

## **Approches des critères d'allocation au sein des autres Organisations régionales de gestion des pêches**

**Préparé par le Secrétariat**

### **Contexte : le processus de gestion de base**

Afin d'atteindre son objectif global d'une utilisation durable des ressources, la CTOI applique un processus de gestion de base également utilisé par d'autres ORGP.

1. Établir une limite de captures ou de capacité de pêche qui permette de garantir l'utilisation durable. Sur la base de l'avis du Comité scientifique concernant l'état des stocks et des écosystèmes, la Commission établit une limite de capacité de pêche ou une limite de capture à même de garantir l'utilisation durable de la ressource.

Une fois que la limite a été établie, se pose la question de l'allocation :

2. Il convient alors d'établir qui peut participer à la pêcherie et quelles opportunités de pêche doivent être allouées à chaque participant dans la limite globale décidée. Dans ce contexte, le terme opportunités de pêche peut correspondre à des critères basés sur l'effort, tels que la capacité de pêche ou l'effort de pêche, ou à des critères basés sur la production, comme des limites de captures (également appelés quotas ou TAC – total admissible de captures) qui s'appliquent à chaque participant de la pêcherie.

Ces dernières années, les membres de la CTOI ont décidé de limiter la capacité de pêche aux niveaux correspondant à ceux de 2006 ou 2007 selon les espèces concernées. Dans leur tentative de gel de la capacité de pêche, les membres de la CTOI ont adopté le *statu quo* de ces deux années (ce qui est en soi une forme implicite d'allocation) tout en permettant que des plans de développement des flottes soient présentés à la Commission jusqu'à ce jour.

Il est néanmoins clair que la limitation de la capacité de pêche, en particulier si l'on considère les plans de développement des flottes, pourrait ne pas être suffisante pour maintenir la ressource au niveau souhaitable. Ainsi, la Commission a, en 2010, décidé d'adopter des mesures complémentaires, y compris des fermetures spatio-temporelles. Les discussions ont également abordé l'élaboration de limites de captures pour trois espèces, mais les membres n'étaient pas favorables à la mise en place d'une limite de captures non allouée, car leur opinion était que cela entraînerait une course à la pêche et, également, que les pays ayant d'importantes pêcheries artisanales auraient des difficultés à déclarer leurs prises avec la promptitude nécessaire à l'estimation précise, chaque année, de la date de à laquelle la limite de captures serait atteinte.

Pour cette raison, les membres ont décidé d'examiner plus avant cette question en 2012, après la tenue d'une consultation technique spéciale sur les critères d'allocation. En vue de cette réunion, le gouvernement indien a demandé au Secrétariat de fournir des informations sur les approches suivies par d'autres ORGP-thons en ce qui concerne la question de l'allocation des opportunités de pêche.

Ce document est le résultat de discussions avec les organisations régionales de gestion des pêches suivantes : CCSBT, IATTC, ICCAT et WCPFC.

## Commission for the Conservation of Bluefin Tuna (CCSBT)

La CCSBT n'a pas adopté de procédure particulière pour l'allocation des limites de captures, mais elle a décidé d'ouvrir des discussions sur les règles d'allocation des quotas qui pourraient être utilisées à partir de 2012. La CCSBT a également un projet de plan stratégique qui stipule qu'il convient d'établir des principes pour l'allocation des opportunités entre ses membres, au titre de l'article 8(4) de la Convention. Sur la base du texte de la Convention, il faudra élaborer des options pour l'allocation à long terme entre tous les membres, y compris les nouveaux entrants, et les appliquer à des augmentations ou des diminutions des TAC.

L'article 8(4) de la Convention de la CCSBT stipule :

« 4. Pour décider des allocations entre les parties mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus, la Commission devra prendre en compte :

- a) les informations scientifiques pertinentes ;
- b) la nécessité d'un développement ordonné et durable des pêcheries de thon rouge du sud ;
- c) les intérêts des parties à travers les zones économiques exclusives ou zones de pêche desquelles migrent les thons rouges ;
- d) les intérêts des parties dont les navires pêchent le thon rouge du sud, y compris celles qui ont historiquement pratiqué cette pêche et celles qui ont des pêcheries de thon rouge du sud en cours de développement ;
- e) la contribution de chaque partie à la conservation et à l'amélioration du thon rouge du sud et aux recherches scientifiques sur cette espèce ;
- f) tout autre facteur que la Commission considère comme approprié. »

Des discussions concernant les principes d'allocation des TAC eurent lieu lors de la 11<sup>e</sup> session de la CCSBT (2004) il fut décidé que :

« 44. La Commission élargie note qu'il conviendra de parvenir à un accord sur des règles de décision pour l'allocation du TAC dérivées de la procédure de gestion avant d'introduire ladite procédure de gestion. La Commission élargie a décidé que ces règles devraient prendre en compte les principes d'allocation exposés dans l'Entente CCSBT n°1.

