts *ad hoc*) des différences d'interprétation de l'accord ou d'autres litiges, qui seraient à la longue soumis à un groupe juridictionnel, afin arriver à une décision contraignante fondée sur l'UNCLOS ou sur l'accord sur les stocks de poisson.

Signature, Ratification, Acceptation, Approbation, Adhésion, Entrée en vigueur

En fonction des besoins des pays de la SWIOFC, un processus de ratification formel peut être mis en place, l'accord entrant en vigueur 60 jours après la troisième ratification. Dans le cas d'un accord-cadre consultatif, l'accord serait signé sans ratification (comme la PI-FFA).

Négociations et institutionnalisation de l'accord proposé

Quatre consultations intergouvernementales, pour des négociations sur une période de 1,5 à 2 ans, ont été envisagées. Le premier chercherait un engagement politique et une approbation pour procéder, le quatrième pour la finalisation et la signature. Un accord ratifié pourrait prendre un peu plus de temps (par exemple, APSOI/SIOFA).

ANNEXE B

Feuille de route possible pour la création d'une SWIO-FFA

Étape	Action
1	Décision prise à la 10ème SWIOFC de conclure un accord SWIO-FFA en tant qu'organisation intergouvernementale (OIG). Accord pour qu'un Membre contacte officiellement la FAO au nom des autres Membres.
2	Un Membre présente officiellement à la FAO une demande exprimant le souhait d'établir un accord en tant qu'OIG, demandant un soutien pour la négociation de l'accord ⁵ et un soutien continu à la SWIOFC.
3	La FAO prend acte de la décision des membres de la SWIOFC, accepte (ou non) d'appuyer le processus de négociation ⁶ et affirme son soutien constant pour la SWIOFC.
4	Identification d'un donateur pour appuyer le processus de négociation et création d'un Secrétariat.
5	Consultations intergouvernementales en 2020 pour poursuivre les négociations, finaliser et approuver: i) la Convention; ii) le règlement intérieur et le règlement financier, y compris le projet et le barème des contributions au budget administratif / autonome; et iii) le premier programme de travail.
6	Le dépositaire de la nouvelle Convention notifie les membres potentiels de l'accord et les invite à devenir Membres de la Commission en déposant un «instrument d'acceptation / de ratification» de la Convention. Selon les termes de l'instrument, une conférence de plénipotentiaires devrait être convoquée pour signature et ratification par le nombre convenu de Parties avant l'entrée en vigueur de l'instrument. Les membres seraient alors responsables du soutien financier de l'organisation.
7	Les membres suivent les processus internes d'approbation de la Convention par les ministres / cabinets et informent le dépositaire dans les meilleurs délais.
8	Une réunion de plénipotentiaires est organisée pour la signature de l'accord.
9	Des dispositions sont prises pour une structure intérimaire dans un pays hôte qui pourrait également être l'hôte de l'accord final.
10	2022/2024 Séance inaugurale de la nouvelle OIG. Les membres de la SWIOFC qui n'ont pas encore accepté / ratifié l'accord peuvent participer en tant qu'observateurs dans les conditions définies dans le règlement interne.

⁵ Le FAO a facilité la mise en place d'OIG indépendantes telles que l'APSOI/SIOFA ; l'Organisation pour la pêche du Lac Victoria (LVFO); le Réseau des Centres d'Aquaculture en Asie-Pacifique (NACA); INFOPECA et le réseau INFOfish/Globefish.

⁶ FAO accordera plus facilement son soutien au processus de négociation si la majeure partie des frais est couverte par les membres et/ou les partenaires.