



La Conférence Ministérielle sur la Coopération
Halieutique entre les Etats Africains Riverains de
l'Océan Atlantique

Décembre 2016



Étude pour la mise en place d'un programme régional d'observation embarquée dans la région COMHAFAT

Synthèse

F & S Fisheries / Maritime Affairs
4 rue de Penzance, 29900 Concarneau France
Tel : + 33 2 98 60 55 42 | Fax : + 33 9 72 38 57 19
info@fs-marine.fr | www.fs-marine.fr

SARL au capital de 15 000 € | APE 7490B | SIRET 801 817 529 00010 | TVA FR 39 801 817 529

Préparé par : Benoit Caillart, Anaïd Panossian et Yves Boixel (F&S)

Relecture : Abdelouahed Benabbou et Mohamed Sadiki (COMHAFAT)

Avertissement : Les points de vue et les opinions exprimés dans ce rapport sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique ou la position officielle de la COMHAFAT

Citation : Etude pour la mise en œuvre d'un programme régional d'observation embarquée dans la région COMHAFAT, F&S Fisheries Maritime Affairs pour la COMHAFAT, décembre 2016

La reproduction et la diffusion du matériel de ce rapport à des fins éducatives ou à d'autres fins non-commerciales sont possibles sans autorisation écrite de la COMHAFAT, moyennant citation explicite de la source. La reproduction à des fins de revente ou à d'autres fins commerciales est interdite sans l'autorisation écrite de la COMHAFAT.



SYNTHÈSE

Introduction

La présente synthèse résume les principaux éléments de l'étude lancée suite à la Déclaration de Rabat sur la coopération Régionale pour la lutte contre la pêche INN adoptée par la 9^{ème} Conférence Ministérielle de la COMHAFAT en septembre 2014. Les termes de référence de cette étude intégraient la considération des éléments de contexte, ainsi que des recommandations visant à aboutir à un programme régional d'observation, pouvant mettre en œuvre un régime d'observateur : **commun**, afin de répondre aux différentes exigences réglementaires ou volontaires ; **unique**, en disposant d'un mandat reconnu par les différentes entités concernées et **permanent**, afin de couvrir l'intégralité des marées des navires concernés.

Le recours à l'observation embarquée comme moyen de suivi des activités de flottes de pêche, et comme source de données utilisables à des fins scientifiques, est prévu par le droit international et en particulier par la Convention des Nations Unies pour le Droit de la Mer et ses actes dérivés, ainsi que par les directives volontaires développées par la FAO pour la promotion de pratiques de pêche responsables ou les plans d'actions internationaux contre la pêche INN.

États des lieux des programmes d'observation embarquée dans la zone COMHAFAT

Au sein de la zone COMHAFAT, qui inclut les eaux sous juridiction des 22 États côtiers membres de l'organisation, du Maroc au nord à la Namibie au sud, et les zones de haute mer adjacentes, **plusieurs programmes obligatoires ou volontaires d'observations embarquées sont en vigueur** et applicables dans les zones sous juridiction et en haute mer. Il s'agit notamment :

- Des programmes d'observation embarquée imposés dans le cadre multilatéral de l'ICCAT, avec le programme de collecte de données scientifiques détaillé sous la recommandation 10-10, le programme de surveillance du respect du moratoire DCP imposé sous la recommandation 15-01, et le programme de surveillance des opérations de transbordement en mer de la recommandation 12-06 ; ainsi que le programme d'observation embarquée mis en œuvre par la SEAFO ;
- Des programmes d'observation embarquée prévus dans le cadre des accords bilatéraux d'accès des flottes étrangères aux eaux sous juridiction des États côtiers, comprenant les accords bilatéraux conclus par l'UE et ceux conclus par d'autres entités de pêche lointaine ;
- Des programmes nationaux d'observation embarquée développés de manière unilatérale par les États de pavillon sur leurs navires, comprenant pour les navires UE le programme obligatoire de collecte de données scientifiques de la *Data Collection Framework* ;
- Des programmes d'observation embarquée mise en œuvre sur une base volontaire par les armements afin de suivre le respect de bonnes pratiques à bord ou le suivi de la chaîne de traçabilité des produits de la pêche stockés à bord.