45. La Commission élargie a décidé que l'accord sur ces règles serait élaboré durant l'intersession et validé lors de la 12<sup>e</sup> session de la CCSBT. »

Cependant, aucune décision n'a pu être prise durant l'intersession et la question demeure non résolue. Néanmoins, avant l'introduction de la procédure de gestion, il reste important de décider des règles/formules d'allocation qui s'appliqueront lorsque la procédure de gestion recommandera un changement des TAC.

## Commission internationale pour la conservation des thons atlantiques (ICCAT)

L'ICCAT n'a pas adopté de procédure pour l'allocation des quotas ou d'autres allocations d'opportunités de pêche. Les membres de l'ICCAT participe à un processus d'allocation basé sur des négociations directes entre les parties concernées.

Les négociations sont régies par les principes adoptés par les membres de l'ICCAT dans la Aux recommandations au 01-05, annexe I, suite à un processus qui a duré plus de trois ans et a couvert plusieurs réunions d'un groupe spécial de l'ICCAT, jusqu'à ce qu'un accord ait été atteint concernant tous les principes.

Les allocations décidées sont valables pour une période de trois ans. Les droits à quotas obtenus par le biais de ce processus d'allocation ne sont pas transférables et la non utilisation du quota alloué un

membre peut entraîner une perte de droits à une future allocation de quotas. Il convient de noter que la renégociation des droits à quotas tous les trois ans permet des ajustements prenant en compte l'évolution de la pêche et les éventuels nouveaux entrants.

### **Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC)**

Historiquement, l'IATTC n'a pas adopté de système pour l'allocation des quotas entre ses pays membres. Néanmoins, la Commission a, depuis la fin des années 60, établi un TAC annuel global pour l'albacore, sans allocation spécifique aux membres. Le directeur de l'IATTC établissait la date à laquelle le quota serait atteint et à laquelle la pêche serait donc fermée, estimée à partir des captures débarquées et de la situation en mer. Après cette date, la pêche à la senne n'était plus autorisée. En dépit du fait que ce système fonctionnait correctement, les pays ayant des flottes de petite taille considéraient comme injuste que leurs navires doivent arrêter la pêche avant la fin de l'année.

Cette situation a conduit à des négociations visant à établir un système d'allocation par pays, qui a duré plusieurs années à partir du milieu des années 70. Les critères d'allocation discutés étaient largement basés sur les captures historiques dans les zones des 200 milles (les captures historiques réalisées en dehors de la zone des 200 milles –environ 50%– n'étaient pas allouées). La proposition a envisagé un système de licences régionales qui aurait fourni un accès à l'ensemble de la région aux navires participants. Pour finir, les négociations ont atteint une impasse et ont échoué, principalement car il n'a pas été possible d'arriver à un accord sur les quantités à allouer aux états riverains, et, à ce point, le Mexique et le Costa Rica se sont retirés de la Commission. Le Mexique n'a rejoint la Commission que 10 ans plus tard.

Ces dernières années, les pays de l'IATTC ont favorisé des mesures de gestion alternatives, telles que des fermetures spatio-temporelles, et n'ont pas poussé à l'adoption d'un système d'allocation. Il a néanmoins été demandé Secrétariat de l'IATTC d'explorer les possibilités de mise en place d'un système d'allocation et d'en faire rapport lors de la prochaine réunion annuelle.

