

N° 449

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le 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,

Par Mme Gisèle JOURDA,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Sénat : 212 (2014-2015) et 450 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'OPANO, UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE GESTION DES PÊCHES DONT LA FRANCE EST MEMBRE AU TITRE DE SAINT-PIERRE-ET- MIQUELON	7
A. L'OPANO ET LA GESTION DES PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE DU NORD- OUEST	7
1. <i>Histoire de l'OPANO</i>	7
2. <i>La zone de la convention</i>	7
3. <i>Activités de l'OPANO</i>	10
B. LES ENJEUX POUR SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	11
1. <i>La France est partie à la convention au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	11
2. <i>La pêche est un secteur clé de l'économie de l'archipel</i>	11
3. <i>La France défend les intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon à l'OPANO</i>	12
II. UN ACCORD QUI MODERNISE LE CADRE DE GESTION DE L'OPANO	14
A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE	14
1. <i>L'OPANO jusqu'en 2005</i>	14
2. <i>Le processus de réforme engagé en 2005</i>	15
B. PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD	16
1. <i>La modernisation de la convention</i>	16
2. <i>L'amélioration du fonctionnement de la convention</i>	17
3. <i>Budget</i>	18
4. <i>Précisions sur les mesures prises par l'OPANO et sur les obligations de ses membres</i>	18
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
PERSONNES AUDITIONNÉES	24
ANNEXES	25

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du 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.

La convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, signée le 24 octobre 1978, a créé l'organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO), chargée de la gestion durable des ressources halieutiques dans la zone de la convention.

Le présent accord modifie la convention de 1978 dans le but de moderniser l'organisation, en l'alignant sur les instruments juridiques signés depuis les années 1970 et en revoyant son mode de fonctionnement.

La France est membre de l'OPANO au titre du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon. Comme les autres membres, elle doit approuver cet amendement afin de permettre son entrée en vigueur.

Votre commission a adopté ce projet de loi.

I. L'OPANO, UNE ORGANISATION RÉGIONALE DE GESTION DES PÊCHES DONT LA FRANCE EST MEMBRE AU TITRE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

A. L'OPANO ET LA GESTION DES PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE DU NORD-OUEST

1. Histoire de l'OPANO

Le Nord-Ouest de l'océan Atlantique est connu depuis longtemps pour la richesse de ses ressources halieutiques. Au XV^e siècle, des pêcheurs bretons, basques et portugais pratiquaient déjà la pêche à la morue sur les « Grands Bancs » au large de l'île de Terre-Neuve. À partir du XVI^e siècle, ils ont été rejoints par les flottes de pêche de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Espagne, du Portugal et, plus tard, du Canada, de la Russie ainsi que des États-Unis. On estime que du XVI^e au XX^e siècle, la zone a fourni environ 200 millions de tonnes de poissons à la population mondiale.

À partir de la Seconde guerre mondiale, la pêche dans l'Atlantique du Nord-Ouest s'est intensifiée, avec un nombre croissant de chalutiers opérant dans la zone. Les États ont pris alors conscience de l'importance d'une gestion durable des stocks. En 1950, une première organisation est créée, la Commission des pêches dans l'Atlantique du Nord-Ouest (CIPAN). En 1978, suite à la décision du Canada, puis de la France et des États-Unis, d'élargir leur zone économique exclusive à 200 milles nautiques, un nouvel accord est signé le 24 octobre 1978, la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, qui crée l'Organisation des pêches dans l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO, NAFO en anglais).

La France, qui était déjà membre de la CIPAN, a ratifié la convention de 1978 le 3 juillet 1996. L'OPANO compte à ce jour douze Parties contractantes : le Canada, Cuba, le Danemark (pour les îles Féroé et le Groenland), l'Union européenne, la France (pour Saint-Pierre-et-Miquelon), l'Islande, le Japon, la Corée du Sud, la Norvège, la Russie, l'Ukraine et les États-Unis.

2. La zone de la convention

L'OPANO couvre une grande partie de l'Atlantique du Nord-Ouest. La zone couverte par la convention est délimitée par le 35^e parallèle au Nord et le 42^e méridien à l'Ouest, soit une zone de 6 551 289 km². Bien que la zone de compétence de l'OPANO englobe les eaux sous juridiction des États-Unis, du Canada, de la France et du Danemark, les mesures de gestion et de contrôle qu'elle prend ne s'appliquent que dans les eaux internationales, c'est-à-dire au-delà des zones économiques exclusives de ces États (i.e. au-

delà des zones de 200 milles marins sur lesquels les Etats côtiers exercent des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources). Cette zone est dénommée « zone de réglementation ».