Dans le cas de la flotte des navires thoniers en activité dans la zone COMHAFAT, on dénombre 5 programmes différents d'observation embarquée applicables, chacun avec des prescriptions différentes en termes de responsabilité de l'observation (État de pavillon ou État côtier), de mandat de l'observateur (scientifique / contrôle / mixte), de taux de couverture (de 5% à 100%) et de circuit de transmission des données collectées. La situation de cette flotte vis-à-vis des programmes d'observation embarquée est complexifiée par le fait que les navires concernés peuvent exploiter au



cours d'une même marée plusieurs zones sous juridiction et les zones de haute-mer. Pour d'autres flottes, comme la flotte des chalutiers pélagiques congélateurs, la situation est plus simple avec deux à trois programmes d'observation embarquée applicables, et des zones de pêche qui se trouvent uniquement dans les eaux sous juridiction des États côtiers.

D'après les informations recueillies notamment au travers de questionnaires soumis à l'ensemble des 22 États membres de la COMHAFAT, **les situations des différents États membres vis-à-vis des programmes d'observation embarquée sont très inégales**. Certains États côtiers parviennent à maintenir des programmes d'embarquement sur des navires, tandis que d'autres éprouvent des difficultés d'ordre technique, juridique ou financière ne permettant pas d'assurer un taux de couverture minimum. Ces constats convergent avec ceux faits dans une étude de l'UA-BIRA publiée en 2016 qui attribue les faibles performances des programmes d'observation embarquée de certains États membres de la COMHAFAT à la sélection, la formation, le manque de statut valorisant du personnel observateur et la définition peu claire de leurs rôles et responsabilités.

Afin de pallier ces obstacles et d'assurer une couverture permanente des navires sous leurs responsabilités, en partenariat avec les États côtiers, **les associations françaises et espagnoles d'armateurs de thoniers senneurs ont mis en place des programmes régionaux d'observations communs, uniques et permanents** à bord de leurs navires. En résumé, les associations forment des observateurs qu'elles déploient sur leurs navires avec un mandat qui permet à cet observateur unique de remplir l'ensemble des obligations et des démarches volontaires qui s'imposent au cours d'une même marée, que ce soit dans les zones sous juridiction des États côtiers ou en haute mer. Dans de nombreux cas, l'observation humaine déployée par les armements est complétée par des observations électroniques, en particulier sur les navires espagnols. **Depuis son démarrage en 2013, ces programmes volontaires sont parvenus à développer des acquis importants** en termes de formation, de gestion des embarquements et de traitement des données, **mais ils se heurtent à des difficultés pour rencontrer l'adhésion des États côtiers**.

Leçons tirées des programmes d'observation embarquée mis en œuvre dans d'autres contextes

L'étude a passé en revue les caractéristiques des programmes d'observation embarquée mis en œuvre à des échelles régionales dans les autres océans afin d'en tirer des leçons utiles dans la perspective d'un programme régional pour la région COMHAFAT. Les principaux enseignements sont les suivants :

- Dans la plupart des cas, **les programmes d'observation embarquée adoptés par les ORGP s'appuient sur les programmes sous-régionaux ou nationaux** des entités concernées (CCAMLR, CTOI, WCPFC, NAFO, ICCAT ROP-BFT pour certains segments). Dans quelques cas, l'ORGP prend elle-même la responsabilité du programme en déployant ses propres observateurs, avec des modalités pratiques de mise en œuvre qui échappent en grande partie aux États côtiers.
- **Une couverture permanente obligatoire des marées des navires de pêche par des observateurs s'applique quand l'ORGP compétente a adopté une résolution spécifique allant dans ce sens**. Dans la zone COMHAFAT, l'ICCAT n'impose pas la couverture permanente, hormis dans le cadre limité dans le temps et dans l'espace de l'observation du moratoire DCP. Une couverture à 100% des navires concernés ne pourra donc se faire que sur la base d'un volontariat des armements concernés.



- **Les différents programmes d'observation embarquée ont des finalités scientifique, contrôle ou mixte scientifique/contrôle**, avec le point commun qu'en cas de contrôle, **l'observateur n'est pas habilité à dresser des procès verbaux** ni à dérouter le navire. Toutefois, les rapports des observateurs peuvent faire partie des éléments considérés dans les procédures d'infraction. Parmi les programmes intégrant une dimension contrôle, l'exemple de la WCPFC est intéressant à retenir car il les infractions présumées à une liste détaillée, permettant de diminuer le risque d'erreurs de jugement des observateurs.
- S'agissant du niveau de formation des observateurs, les enseignements tirés d'autres programmes indiquent que **la simple prescription de niveaux de formation minimaux des observateurs à respecter par les parties concernées ne suffit pas** pour garantir une qualité harmonisée des observations et donc le succès du programme (i.e. NAFO, CCMALR). L'exemple à retenir est celui de la WCPFC qui audite régulièrement les programmes de formation des États participants afin de s'assurer qu'ils respectent bien les conditions minimales convenues, avec le pouvoir de retirer leur accréditation si ça n'est pas le cas.
- Dans pratiquement tous les cas étudiés, **l'ORGP à l'origine du programme d'observation embarquée a préparé et publié des documents pour les observateurs (manuels, formulaires), permettant une harmonisation des cadre de collecte** des informations à bord. Dans certains cas, les efforts d'harmonisation vont jusqu'à préciser les procédures de briefing/débriefing et d'évaluation des observateurs (ex. WCPFC). Dans l'Atlantique, ce type de standardisation internationale n'existe pas, ce qui nuit à la production de données harmonisées à l'échelle régionale, et donc à leurs analyses.

Contexte institutionnel et réalisations pertinentes dans la région COMHAFAT

Dans la région COMHAFAT, il existe trois organisations régionales de pêche (ORP), la CSRP, le CPCO et la COREP, qui ont pour mandat d'harmoniser les initiatives de leurs États membres en matière de pêche, et de renforcer la coopération sous-régionale. Seuls le Maroc et la Namibie ne sont membres ou partie coopérante d'aucune de ces trois ORP. Les réalisations des trois ORP en matière de gouvernance, et en particulier en matière de suivi, contrôle et surveillance, sont relativement inégales. Les trois ORP ont chacune adopté des conventions minimales d'accès (CMA) qui prévoient l'embarquement d'observateurs à bord des navires avec toutefois des approches différentes en termes de définition du mandat de l'observateur et des flottes sujettes à observation. La CSRP et le CPCO ont adopté des conventions permettant l'échange des données entre les États membres, dont les données collectées par les observateurs, ce type de convention étant à l'état de projet pour la COREP. Enfin, **seule la CSRP a avancé de manière substantielle sur l'intégration sous-régionale des conditions de suivi, contrôle et surveillance (SCS)** avec la préparation d'une convention SCS spécifique qui prévoit parmi d'autres dispositions la mise en œuvre d'un programme d'observateurs à compétence régionale, avec des projets de protocole d'application détaillant certaines modalités de mise en œuvre. D'après la CSRP, cette convention qui permet l'adhésion du Ghana et du Libéria, devrait être adoptée prochainement, les étapes de validation ayant été accomplies.

Les trois ORP n'ont pas d'expérience de coopération opérationnelle, même si elles échangent régulièrement des informations. **Cette coopération peut être encouragée et/ou organisée par la COMHAFAT**, comme son mandat le lui permet, en s'appuyant sur les termes de leur Memorandum d'Entente (MoU) signé à Agadir en 2015. Par ailleurs, la COMHAFAT a conclu des accords de coopération avec des entités de pêche lointaine, dont le LDAC qui regroupe les armements européens, les représentants de flottes russes, la coopération japonaise et l'*International Seafood Sustainability Foundation* (ISSF) qui est une ONG œuvrant pour la promotion de pratique de pêche responsable pour la pêche thonière à l'échelle mondiale, et très engagée sur la question



des observations embarquées. Ces accords de coopération pourront soutenir la mise en place du futur programme d'observation embarquée.

Constats et recommandations

Sur la base des constats faits sur l'état des lieux des programmes d'observation embarquée dans la région COMHAFAT, les leçons tirées d'autres programmes d'observation embarquée, et le cadre de gouvernance dans la région COMHAFAT, et ce dans l'objectif d'aboutir à un système régional d'observation commun, unique et permanent, **l'étude fait plusieurs recommandations basées sur des constats et contraintes à lever**. Les principales recommandations incluent :

- **La structuration d'un programme régional qui s'appuierait sur les programmes nationaux et sous-régionaux existants**, plutôt que sur une seule entité à compétence régionale. Ce dispositif permettra en effet de mieux capitaliser sur les acquis et d'associer les États concernés pour une meilleure appropriation. À cet effet, un mémorandum d'entente entre les États concernés représentés par leurs ORP formalisant l'ambition de développer un programme régional d'observation embarquée devra être conclu sous l'égide de la COMHAFAT.
- **L'association des États côtiers, des États de pavillon et des armements concernés dans la définition et la mise en œuvre du programme régional** au sein d'un Comité de Pilotage. En effet, le futur programme régional d'observation embarquée devra satisfaire des obligations et des missions pour le compte de ces différentes entités dans leurs domaines de compétence quelque soit la zone de pêche où se trouve le navire observé, dans des zones sous juridiction ou en haute mer. Avec un objectif de couverture permanente, le futur programme ira au-delà des prescriptions applicables. Le Comité de Pilotage sera l'organe de gouvernance du programme régional ;
- **Une centralisation des tâches opérationnelles du programme au sein d'une Direction du Programme** qui comprendra une partie centralisée pour la supervision générale de la mise en œuvre programme sous des modalités harmonisées, et une partie déconcentrée avec des coordinateurs régionaux désignés par les ORP pour la mise en œuvre des opérations de déploiement des observateurs à compétence régionale qui seront désignés par les États participants. La Direction du Programme sera l'organe exécutif du programme ;
- **La mise en place**, au travers d'un accord spécifique entre les parties, **d'un mécanisme de reconnaissance mutuelle des observateurs à compétence régionale**, permettant aux observateurs désignés par leurs États d'être accrédités pour observer valablement les activités de pêche quelle que soit la zone de pêche du navire. Ce mécanisme spécifique est nécessaire en l'absence de mécanisme d'accréditation des observateurs des parties contractantes par l'ICCAT ;
- **La définition d'un mandat commun et unique de l'observateur à compétence régionale** qui devra couvrir à minima les obligations dont les différents États concernés sont redevables devant la communauté internationale. Notre recommandation va vers un mandat purement scientifique de nature à favoriser les conditions de travail à bord de l'observateur, sachant que les rapports des observateurs scientifiques peuvent permettre d'identifier à posteriori des cas de non-respect des règles. Si toutefois les parties devaient retenir une composante contrôle, nous recommandons de s'inspirer du système de *check list* mis en place par la WCPFC qui limite les possibilités d'erreurs de jugement. Dans tous les cas, nous recommandons de ne pas donner aux observateurs à compétence régionale de mandat pour dresser des procès verbaux ou pour dérouter les navires observés ;
- **Une formation harmonisée de haut-niveau des observateurs à compétence régionale** étant donné que le succès d'un futur programme



dépendra dans une large mesure de la qualité des observations fournies. Nous recommandons qu'un cursus de formation, qui serait étroitement lié au mandat donné à l'observateur, soit défini de manière harmonisée par la direction du programme et appliqué avec force obligatoire par les États participants. À l'instar de ce qui est pratiqué par la WCPFC, nous recommandons également que les cursus de formation mis en œuvre par les États participants suivant les lignes directrices du programme fassent l'objet d'une accréditation et qu'ils soient régulièrement audités pour décider du maintien de cette accréditation. Les observateurs nationaux qui auront suivi avec succès le cursus de formation obligatoire pourront être désignés par les États comme observateur à compétence régionale à la Direction du Programme qui gèrera leur déploiement.

- **Des standards harmonisés de protocole de collecte de données et de rapports des observateurs à l'échelle régionale**, car il est important pour le programme de pouvoir collecter des informations d'un niveau égal quelle que soit l'origine de l'observateur à compétence régionale. Ces standards n'existent pas encore, en notant toutefois que certaines parties (i.e. UE, armements français et espagnols) en ont développé pour leurs propres besoins, et que l'ICCAT vient très récemment de permettre une implication de son comité scientifique (SCRS) dans cet exercice.
- **Des bases institutionnelles robustes dans les États participants** : du fait d'incertitudes juridiques et financières dans les États participants, le programme régional s'expose à des risques de volatilité des observateurs à compétence régionale si les bases institutionnelles les encadrant ne sont pas définies par les États dont ils sont ressortissants. Nous recommandons donc que les États qui souhaitent participer au programme régional puissent être en position de démontrer i) que le statut d'observateur est bien défini dans la réglementation nationale et ii) que des ressources financières pluriannuelles sont disponibles pour payer les salaires et les charges sociales de ces observateurs à compétence régionale.
- **La définition de règles de protection et de diffusion des données collectées par les observateurs à compétence régionale** qui respectent au minimum les attributions des États de pavillon et des États côtiers, avec des possibilités d'aller au-delà si les participants en conviennent explicitement. Pour que le programme régional puisse être en mesure de valoriser les données collectées, nous recommandons en outre que les règles de confidentialité gouvernant l'usage des informations collectées soient clairement définies.
- **Une répartition équitable de la charge de travail entre les parties concernées**. Suivant nos estimations, le programme régional sera susceptible de créer 150 postes d'observateurs à compétence régionale dans le cas de la pêche thonière tropicale, ou 130 dans le cas de la pêche industrielle de petits pélagiques. Comme cela a été demandé à plusieurs reprises au cours de l'étude par des parties prenantes, ces postes devront être répartis de manière équitable entre les différents États participants sur une base objective et vérifiable. À ce titre, une clé de répartition assise sur le prorata des captures des navires sujets à observation dans la zone sous juridiction nous apparaît comme une base de travail acceptable.
- **Des mécanismes de financement pérennes** : suivant nos estimations, le coût de fonctionnement du programme régional en année pleine s'établira à environ 1,6 million € par an, dont 750 000 € pour le fonctionnement de la Direction du Programme et 875 000 € pour le paiement des primes de mer et des frais de voyage des observateurs à compétence régionale. **Ce coût récurrent pourra être couvert intégralement par une contribution armateur**. Pour sa phase de constitution conduisant à son mode opérationnel générateur de recettes, nous estimons que le programme devra bénéficier de l'équivalent de 1,2 million € en subventions, avec une contribution possible des partenaires au développement engagés dans le renforcement de la gouvernance des pêches en Afrique occidentale.



- Nous recommandons que **le financement des opérations du programme se fasse au travers d'un fond observateurs** qui sera géré par la Direction du Programme sous le contrôle du Comité de Pilotage.

L'étude établit un plan d'action qui propose une chronologie des actions recommandées pour parvenir à la mise en œuvre d'un programme régional d'observation embarquée, et qui précise le rôle de chaque entité pour chaque action.

Le plan d'action se découpe **en trois phases** :

- i) **une phase d'initiation du programme** pendant laquelle les préalables institutionnels indispensables aux fondations du programme sont accomplis, incluant la conclusion de mémorandums d'entente entre les parties concernées ;
- ii) **une phase de création et de lancement des organes du programme**, comprenant notamment la constitution puis l'opérationnalisation du Comité de Pilotage (organe de gouvernance) et de la Direction du programme (organe exécutif) et ;
- iii) **une phase de mise en conditions opérationnelles** au cours de laquelle le programme prépare et adopte les éléments clés du programme (définition du mandat de l'observateur à compétence régionale, harmonisation des standards de formation, de collecte et de rapport, procédures de déploiement, clés de répartition, etc.).

D'après nos estimations, **si la phase d'initiation démarre en 2017, le programme régional d'observation embarquée pourrait être opérationnel en 2019.**

Conclusion

Cette étude permet de conclure que la mise en œuvre d'un programme régional d'observation embarquée dans la région COMHAFAT est possible. **Le principal facteur de réussite sera la volonté politique des entités impliquées** pour parvenir à ce résultat. L'engagement marqué des différentes parties dans l'amélioration de la gouvernance du secteur des pêches et dans la lutte contre la pêche INN permet d'entrevoir avec optimisme l'implication de chacun dans la construction puis dans la mise en place du programme régional d'observation embarquée, qui **marquera dans l'histoire de la gouvernance du secteur de la pêche** en Afrique occidentale **l'émergence de la première initiative collective** d'acteurs institutionnels et privés internationaux visant à mutualiser et à optimiser à une échelle régionale les conditions de suivi de flottes de pêche aux activités transnationales.

Le programme régional d'observation embarquée contribuera ainsi à renforcer deux piliers essentiels de la gouvernance des pêches au travers de la coopération interétatique promue par le droit de la mer : i) le suivi, contrôle et surveillance des flottes de pêche, avec des effets positifs pour la lutte contre la pêche INN, et ii) l'amélioration des avis scientifiques en soutien à la gestion des pêches par l'apport de nouvelles données qui manquent actuellement.

En raison de ses caractéristiques opérationnelles, et de la demande des armements concernés pour arriver à ce type de couverture commune, unique et permanente organisée à l'échelle régionale, **la première flotte candidate à retenir pour ce programme régional est probablement la flotte des thoniers senneurs industriels** active dans la région COMHAFAT. La mise en place réussie d'un programme d'observation embarquée sur les thoniers senneurs facilitera le travail pour la prise en considération d'autres flottes. Parmi celles-ci, on identifie en priorité la **flotte des chalutiers pélagiques industriels** qui, malgré son impact sur les stocks et sa dimension économique, reste à l'heure actuelle relativement peu suivie au moyen d'observations embarquées.