### **Western and Central Pacific Fishery Commission (WCPFC)**

Les membres de la WCPFC n'ont pas encore adopté de procédure formelle d'allocation des opportunités de pêche entre ses membres. Cependant, la Convention de la WCPFC comporte des dispositions qui indiquent les principes de base qu'une telle procédure devrait suivre. En particulier, l'article 10(3) de cette Convention indique :

« 3. Dans l'élaboration des critères pour l'allocation du total admissible des captures ou du niveau total d'effort de pêche, la Commission devra prendre en compte, entre autres :

- a) l'état des stocks et le niveau actuel d'effort de pêche dans la pêche ;
- b) les intérêts respectifs, et les modes et pratiques de pêche actuels et passés des participants à la pêche et la proportion des captures destinées à la consommation intérieure ;
- c) les captures historiques dans la région ;
- d) les besoins des petits états, territoires et possessions insulaires en développement de la Zone de Convention dont les économies, la sécurité alimentaire ou les ressources dépendent majoritairement de l'exploitation des ressources marines vivantes ;
- e) les contributions respectives des participants à la conservation et à la gestion des stocks, y compris la fourniture par ceux-ci de données exactes et leur participation aux activités de recherche scientifique dans la Zone de Convention ;
- f) l'historique de conformité des participants vis-à-vis des mesures de conservation et de gestion ;

- g) *les besoins des communautés côtières dépendant principalement de l'exploitation de ces stocks ;*
- h) *les circonstances particulières d'un État qui est entouré par les zones économiques exclusives d'autres États et qui n'est doté que d'une zone économique exclusive limitée ;*
- i) *la situation géographique d'un petit état insulaire en développement composé de groupes d'îles non continus ayant chacun une identité économique et culturelle propre mais qui sont séparés par des zones de haute mer ;*
- j) *les intérêts et aspirations de pêche des états riverains, en particulier les petits états, territoires et possessions insulaires en développement, dans les zones de juridiction nationales desquels se rencontrent les stocks. »*

Ces critères sont similaires à ceux de l'ICCAT, mais la WCPFC est un cas unique, dans la mesure où ceux-ci sont inscrits dans le texte même de la Convention et doivent servir de base à l'élaboration du système d'allocation.

Par ailleurs, il existe un système de contrôle de l'effort de pêche, le *Vessel Day Scheme* (VDS), dans lequel les propriétaires de navires peuvent acheter et vendre des jours de pêche en mer dans les régions couvertes par les « Parties de l'Accord de Nauru » (PNA). Depuis 1992, les îles Salomon, Tuvalu, Kiribati, les îles Marshall, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Nauru, les états fédérés de Micronésie et Palau, communément appelés « Parties de l'Accord de Nauru », ont collaboré à la gestion des stocks de thons dans leurs eaux territoriales.

L'objectif du VDS est de réduire les captures des espèces cible de thons et d'augmenter le taux de rentabilité des activités de pêche par le biais de droits d'accès payé par les nations pêchant en eaux lointaines. L'allocation totale des jours de pêche est établie et répartie entre les membres pour des périodes d'un an et jusqu'à trois ans à l'avance.

Dans le cadre du système de gestion du VDS, les PNA établissent le nombre total de jours qui peuvent être pêchés dans leurs eaux combinées ainsi que la répartition du nombre total de jours entre chaque pays. Ces allocations de jours de pêche sont établies pour des périodes de 12 mois et ce jusqu'à trois ans en avance. Les informations d'évaluation de stocks les plus récentes concernant les espèces cibles (listao, albacore et patudo) et les informations relatives à la maximisation des retombées économiques et à l'utilisation optimale de la ressource sont utilisés pour évaluer les allocations de jours de pêche.

Pour empêcher ou limiter les évolutions techniques de la puissance et de l'efficacité de pêche qui pourraient conduire à un maintien ou à l'accroissement des captures dans le cadre de l'application du VDS, un « jour de pêche » au sens du VDS tient compte de la longueur du navire, les navires les plus grands se voyant retirer plus d'un jour de pêche pour chaque jour réellement passé en mer.

Cette compensation entre longueur du navire et jour de pêche peut être modifiée au fil du temps pour prendre en compte les évolutions de la puissance et de l'efficacité de pêche. Cette modification de la relation entre longueur de pêche et la capacité de pêche, en plus de la possibilité de changer le nombre total de jours qui peuvent être pêchés dans une période donnée, permet de moduler les relations de prises et effort.

Dans le cadre de la répartition des jours de pêche, des allocations spécifiques ont été faites pour les accords régionaux de pêche dont font partie les PNA. Ces accords régionaux sont l'Accord sur l'accès régional aux pêcheries des États de Micronésie (FSMA) et le Traité Multilatéral sur la Pêche qui lie les gouvernements de certains états insulaires du Pacifique et le gouvernement des États Unis d'Amérique.

La WCPFC envisage actuellement l'élaboration d'un système similaire pour la répartition de l'effort en haute mer.

---

## Conclusion

Le processus d'allocation est essentiellement un processus politique qui ne réussira que s'il parvient à offrir à chacun des pays participants des opportunités équitables. Le simple fait que les membres d'une ORGP présentent des attentes et des aspirations différentes complique le processus de négociation. À ce sujet, lorsque l'on compare les approches adoptées par chacune des ORGP, il convient de prendre en compte la situation particulière de chacune d'entre elles : toutes les solutions ne sont pas applicables à toutes les ORGP. Par exemple, un système de quota non alloué n'est applicable que lorsque les pêcheries industrielles représentent une part importante de la pêche, dans la mesure où elles sont plus susceptibles d'être capables de déclarer leurs captures en quasi temps réel, ce qui permet d'estimer de façon plus précise le moment auquel le quota est atteint.

Par ailleurs, le scénario sera différent dans des régions où la majorité des captures sont réalisées dans les eaux de pays membres riverains, comme dans le cas des états insulaires du Pacifique. À l'inverse, dans d'autres océans tels que l'océan Indien, l'importance des captures réalisées en haute mer est bien plus élevée.

Un point important à considérer dans le cadre de tout futur mécanisme d'allocation est celui de l'éventuelle autorisation des transferts des droits alloués entre les participants. Toutes les ORGP n'autorisent pas le transfert des allocations, en dépit du fait que la littérature économique mentionne fréquemment la transférabilité des droits en tant que moyen d'accroître l'efficacité de l'utilisation de la ressource. Il conviendra donc d'étudier plus avant les avantages et les inconvénients des deux options.

La comparaison entre les options retenues par les diverses ORGP présentée dans ce document doit être considérée comme préliminaire au vu des délais très courts dans lesquels elle a été réalisée et pourra éventuellement être poursuivie plus avant dans le futur. Le Secrétariat souhaite par ailleurs remercier pour leurs contributions les secrétariats des autres ORGP.

# ANNEXE 1

## CRITERES DE L'ICCAT POUR L'ALLOCATION DE POSSIBILITÉS DE PÊCHE

**01-25 CRITÈRES DE L'ICCAT POUR L'ALLOCATION DE POSSIBILITÉS DE PÊCHE**

### **I. Critères de qualification**

Pour pouvoir être inclus dans les assignations de quotas dans le cadre de l'ICCAT, les participants devront satisfaire aux critères suivants:

1. Être une Partie contractante ou une Partie non-contractante, Entité, Entité de pêche coopérante.
2. Se montrer capable d'appliquer les mesures de conservation et de gestion établies par l'ICCAT, de collecter et de transmettre des données précises pour les ressources pertinentes et d'effectuer des recherches scientifiques sur ces ressources, en tenant compte de ses capacités respectives.

### **II. Stocks auxquels s'appliqueraient les critères**

3. Ces critères devraient s'appliquer à tous les stocks chaque fois qu'ils sont alloués par l'ICCAT.

### **III. Critères d'allocation**

#### **A. Critères relatifs aux activités de pêche antérieures/actuelles des participants en instance de qualification**

4. Prises historiques des participants en instance de qualification.
5. Les intérêts, les méthodes en matière de pêche et les pratiques de pêche des participants en instance de qualification.

#### **B. Critères relatifs à l'état du/des stock(s) à allouer et des pêcheries**

6. La situation du/des stock(s) à allouer par rapport à la production maximale équilibrée, ou en l'absence de production maximale équilibrée, un point de référence biologique convenu, et le niveau actuel de l'effort de pêche dans la pêcherie, en tenant compte des contributions à la conservation apportées par les participants en instance de qualification nécessaires pour conserver, gérer, restaurer ou rétablir les stocks de poisson, conformément à l'objectif de la Convention.
7. La répartition et les caractéristiques biologiques du/des stock(s), y compris la présence du/des stock(s) dans les zones sous juridiction nationale et en haute mer.