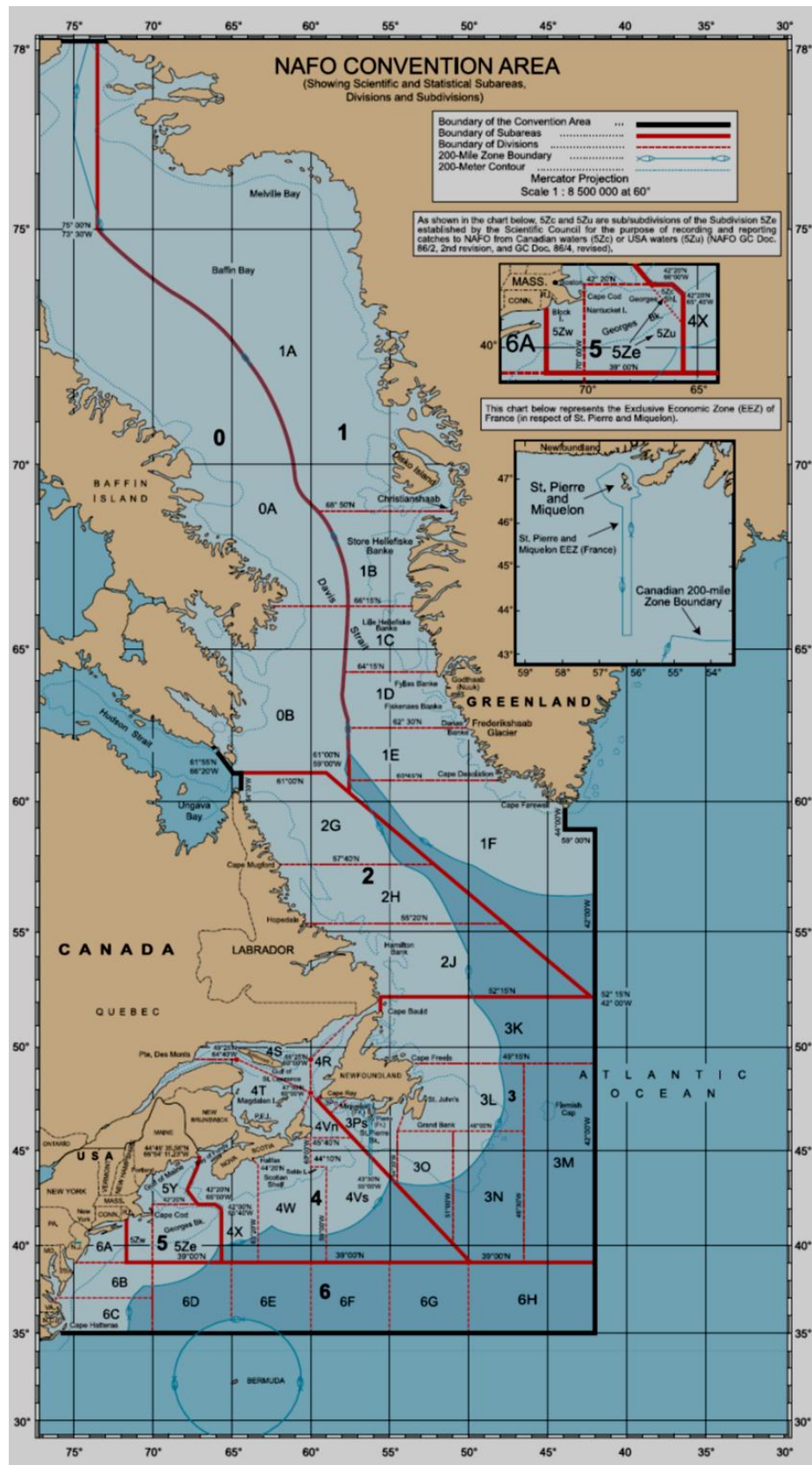
La zone de réglementation est divisée en sous-zones, dont trois ont une importance particulière pour les activités de pêche qui y sont exercées. Il s'agit de la partie méridionale, ou « queue », des Grands Bancs de Terre-Neuve (dite division 3NO), de la partie orientale, ou « nez » des Grands Bancs (dite division 3L) et de la zone d'eaux profondes qui s'étend bien au-delà des zones économiques exclusives des Etats côtiers, appelée le « Bonnet flamand » (dite division 3M).

Il est à noter que certains Etats parties à la convention souhaiteraient une extension de la gestion de l'OPANO à l'Arctique, mais les Etats riverains de l'Arctique n'y sont pas favorables, préférant gérer les ressources de cette zone de manière autonome¹.

¹ Voir à ce sujet le rapport d'information « Climat : vers un dérèglement géopolitique ? », de M. Cédric Perrin, Mme Leila Aïchi et Mme Eliane Giraud au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 14 (2015-2016).

ZONE DE LA CONVENTION

Source : OPANO



3. Activités de l'OPANO

L'objectif de l'OPANO est de contribuer, par la consultation et la coopération, à l'utilisation optimale, la gestion rationnelle et la conservation des ressources halieutiques dans la zone couverte par la convention.

La réglementation de l'OPANO couvre la plupart des espèces de la zone de la convention, à l'exception du saumon, des thonidés, des baleines et des espèces sédentaires (comme le crabe des neiges ou le homard qui relèvent d'autres instruments juridiques).¹

En tout, l'OPANO règlemente la pêche de 11 espèces représentant 19 stocks. Pour chaque stock, elle fixe des totaux autorisés de capture (TAC), qui peuvent être nuls afin de permettre la reconstitution des stocks. Elle gère ainsi un moratoire sur 8 stocks relatifs à 5 espèces : cabillaud en zone 3NO, sébaste dans la sous-zone 2 et divisions 1F et 3K, plie américaine en 3 LNO et 3M, crevette en 3L, capelan en 3 NO. Les quotas par pays sont présentés en annexe. Des moratoires sur le rouget et la morue ont été récemment levés. En outre, des plans de gestion pluriannuels prévoyant un ensemble de mesures d'encadrement de la pêche sont en vigueur. Ils concernent le flétan noir, le cabillaud, la crevette et l'encornet.

L'OPANO prend des mesures pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures de gestion qu'elle décide. Est notamment prévue la transmission horaire par satellite (système VMS, *Vessel Monitoring System*) des informations sur la position de chaque navire présent dans la zone de régulation de l'OPANO. La présence d'un observateur est également obligatoire, ainsi que la transmission quotidienne des données observées.

L'OPANO a également pris des dispositions pour lutter contre la pêche illégale, non autorisée et non réglementée (pêche INN) dans sa zone de compétence. Les navires battant pavillon d'un Etat non partie ne peuvent pêcher dans la zone et des mesures peuvent être prises quand des infractions sont constatées.

