

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'amendement à la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest du 24 octobre 1978

NOR : MAEJ1418985L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD :

La convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest a été signée à Ottawa le 24 octobre 1978. Elle a créé l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) à laquelle la France est devenue Partie en 1996¹.

La France est partie à l'OPANO au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire d'outre-mer situé dans la zone d'application de la convention. En droit français, Saint Pierre-et-Miquelon a le statut juridique d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Depuis la loi organique n° 2007-223 du 21 janvier 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, complétée par la loi n° 2007-224 du même jour, son régime législatif et réglementaire est déterminé par le livre IV de la sixième partie du code général des collectivités territoriales (articles L. 6411-1 et suivant du CGCT).

En droit de l'Union européenne, l'UE ayant une compétence exclusive dans le domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer (article 3(d) du TFUE, elle est membre des organisations régionales de pêche (ORGP), dont l'OPANO, - et y représente ses Etats membres. Ses Etats membres, dont la France, ne peuvent adhérer individuellement à une ORGP, qu'au titre de leurs « pays et territoires d'outre-mer PTOM ». Saint-Pierre-et-Miquelon est expressément mentionné dans la liste des PTOM (CF annexe 2 du TFUE).

Au contraire du statut des régions ultrapériphériques dans lesquelles s'applique le droit européen, le droit de l'UE ne s'applique pas aux PTOM, sauf exception. En effet, l'article 198 du TFUE indique que ceux-ci font l'objet d'un régime spécial d'association défini par la quatrième partie du traité. En application de cet article, ni les dispositions générales du TFUE, ni le droit dérivé ne sont applicables aux PTOM sans référence expresse.

¹ La France a ratifié la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest par la loi n° 96-599 du 3 juillet 1996. La Convention a été publiée au *Journal officiel* de la République française par le décret n° 96-913 du 9 octobre 1996.

Pour connaître les dispositions du TFUE applicables aux PTOM, il convient donc de se référer à la quatrième partie de ce traité relative à l'« association des pays et territoires d'outre-mer » (articles 198 à 204 du TFUE). Cette dernière partie ne cite pas la conservation des ressources biologiques de la mer parmi les domaines applicables au PTOM ; en matière de pêche, seul le droit français est dès lors applicable.

Ainsi, la compétence pour la gestion et l'exploitation des ressources halieutiques dans l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon est exercée uniquement par le Gouvernement français, à l'échelon central par le ministre chargé des pêches maritimes et à l'échelon local par le préfet de la collectivité territoriale, représentant de l'Etat sur le territoire.

Le décret n° 87-182 du 19 mars 1987 fixant les mesures de gestion et conservation des ressources halieutiques dans les eaux territoriales et la zone économique au large des côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon précise les compétences dévolues à chacun. Les articles du décret ont été codifiés dans le Code rural et de la pêche maritime : articles R. 953-1 à D. 953-14 (nouvelle codification actuellement en processus d'examen au Conseil d'Etat).

L'article 5 (R. 953-7) précise l'articulation des compétences du ministre et celle du préfet de la collectivité territoriale en matière de fixation des quotas de pêche :

« Pour assurer la gestion et la conservation des ressources halieutiques, le ministre chargé des pêches maritimes peut, par arrêté pris après avis de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, fixer des prélèvements totaux de captures autorisés. Ces prélèvements valent pour une année civile.

Le ministre peut répartir ces prélèvements en un quota affecté aux pêcheurs français et un ou plusieurs quotas affectés aux pêcheurs étrangers. Il détermine les espèces ou groupes d'espèces soumis aux dispositions du présent article.

Lorsque de tels quotas ont été établis, le préfet de la collectivité territoriale peut, par arrêté pris après avis de la commission mentionnée à l'article 2, les répartir entre les différents navires auxquels il a délivré des licences. Cette répartition se fait selon les mêmes critères que ceux prévus pour l'attribution des licences. »

Lors de la réunion annuelle de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest la délégation de la France au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon est composée de représentants issus des secteurs et institutions suivants :

- administration centrale :
 - Ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable : Direction des pêches et de l'aquaculture (DPMA) ;
 - Ministère des Outre-Mer : Direction générale des outre-mer ;
 - Service du Premier ministre : Secrétariat Général de la Mer ;
 - services déconcentrés : Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM 975) ;

- Conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon : président du Conseil territorial ;
- Industrie de la pêche maritime : représentants des armements et professionnels de l'industrie de la pêche.

Pour des raisons de représentativité, la délégation française au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon est présidée par le président du Conseil territorial de l'archipel. Il convient toutefois de préciser que tant la composition de la délégation que les instructions qui précisent à chaque réunion annuelle la stratégie et les objectifs à atteindre en matière de quotas ou de règles de gestion sont élaborés par la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture en partenariat avec la DéGéOM puis complétés et validés en consultation interministérielle par l'ensemble des services d'administration centrale et déconcentrée cités plus haut. Pendant la réunion annuelle, le chef de délégation française à l'OPANO est tenu de se conformer aux instructions interministérielles. L'adjoint(e) au chef de la délégation est systématiquement un représentant de l'administration (Outre-mer ou DPMA ou DTAM 975).