#### **C. Critères relatifs au statut des participants en instance de qualification**

8. Les intérêts des pêcheurs côtiers qui se consacrent à la pêche artisanale, de subsistance et de petits métiers.
9. Les besoins des communautés côtières de pêcheurs qui sont fortement tributaires de la pêche des stocks.
10. Les besoins des États côtiers de la région dont l'économie est très lourdement tributaire de l'exploitation des ressources biologiques marines, y compris de celles relevant de la compétence de l'ICCAT.

11. La contribution socio-économique des pêcheries pour les stocks relevant de la compétence de l'ICCAT aux États en développement, en particulier les petits États insulaires en développement et les territoires en développement de la région<sup>1</sup>.
12. La dépendance respective des États côtiers et des autres États qui pêchent des espèces relevant de la compétence de l'ICCAT vis-à-vis du/des stock(s).
13. L'importance économique et/ou sociale de la pêche pour les participants en instance de qualification dont les bateaux ont traditionnellement pêché dans la zone de la Convention.
14. La contribution des pêcheries pour les stocks gérés par l'ICCAT à la sécurité alimentaire nationale/aux besoins nationaux, à la consommation nationale, aux revenus tirés des exportations, et à l'emploi des participants en instance de qualification.
15. Le droit des participants qualifiés à pêcher en haute mer les stocks qui seront alloués.

**D. Critères relatifs au respect/transmission de données/recherche scientifique par les participants en instance de qualification**

16. L'acquis en termes de respect ou de coopération par les participants en instance de qualification avec les mesures de conservation et de gestion de l'ICCAT, y compris pour les grands thoniers, sauf dans les cas où les sanctions prévues dans les recommandations pertinentes de l'ICCAT ont déjà été appliquées.
17. L'exercice des responsabilités concernant les bateaux sous la juridiction des participants en instance de qualification.
18. La contribution des participants en instance de qualification à la conservation et la gestion des stocks, à la collecte et à la communication des données exactes requises par l'ICCAT et, en fonction de leurs capacités respectives, aux recherches scientifiques mimées sur les stocks.

**IV. Conditions d'application des critères d'allocation**

19. Les critères d'allocation devraient être appliqués de manière juste et équitable dans un souci de garantir des opportunités à tous les participants en instance de qualification.
20. Les critères d'allocation devraient être appliqués stock par stock par les Sous-commissions pertinentes.
21. Les critères d'allocation devraient être appliqués à tous les stocks de manière progressive, sur une période de temps devant être déterminée par les Sous-commissions pertinentes, pour tenir compte des besoins économiques de toutes les Parties concernées, notamment le besoin de minimiser les déséquilibres économiques.
22. L'application des critères d'allocation devrait tenir compte des contributions à la conservation apportées par les participants en instance de qualification nécessaires pour conserver, gérer, restaurer ou rétablir les stocks de poisson, conformément à l'objectif de la Convention.
23. Les critères d'allocation devraient être appliqués conformément aux instruments internationaux et de telle façon qu'ils encouragent les efforts visant à prévenir et à éliminer la surpêche et la capacité de pêche excédentaire, et qu'ils garantissent que les niveaux de l'effort de pêche sont proportionnés à l'objectif de l'ICCAT qui est de permettre et de maintenir la PME.

---

1. Aux fins du présent document, le terme "territoires" désigne seulement les territoires des États qui sont Parties Contractantes à la Convention au seul titre de ces territoires.

24. Les critères d'allocation devraient être appliqués de façon à ne pas légitimer les captures illégales, non-déclarées et non-réglémentées, et devront contribuer à prévenir, dissuader et éliminer la pêche illégale, non-déclarée et non-réglémentée, notamment la pêche pratiquée par des bateaux battant des pavillons de complaisance.
25. Les critères d'allocation devraient être appliqués de telle façon qu'ils encouragent les Parties, Entités et Entités de pêche non-contractantes à devenir Parties contractantes, dès lors qu'elles remplissent les conditions requises.
26. Les critères d'allocation devraient être appliqués de façon à encourager la coopération entre les États en développement de la région et d'autres États pêcheurs aux fins de l'utilisation durable des stocks gérés par l'ICCAT, et en accord avec les instruments internationaux pertinents.
27. Aucun participant en instance de qualification n'effectuera le commerce ni la vente de son allocation de quota, ni d'une part de celle-ci.