Par ailleurs, l'OPANO est pionnière dans la prise en compte des impacts environnementaux de la pêche. L'organisation a imposé des restrictions géographiques pour les activités de pêche profonde et jusqu'au 31 décembre 2020, certaines zones de présence de corail et d'éponges, ainsi que des monts sous-marins riches en biodiversité sont fermés à la pêche profonde. Des mesures d'évitement et de signalement des écosystèmes marins ont été également adoptées.

A cet égard, il convient de noter que le projet d'adoption, à l'horizon 2018, d'un accord international sur la conservation de la biodiversité marine

¹ La gestion de ces espèces relève d'autres conventions : l'organisation de conservation du saumon de l'Atlantique-Nord (OCSAN/NASCO) pour le saumon, la commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA/ICCAT) pour le thon, et la commission pour les mammifères marins de l'Atlantique-Nord (COMMAN/NAMMCO) pour les baleines.

en haute mer dans le cadre des Nations unies - accord qui permettrait d'établir des aires marines protégées dans les eaux internationales - poserait la question de son articulation avec l'OPANO et les autres organisations régionales de gestion des pêches.

B. LES ENJEUX POUR SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

1. La France est partie à la convention au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Au sein de l'OPANO, la France a le statut d' « Etat côtier » au titre de l'archipel. En effet, la politique commune de la pêche ne s'applique pas à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui fait partie des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) au sens du droit de l'Union européenne. À la différence du statut des « régions ultrapériphériques » (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Saint Martin, La Réunion et Mayotte), le droit de l'Union européenne ne s'applique pas aux PTOM, sauf exception (cf. article 198 du TFUE). En conséquence, les Etats membres peuvent être membre d'une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) au titre de leurs PTOM. De la même manière, le Danemark est membre de l'OPANO au titre du Groenland et des îles Féroé.

Les navires qui pratiquent la pêche sous pavillon français dans la zone de la convention sont essentiellement des navires de l'archipel. Les navires en provenance de métropole opérant dans la zone sont très peu nombreux. En tant que membre de l'Union européenne, la France se voit également attribuer une part des droits qui reviennent à l'Union, mais les principaux Etats concernés par les quotas de l'Union sont l'Espagne, le Portugal et les Etats baltes.

2. La pêche est un secteur clé de l'économie de l'archipel

Pendant des siècles, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon a vécu exclusivement de la pêche. Si la filière halieutique a ainsi longtemps constitué le principal moteur de l'économie locale, le secteur est en crise depuis les années 1990.

En 1992, la ZEE française a été réduite à un étroit couloir maritime de quelques milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur, suite à un arrêt du tribunal arbitral de New York du 10 juin 1992 qui est venu régler un différend vieux de vingt ans entre le Canada et la France¹. La même année, le Canada a instauré un moratoire sur la morue dans sa zone et l'OPANO, à l'instigation du Canada, a adopté la même

¹ Le 2 décembre 1994, un accord entre le Canada et la France a été signé qui définit les modalités de coopération des deux Etats dans la zone 3PS de l'OPANO. L'accord précise également les conditions d'accès aux quotas de pêche attribués à la France.

mesure dans la zone de réglementation. Ces décisions ont profondément affecté l'industrie de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Depuis, l'Etat et les collectivités consacrent des efforts importants au soutien du secteur, sans parvenir à le redynamiser totalement. Ces efforts ont été largement impuissants à enrayer la chute de la filière. La pêche en haute mer, en particulier, est passée de 6 000 tonnes par an au début des années 2000 à quelques centaines de tonnes annuelles actuellement, selon les statistiques de l'OPANO.

Dans son rapport public annuel de 2016¹, la Cour des comptes constate l'échec des politiques de soutien à la filière de la pêche industrielle menées depuis les années 1990 à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'exploitation des produits halieutiques restant toutefois une des principales activités économiques dans l'archipel. Elle recommande ainsi aux pouvoirs publics d'accompagner la restructuration de la filière halieutique, en s'appuyant sur la pêche artisanale et le développement de l'aquaculture.

3. La France défend les intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon à l'OPANO

En matière de pêche, les réglementations qui s'appliquent à l'archipel sont déterminés par :

(i) L'OPANO pour les espèces qu'elle gère dans la zone de réglementation (les eaux internationales)

(ii) La CICTA, Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique, pour les pêcheries de thonidés dans les eaux internationales ;

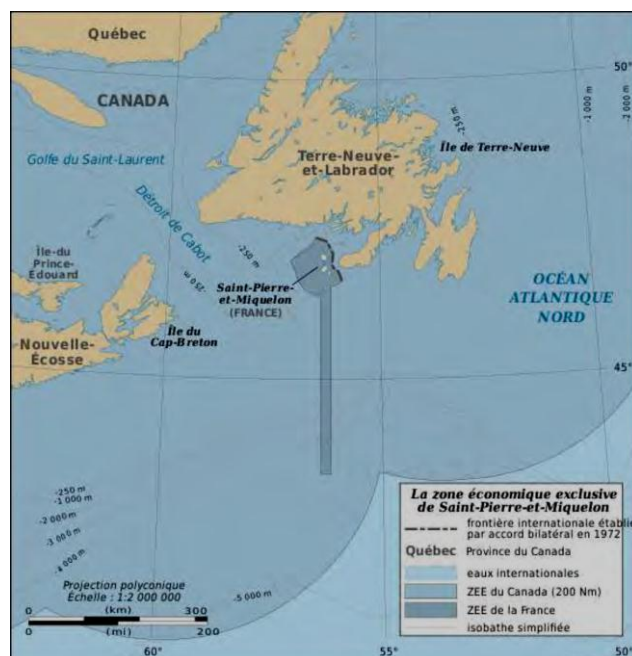
(iii) L'accord franco-canadien de 1994 dans les espaces maritimes français et canadiens de la zone 3PS de l'OPANO (l'accord fixe aussi des droits historiques pour les pêcheurs français dans les eaux canadiennes, au-delà du 3PS) ;

(iv) La réglementation française pour les espèces de la ZEE française qui ne sont pas déjà gérées par l'accord franco-canadien.

¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, « la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain ».

ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

(source : IFREMER)



Parmi les espèces gérées par l'OPANO, cinq concernent directement l'archipel : le rouget (en zone 3M), la limande à queue jaune (en zone 3LNO), le flétan du Groenland (en zone 3LMNO), l'encornet (en zones 3et 4) et la crevette grise (en zone 3L).

La clé de répartition des quotas entre Etats a été fixée en 1978 au moment de la négociation de la convention. L'enjeu des négociations annuelles porte essentiellement sur les totaux autorisés de capture (TAC). Ainsi, en 2014, la décision prise par l'OPANO d'instaurer un moratoire sur la crevette grise en zone 3L pour 2015 a affecté la filière de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui bénéficiait d'un quota de 48 tonnes l'année précédente exploité par la Société nouvelle des pêches de Miquelon (SNPM).

Par ailleurs, des questions peuvent se poser quant à l'ajout de nouvelles espèces dont la gestion pourrait être effectuée au sein de l'OPANO et quant à la répartition des quotas entre les pays pour ces nouvelles espèces.

Lors des négociations annuelles à l'OPANO, la France est représentée par une délégation présidée par le président du Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, et composée de représentants issus de l'administration (Direction des pêches et de l'aquaculture, Direction générale des outre-mer, Secrétariat Général de la Mer, Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer) ainsi que de l'industrie de la pêche maritime. Les instructions sont préparées de façon interministérielle. Au sein de l'OPANO, la France défend les règles de gestion applicables au niveau européen et

s'assure de la prise en compte des intérêts des pêcheries de Saint-Pierre-et-Miquelon.

II. UN ACCORD QUI MODERNISE LE CADRE DE GESTION DE L'OPANO

Depuis sa création en 1978, l'OPANO a rencontré un certain nombre de difficultés qui ont conduit les Etats parties à la convention à engager en 2005 un processus de réforme de l'organisation (A). Ce processus a abouti à l'adoption le 28 septembre 2007 d'un amendement à la convention de 1978, qui modernise l'organisation (B).

A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

1. L'OPANO jusqu'en 2005

Comme le rappelle l'OCDE dans un rapport de 2009¹, le processus de modernisation de l'OPANO a été engagé dès les années 1990, afin de faire face au problème de la surpêche dans la zone. Pendant ses quinze premières années d'existence, l'OPANO n'a en effet pas réussi à empêcher la surexploitation des ressources halieutiques dans la zone de la convention. Au début des années 1990, la plupart des stocks se sont effondrés de manière spectaculaire.

Cet effondrement s'explique pour une large part par l'insuffisance des mesures de gestion mises en œuvre par l'organisation et par leur mauvaise application par les Etats parties. Les totaux admissibles de capture (TAC) fixés par l'organisation étaient trop élevés, à la fois parce que les avis scientifiques laissaient à désirer et parce qu'ils ont été souvent ignorés. Les quotas n'étaient de toute façon pas respectés par les Etats parties, qui recouraient fréquemment à la procédure d'objection pour s'exonérer de leurs obligations. La procédure d'objection, prévue à l'article X de la convention de 1978, permet en effet à un membre de décider unilatéralement de ne pas appliquer une mesure décidée par l'organisation. Enfin, les tensions sur les stocks étaient encore augmentées par les activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) dans la zone.

En réponse, l'OPANO a tenté de renforcer ses mesures de gestion et d'assurer une meilleure mise en œuvre de celles-ci. Des moratoires ont été instaurés sur la plupart des stocks, à commencer par la morue en 1992. La même année a été introduit un système d'observateurs et un système de communication par lequel les navires de chaque partie contractante étaient tenus de signaler quand ils pénétraient dans la zone de réglementation de

¹ OCDE (2009), « Modernisation de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (NAFO) » dans Renforcement des organisations régionales de la pêche, Editions OCDE.

l'OPANO. Ce système a été remplacé en 2002 par un système de surveillance des navires par satellite (système VMS). En 2004, l'organisation a adopté un cadre pour la mise en œuvre du principe de précaution. Depuis 2005, une liste des navires se livrant à des activités de pêche INN (la « liste noire ») est publiée chaque année sur le site internet de l'OPANO.

2. Le processus de réforme engagé en 2005

Malgré les mesures prises par l'OPANO depuis les années 1990 pour limiter la surexploitation des ressources dans la zone, les stocks ne s'étaient toujours pas redressés dans les années 2000. La pêche a continué à excéder les totaux autorisés de capture : le conseil scientifique a par exemple estimé qu'entre 2004 et 2006, les captures de flétan du Groenland ont excédé les TAC de 27 %, 22 % et 27 % respectivement. En 2008, plusieurs des stocks qui s'étaient effondrés dans les années 1980 et 1990 ne s'étaient pas encore redressés et dix des vingt stocks gérés par l'OPANO faisaient encore l'objet d'un moratoire.

En 2005, les Etats ont décidé d'engager un processus de réforme de l'organisation en soumettant la convention de 1978 à une révision complète. Le Canada a formulé une proposition de réforme à la conférence qui s'est tenue en 2005 à St. John's (*Conférence sur la gouvernance des pêches en haute mer et l'Accord des Nations Unies sur les pêches - passons à l'action*). Cette proposition a été soutenue par l'Union européenne, conduisant à une position conjointe Canada-UE relative à la réforme de l'OPANO. Des discussions entre les membres ont été engagées et un consensus s'est dégagé pour réformer la convention autour de deux axes :

(i) **la consécration dans la convention des principes dits « modernes » de gestion des pêches**, pour aligner la convention sur les instruments juridiques internationaux adoptés depuis les années 1970, en particulier l'accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants du 4 août 1995¹ qui définit l'approche « éco-systémique » ;

(ii) **la révision de la gouvernance de l'organisation** pour assurer une meilleure mise en œuvre des décisions de gestion, avec en particulier une limitation du recours à la procédure d'objection et l'introduction d'un mécanisme de règlement des différends (également prévu par l'accord des Nations Unies de 1995).

Le processus de réforme engagé en 2005, conduit sous la présidence de l'Union européenne avec une vice-présidence assurée par le Canada, s'est

¹ *Accord aux fins d'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.*

conclu par une réunion spéciale des parties au printemps 2007, à Montréal, qui a validé la version finale du texte de l'amendement.

B. PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

L'amendement du 28 septembre 2007 à la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest comporte huit articles. Le premier change le titre de la convention (qui devient la « Convention sur la coopération dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest »), le deuxième remplace le préambule de la convention de 1978 par un nouveau préambule, les articles 3 à 8 suppriment et remplacent les articles de la convention par de nouveaux articles.

L'accord a principalement pour objet de moderniser la convention en intégrant les nouveaux principes de gestion des ressources halieutiques (1) et d'améliorer le fonctionnement de l'OPANO en réformant sa gouvernance (2). Il introduit également un mécanisme de plafonnement budgétaire sans incidence pour la France (3) et d'autres dispositions précisant les mesures prises par l'OPANO et les obligations de ses membres (4).

1. La modernisation de la convention

Le nouveau préambule de la convention, bien plus important que le précédent, rappelle le cadre juridique en faisant référence à l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons chevauchants et au Code de conduite pour une pêche responsable de 1995¹.

Il contient un article de définitions (article 1^{er}) et un article qui précise l'objectif de la convention (article 2). Aux termes de cet article, la convention vise non seulement à « assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des ressources », mais aussi à « protéger les écosystèmes marins ». Un article est consacré aux principes généraux (article 3), qui fait référence entre autres à l'approche de précaution et à l'approche éco-systémique.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'innovations (l'OPANO appliquait déjà ces approches), mais la nouvelle convention fait ainsi explicitement référence aux principes « modernes » de gestion des pêches.

Parmi les principes généraux mentionnés à l'article 3, celui « d'adopter des mesures fondées sur les avis scientifiques les plus fiables » a le mérite de **renforcer le rôle du conseil scientifique**. La précédente convention ne posait que l'exigence d'une « prise en compte » des avis du conseil scientifique, laissant ainsi la possibilité à l'organisation d'adopter des

¹ Code de conduite pour une pêche responsable adopté le 31 octobre 1995 par la 28^e session de la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

mesures non conformes aux avis (dont la fiabilité était elle-même mise en doute).

2. L'amélioration du fonctionnement de la convention

- Réforme de la procédure d'objection

La convention de 1978 autorisait les différentes parties contractantes à se soustraire à une mesure de gestion par la procédure d'objection, sans besoin de justifier leur décision ni de proposer une solution de remplacement à la mesure contestée (article 12 de la convention de 1978). Par le passé, cette procédure a pu permettre aux Etats membres de ne pas respecter les quotas alloués par l'organisation. Ces dernières années, la procédure était essentiellement utilisée par le Danemark pour les îles Féroé. L'amendement ne supprime pas cette procédure mais l'encadre plus strictement (article 14). Désormais, toute partie qui présente une objection devra présenter des explications pour la justifier, ces explications pouvant au besoin être soumises à l'examen d'un groupe d'experts indépendants.

- Introduction d'un mécanisme de règlement des différends

La convention de 1978 ne prévoyait pas de mécanisme de règlement des différends. En pratique, en cas de désaccord entre les Etats, des concertations bilatérales étaient organisées jusqu'à ce qu'une position commune soit trouvée. L'amendement pallie ce défaut de la convention initiale en introduisant un mécanisme de règlement des différends qui fait intervenir un groupe d'experts *ad hoc* et les procédures obligatoires prévues par l'accord des Nations unies de 1995 (article 15).

- Changement des règles de décision

La convention de 1978 prévoyait que les décisions étaient prises à la majorité simple. Cela pouvait aboutir à ce que les Etats mis en minorité recourent à la procédure d'objection pour ne pas appliquer les mesures adoptées. L'amendement prévoit ainsi que la règle de principe est désormais le consensus (article 13). En cas de mise au vote, c'est la règle de la majorité des deux tiers qui s'appliquent. Ces règles devraient permettre de limiter le recours à la procédure d'objection en favorisant la recherche du consensus.

- Simplification de la structure de gouvernance

Aux termes de la convention de 1978, l'OPANO était constituée, à côté de son secrétariat, de trois organes : le Conseil général, la Commission des pêches et le Conseil scientifique. Le Conseil général était notamment chargé des relations extérieures et des questions internes, la Commission des

pêches des questions de gestion et de conservation des ressources. Cette structure de gouvernance était critiquée parce qu'inutilement lourde, les deux organes précités étant constitués peu ou prou des mêmes représentants. Par souci de simplification, l'amendement fusionne les deux organes en une seule « commission ». La nouvelle structure de gouvernance est décrite par la convention amendée (article 5), qui précise le rôle dévolu à la commission (article 6), au conseil scientifique (article 7) et au secrétariat (article 8).

3. Budget

L'amendement reprend la formule de calcul des contributions budgétaires telle qu'elle figurait déjà dans la convention de 1978, mais introduit un mécanisme de plafonnement : la contribution des parties contractantes ayant une population de moins de 300 000 habitants ne peut dépasser 12 % du budget. La contribution de chaque Etat étant basée sur la quantité de ses pêches en année N-2, ce plafonnement est destiné à ne pas faire supporter aux petits territoires un effort financier trop important. Ce plafonnement pourrait éventuellement s'appliquer à Saint-Pierre-et-Miquelon (4 000 habitants), aux Iles Féroé et au Groenland, si le montant de leurs pêches devenait significativement supérieur à celui d'aujourd'hui. La contribution de Saint-Pierre-et-Miquelon au budget actuel est de 2,3 %, soit un montant bien inférieur au plafond.

4. Précisions sur les mesures prises par l'OPANO et sur les obligations de ses membres

Les obligations des parties contractantes faisaient l'objet de dispositions assez générales dans la convention de 1978. Elles sont énumérées précisément par l'amendement (article 10), qui mentionne notamment l'obligation d'assurer l'efficacité et le respect des mesures adoptées par l'organisation. Des dispositions détaillent les obligations des parties lorsqu'elles agissent en tant qu'Etat du pavillon (article 11) ou en tant qu'Etat du port (article 12).

L'amendement renforce les prérogatives de la Commission en matière de contrôle et de surveillance et introduit des dispositions relatives à la lutte contre la pêche illicite (article 6 paragraphes 9 et 13). Il contient également des dispositions relatives à la coopération de l'OPANO avec la l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et les autres ORGP (article 17).

CONCLUSION

L'accord modernise le cadre de gestion de l'OPANO en alignant la convention sur les instruments juridiques adoptés depuis les années 1970 et en améliorant son mode de fonctionnement. Il contient essentiellement des dispositions techniques, qui seront sans incidence sur les activités de pêche de l'archipel de Saint-Pierre-Miquelon, au titre duquel la France est membre de l'OPANO.

L'amendement à la convention entrera en vigueur s'il est approuvé par 9 des 12 Etats membres de l'OPANO. Sept parties l'ayant déjà approuvé, l'approbation de la France contribuerait utilement à son entrée en vigueur.

Votre commission a approuvé ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 mars 2016, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Gisèle Jourda et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 212 (2014-2015) 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.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le 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.

Cette convention a été signée le 24 octobre 1978 à Ottawa. Elle a créé l'OPANO, l'organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, dont le siège est à Dartmouth, au Canada. L'OPANO compte douze parties contractantes : quatre Etats côtiers - le Canada, les Etats-Unis, le Danemark (pour le Groenland et les îles Féroé) et la France (pour l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon) et huit autres parties dont le Japon, la Russie et l'Union européenne.

En tant qu'organisation régionale de gestion des pêches, l'OPANO a pour objectif de contribuer à la gestion durable des ressources halieutiques dans la zone de sa compétence, qui recouvre une grande partie de l'Atlantique du Nord-Ouest. Les réglementations que l'organisation adopte ne s'appliquent que dans les eaux internationales. Elles ne sont pas applicables dans les zones économiques exclusives des Etats côtiers.

La réglementation de l'OPANO couvre la plupart des espèces présentes dans la zone de la convention, à l'exception du saumon, des thonidés, des baleines et des espèces sédentaires, qui relèvent d'autres instruments juridiques. Pour chacune de ces espèces, l'OPANO alloue chaque année des quotas aux membres de l'organisation et adopte des mesures pour contrôler leur respect. Elle prend également des dispositions contre les navires qui pratiquent la pêche illicite. Enfin, l'organisation met en œuvre des mesures de protection des écosystèmes marins, en interdisant par exemple certaines zones à la pêche profonde.

En 2005, les Etats ont décidé d'engager un processus de réforme de l'organisation en soumettant la convention de 1978 à une révision complète. Le processus de réforme, conduit sous la présidence de l'Union européenne avec une vice-présidence assurée par le Canada, s'est conclu par une réunion spéciale des parties au printemps 2007, qui a abouti à l'adoption d'un

amendement à la convention de 1978. C'est cet accord que nous examinons aujourd'hui.

La France doit approuver cet accord en tant que membre de l'OPANO au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, Saint-Pierre-et-Miquelon fait partie des « pays et territoires d'outre-mer », ou PTOM, au sens du droit de l'Union européenne. Pour ces territoires, la compétence de l'Union en matière de pêche ne s'applique pas. Les Etats membres de l'Union peuvent ainsi adhérer à des organisations régionales de pêche au titre de leur PTOM.

L'accord qui nous est soumis contient essentiellement des dispositions techniques. Il poursuit principalement deux objectifs : moderniser la convention en intégrant les nouveaux principes de gestion des ressources halieutiques et améliorer le fonctionnement de l'OPANO en réformant sa gouvernance.

Concernant le premier objectif, l'accord modernise la convention en l'alignant sur les instruments juridiques signés depuis les années 1970, qui font référence aux principes dits « modernes » de gestion des pêches. Il s'agit en particulier de « l'approche écosystémique » et du principe de précaution. L'intégration de ces principes à la convention ne constitue pas à proprement parler une innovation, dans la mesure où l'OPANO appliquait déjà ces approches, mais elles sont ainsi consacrées explicitement. Par ailleurs, l'amendement renforce le rôle du conseil scientifique de l'organisation en posant l'exigence « d'adopter des mesures fondées sur les avis scientifiques les plus fiables ».

Concernant le second objectif, l'accord introduit plusieurs changements destinés à faciliter la prise de décision au sein de l'OPANO. Je les présenterai brièvement.

Premièrement, l'accord réforme la procédure d'objection, qui permettait aux parties contractantes de se soustraire à une mesure de gestion décidée par l'OPANO sans besoin de justifier leur décision ni de proposer une solution de remplacement à la mesure contestée. Désormais, toute partie qui présente une objection devra présenter des explications pouvant au besoin être soumises à l'examen d'un groupe d'experts indépendants.

Deuxièmement, l'accord introduit un mécanisme de règlement des différends qui faisait défaut dans la convention de 1978.

Troisièmement, l'accord modifie les règles de prise de décision au sein de l'organisation. Alors que la convention de 1978 prévoyait que les décisions étaient prises à la majorité simple, l'accord prévoit qu'elles seront désormais prises à l'unanimité, dans le but de favoriser la recherche du consensus entre les parties.

Quatrièmement, la convention simplifie la structure de gouvernance de l'organisation. Aux termes de la convention de 1978, l'OPANO était

constituée, à côté de son secrétariat, de trois organes : le Conseil général, la Commission des pêches et le Conseil scientifique. Cette structure de gouvernance était critiquée parce qu'inutilement lourde. Par souci de simplification, l'amendement fusionne le Conseil général et la Commission des pêches en une seule « commission ».

En résumé, l'accord porte essentiellement sur des aspects institutionnels et sur le fonctionnement de l'organisation. Les auditions que j'ai réalisées ont confirmé qu'il n'aurait pas de conséquence économique et sociale sur la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les difficultés de cette filière, décrites dans le dernier rapport annuel de la Cour des comptes, sont hélas bien réelles mais ne sont pas liées à la réglementation de l'OPANO.

L'amendement à la convention entrera en vigueur s'il est approuvé par 9 des 12 Etats membres de l'OPANO. Sept parties l'ayant déjà approuvé, l'approbation de la France contribuerait utilement à son entrée en vigueur. C'est pourquoi après un examen attentif, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Il sera examiné en séance publique, en procédure simplifiée, le 15 mars prochain.

M. Joël Guerriau. - Quelles sont les obligations que se fixe l'OPANO pour contrôler l'exécution des mesures qu'elle décide de mettre en œuvre ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteure - Les contrôles sont une préoccupation de l'organisation, dont la convention vise à améliorer le fonctionnement. Sept navires ont été appréhendés pour pêche illégale dans la zone de la convention. Leurs pavillons actuels sont pour la plupart inconnus, mais leurs précédents pavillons ont pu être identifiés.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité. Il sera examiné par le Sénat en séance publique le 15 mars, selon la procédure simplifiée.

PERSONNES AUDITIONNÉES

Le 2 mars 2016

M. Jonathan Cholet, rédacteur à la sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles du Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)

Mme Sandrine Barbier, chef de la mission des Accords et Traités, Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

M. Tristan Diefenbacher, chef de bureau, direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

Mme Christiane Laurent-Monpetit, direction générale des outre-mer (DGOM), Ministère des outre-mer

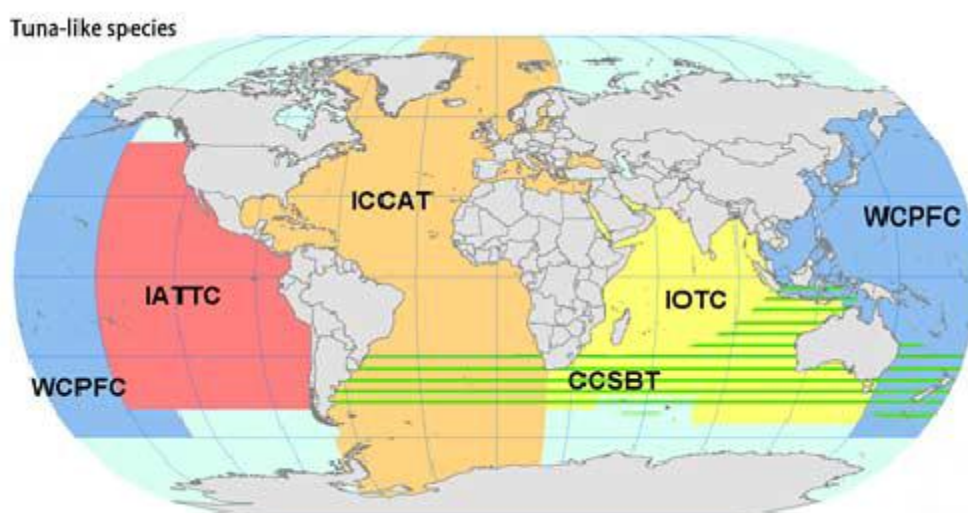
ANNEXES

LES ORGANISATIONS RÉGIONALES DE GESTION DE LA PÊCHE (ORGP)

(source : Commission européenne)

Les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) sont des organismes internationaux mis en place par des pays ayant des intérêts en matière de pêche dans une zone géographique spécifique. Certaines organisations sont chargées de gérer l'ensemble des stocks de poissons d'une zone donnée. D'autres se concentrent sur des espèces hautement migratoires, comme le thon, évoluant au sein de zones géographiques beaucoup plus vastes.

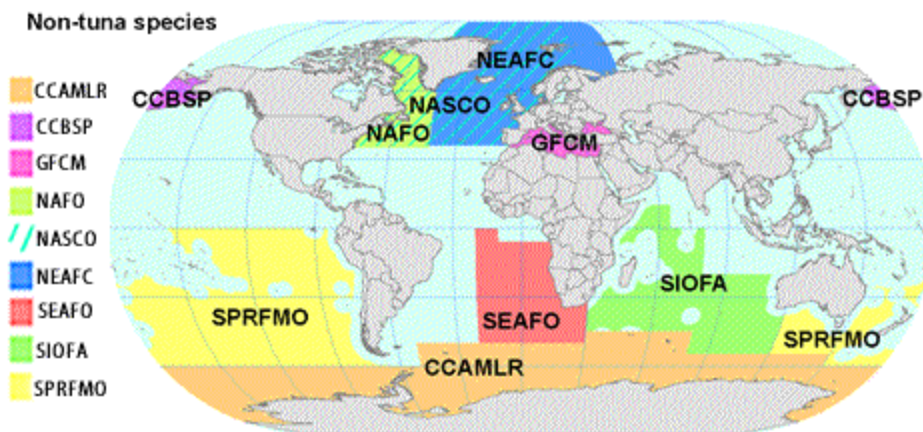
Les ORGP sont constituées à la fois de pays dits «côtiers», situés dans la région concernée, et de pays ayant des intérêts dans les pêcheries de cette région. Si certaines ORGP ont un rôle purement consultatif, la plupart ont le pouvoir de fixer des limites aux captures et à l'effort de pêche, de définir des mesures techniques et de contrôler l'application des obligations. L'Union européenne, représentée par la Commission, joue un rôle actif dans six ORGP chargées spécifiquement de la pêche au thon, et dans onze autres ORGP.



ORGP gérant les espèces hautement migratoires (principalement le thon) :

- ICCAT - Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA)
- IOTC - Commission des thons de l'océan Indien (CTOI)

- WCPFC - Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (COPACO)
- IATTC - Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT)
- Accord relatif au programme international pour la conservation des dauphins (APICD, organisme lié à la CIATT)
- Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (CCSBT)



ORGP gérant les stocks de poissons par zone géographique :

- NEAFC - Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE)
- NAFO - Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO)
- NASCO - Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OSCAN)
- SEAFO - Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (OPASE)
- Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (SIOFA)
- SPRFMO - Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (ORGPPS)
- Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)
- GFCM - Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM)
- CCBSP - Convention sur la conservation et la gestion des ressources en colin dans la partie centrale de la mer de Béring (CCPMCBS)

L'Union européenne participe également à deux ORGP ayant un rôle purement consultatif :

- Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO)
- Comité des pêches de l'Atlantique Centre-Est (COPACE)

QUOTAS ANNUELS 2015 FIXES PAR L'OPANO (Source : OPANO)



(2015)

ANNEX I - FISHERIES MANAGEMENT

Annex I.A - Annual Quota Table

QUOTA TABLE. Total allowable catches (TACs) and quotas (metric tons) for 2015 of particular stocks in Subareas 1-4 of the NAFO Convention Area. The values listed include quantities to be taken both inside and outside the 200-mile fishing zone, where applicable.

Species Division/Contracting Party	Cod				Redfish					American plaice		Yellowtail
	3L	3M	% of 3M Cod TAC	3NO	3LN	% of 3LN Redfish TAC	3M	3O	Sub-Area 2 and Div. 1F+3K	3LNO	3M	3LNO
Canada		110	0.80	0	4430	42.60	500	6000	0 ²⁴	0	0	16575 ⁵
Cuba		511	3.70	-	1019	9.80	1750		0 ²⁴	-	-	-
Denmark (Faroe Islands and Greenland)		3083	22.35	-	-		69 ¹⁹		0 ²³	-	-	-
European Union		7867 ²⁵	57.03	0 ¹¹	1896 ²⁶	18.23	7813 ¹²	7000	0 ²³ 0 ²¹⁵	0	0 ¹¹	-
France (St. Pierre et Miquelon)		-		-	-		69 ¹⁹		0 ²⁴	-	-	340 ⁵
Iceland		-		-	-		-		0 ²³	-	-	-
Japan		-		-	-		400	150	0 ²⁴	-	-	-
Korea		-		-	-		69 ¹⁹	100	0 ²⁴	-	-	-
Norway		1276	9.25	-	-		-		0 ²³	-	-	-
Russian Federation		893	6.47	0	2992	28.77	9137	6500	0 ²³	-	0	-
Ukraine								150	0 ²⁴			
United States of America		-		-	-		69 ¹⁹		0 ²⁴	-	-	-
Others		55	0.40	0	63	0.60	124	100	-	0	0	85 ⁵
TOTAL ALLOWABLE CATCH	^{*9}	13795 ²³	100.0	^{*20,9}	10400 ^{16,24}	100.0	6700 ⁸	20000	0 ^{10,17}	^{*16,21}	^{*9,20}	17000 ^{21,22}

(2015)

Species Division/Contracting Party	Witch			White hake	Capelin	Skates	Greenland halibut	Squid (<i>Illex</i>) ¹	Shrimp	
	3L	3NO	% of 3NO Witch TAC	3NO	3NO	3LNO	3LMNO	Sub-areas 3+4	3L	3NO
Canada		600	60.00	294	0	1167	1731	N.S. ⁶	0	
Cuba		-			0		-	510	0	
Denmark (Faroe Islands and Greenland)		-			-		199	-	0	
European Union		133 ¹¹	13.27	588	0 ¹¹	4408	6768 ¹⁸	N.S. ⁶ 611 ¹³	0 ¹⁴	
France (St. Pierre et Miquelon)		-			-		189	453	0	
Iceland		-			-		-	-	0	
Japan		-			0		1183	510	0	
Korea		-			-		-	453	0	
Norway		-			0		-	-	0	
Russian Federation		257	25.73	59	0	1167	1473	749	0	
Ukraine							-	-	0	
United States of America		-			-		-	453	0	
Others		10	1.00	59	-	258	0 ⁷	794	0	
TOTAL ALLOWABLE CATCH	^{*9,16}	1000 ²⁸	100.00	1000 ²⁷	^{*9}	7000 ^{16,29}	11543	34000 ¹⁶	0	^{*9}