S'agissant de l'OPANO, ses décisions pour la gestion des stocks halieutiques visent, d'une manière générale, à maintenir les stocks à un niveau garantissant le caractère durable des pêcheries.

L'amendement, qui n'a pas vocation à infléchir cette politique de gestion, porte essentiellement sur les aspects institutionnels et le fonctionnement de l'organisation.

Il poursuit quatre grands objectifs :

- Intégrer dans la convention les principes modernes de gestion des ressources halieutiques :

L'amendement ne vise pas à changer les principes sur lesquels se fonde la convention mais plutôt à actualiser cette dernière au regard des évolutions conceptuelles intervenues dans le droit international des pêches maritimes depuis une trentaine d'années. Il s'agit essentiellement d'incorporer à la convention des références explicites aux principes dits « modernes » de gouvernance des pêches maritimes² tels que l'approche éco-systémique³ ou encore l'approche de précaution⁴.

L'amendement vise également à renforcer la qualité de la base scientifique sur laquelle les Parties doivent fonder leurs décisions en révisant les dispositions de la convention initiale sur la collecte des données scientifiques et leur mise en commun. Une telle modification ne peut qu'être favorable au Conseil scientifique de l'organisation dont le programme de travail est très chargé.

² Principes élaborés par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA/FAO) dans ses « Directives techniques pour une pêche responsable » de 2003 et par l'Organisation des Nations unies dans l'Accord de 1995 sur les stocks chevauchants (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 des zones économiques exclusives et des stocks de poissons grands migrateurs du 4 décembre 1995).

³ Selon la définition donnée par l'OAA/FAO, « une approche écosystémique de la pêche s'efforce d'équilibrer divers objectifs de la société en tenant compte des connaissances et des incertitudes relatives aux composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes et de leurs interactions, et en appliquant à la pêche une approche intégrée dans des limites écologiques valables » (OAA/FAO, Directives techniques pour une pêche responsable, 2003).

⁴ L'OAA/FAO a précisé les contours de l'approche de précaution appliquée aux pêches (OAA/FAO, Directives techniques pour une pêche responsable, 1997).

- Améliorer le fonctionnement de l'OPANO :

L'amendement précise les conditions dans lesquelles les Parties contractantes peuvent présenter des objections aux mesures adoptées par l'organisation. La convention initiale de 1978 prévoit une procédure d'objection permettant à une Partie contractante de s'exonérer, sans obligation de justification, des obligations découlant des mesures adoptées par l'organisation. Dans la pratique, les possibilités d'objection se sont avérées quasiment illimitées⁵ et ont pu être utilisées par certains Etats parties pour s'affranchir des décisions adoptées par l'organisation (par exemple, recours réguliers de la part du Danemark à la procédure d'objection pour les décisions concernant les quotas applicables à certaines espèces).

L'amendement maintient la procédure d'objection mais il l'encadre plus strictement afin de prévenir les abus. Il prévoit ainsi que toute partie objectante devra présenter des explications sur les motifs de son objection, ces explications pouvant, au besoin, être soumises à l'examen d'un comité *ad hoc* (groupe d'experts) chargé de faire des recommandations à la Commission (article XIV).

Par ailleurs, l'amendement institue un mécanisme de règlement des différends (article XV). Il vise à pallier l'absence d'un tel mécanisme dans la convention initiale, cette absence ayant eu pour effet de perturber le bon fonctionnement de l'organisation.

- Simplifier les structures de l'organisation :

La Convention a institué deux organes (le Conseil général et la Commission des pêches) au sein desquels siègent les mêmes délégués. L'amendement fusionne ces deux instances en un seul et même organe décisionnel afin de simplifier le travail de l'organisation lors de ses réunions annuelles.

- Modifier les règles de prise de décision au sein de l'organisation :

Alors que la Convention de 1978 prévoit que les décisions sont prises à la majorité simple, l'amendement prévoit que la règle de principe est désormais le consensus. En cas de mise au vote, c'est la règle de la majorité des deux tiers qui doit s'appliquer. Cette nouvelle règle devrait permettre de limiter les risques d'objections de la part des Parties.

II. - CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD :

1° Conséquences économiques :

Compte tenu de la nature essentiellement organisationnelle des changements introduits par l'amendement, ce dernier n'a pas d'impact direct sur l'économie des pêcheries de l'OPANO. Aucune conséquence économique particulière n'est à attendre pour la France du fait de l'entrée en vigueur de l'amendement, tant au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon qu'en tant qu'État-membre de l'Union européenne.

⁵ Sous l'empire de la convention initiale, les membres peuvent faire objection à quelque décision de gestion que ce soit sans aucune restriction, même si cela devait donner lieu à de la surpêche.

2° Conséquences financières :

L'amendement ne modifie pas la structure du budget de l'organisation et il conserve les règles prévues dans la convention initiale pour le calcul des cotisations des membres. Il introduit cependant un plafonnement des contributions pour les membres ayant une population de moins de 300 000 habitants. Fixé à 12 % du budget, ce plafond concerne la France dans la mesure où la population du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, au titre duquel la France est membre de l'OPANO (4 000 habitants), est inférieure à ce chiffre. L'amendement n'ayant pas pour effet d'entraîner une augmentation de la contribution de la France au budget de l'OPANO, il n'est pas susceptible de générer de nouvelles charges pour les finances de l'Etat.

Afin d'illustrer l'absence d'incidence sur la cotisation annuelle de Saint-Pierre et Miquelon par la nouvelle règle de plafonnement, ci-dessous un tableau récapitulatif du budget général de l'OPANO sur deux exercices, 2013 et 2014.

<u>En Euros</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>
<u>Budget total</u>	<u>1 323 000</u>	<u>1 323 000</u>
<u>Cotisation de la France au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon</u>	<u>30 359</u>	<u>30 331</u>
<u>Pourcentage de la cotisation effectivement versée par rapport au budget total</u>	<u>2,295 %</u>	<u>2,293 %</u>
<u>Montant indicatif du plafonnement à 12% du budget total</u>	<u>158 760</u>	<u>158 760</u>

Remarques :

- Montant donné en euros après conversion en dollars canadiens (siège du Secrétariat OPANO situé au Canada) (taux de change adopté : 1 CAN \$ = 0,7 €)
- Le montant de la cotisation 2014 pour l'ensemble des parties contractantes de l'OPANO est légèrement inférieur à celui de 2013 suite à la décision prise lors de la réunion annuelle qui s'est tenue en 2013 d'utiliser une partie des fonds de réserve pour abonder le budget général.

Le plafonnement à 12 % du budget général n'aura aucune incidence pour la cotisation annuelle future de la France au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, d'une part les règles de calcul des cotisations des membres ne sont pas modifiées par l'amendement et d'autre part le montant du plafonnement en 2013 et 2014 représente cinq fois la cotisation annuelle effective de Saint-Pierre et Miquelon, rendant la probabilité d'atteindre un tel montant plafonné extrêmement faible.

3° Conséquences sociales :

Aucune conséquence sociale particulière n'est à attendre de l'entrée en vigueur de l'amendement.

4° Conséquences environnementales :

L'amendement devrait se traduire par des conséquences positives sur l'environnement marin. En effet, l'amélioration du fonctionnement de l'organisation (en particulier, la limitation du recours à l'objection) ainsi que l'intégration dans la convention des concepts modernes de gestion de pêcheries (approche éco-systémique, approche de précaution) sont des éléments qui devraient permettre à l'OPANO de renforcer encore la place des critères de durabilité dans sa politique de gestion des stocks halieutiques.

5° Conséquences juridiques :

L'amendement entérine, pour une bonne part, des évolutions qui étaient à l'œuvre depuis plusieurs années dans la politique de gestion des stocks de poissons mise en œuvre par l'OPANO. Il vise donc essentiellement, en cela, à mettre la convention en cohérence avec la pratique. Son entrée en vigueur ne sera pas de nature à entraîner des conséquences juridiques en droit interne.

6° Conséquences administratives :

Aucune conséquence administrative particulière n'est attendue du fait de l'entrée en vigueur de l'amendement.

III. - HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS :

En 2005, les Parties ont jugé nécessaire de réviser la Convention afin, en particulier, de la mettre en cohérence avec les instruments juridiques internationaux adoptés depuis la fin des années 1970 dans le domaine de la gestion des pêches maritimes. Il s'agissait d'actualiser la Convention, de réformer le fonctionnement de l'OPANO (prise de décision, procédure d'objection, procédure de règlement des différends) et de simplifier sa structure. L'amendement a été adopté par les Parties le 28 septembre 2007 à l'issue de 2 ans de discussions. Les objectifs que les Parties ont assignés à cette réforme étaient les suivants :

- intégrer dans la Convention les concepts de gestion éco-systémique et d'approche de précaution ;
- introduire dans la Convention un article de définitions ;
- réformer le mode de prise de décision ainsi que les modalités de la procédure d'objection ;
- mettre en place une procédure de règlement des différends ;
- simplifier la structure de l'OPANO par la fusion de certains de ses organes.

Conduits sous la présidence de l'Union européenne avec une vice-présidence assurée par le Canada, les travaux ont permis de dégager, dès l'automne 2006, un compromis sur les principaux points du futur amendement : réforme du mode de fonctionnement de l'OPANO, budget et application des décisions de l'organisation. L'amendement a été adopté par les Parties le 28 septembre 2007, à l'issue de 2 ans de discussions.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS :

Conformément à l'article XXI de la convention initiale, l'entrée en vigueur de l'amendement est subordonnée à son approbation par au moins neuf des douze membres de l'OPANO. A ce jour, six Parties ont approuvé l'amendement : le Canada, l'Union européenne, la Norvège, Cuba, la Fédération de Russie et l'Islande.

L'Union européenne a approuvé l'amendement par une décision du 8 novembre 2010⁶.

V. - DECLARATIONS OU RESERVES :

Aucune déclaration ou réserve n'est envisagée.

⁶ Décision du Conseil du 8 novembre 2010 (2010/717/UE) concernant l'approbation, au nom de l'Union européenne, de certains amendements à la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest.