



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

Novembre 2019



Etude pour examiner la
pertinence et les modalités
pratiques pour faire évoluer
la COMHAFAT vers une
Organisation Régionale de
Gestion de Pêche

Rapport final

Préparé par : Benoit Caillart, Michel Morin et Mireille Thom (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 : Caillart, B., Morin, Thom, M. (2019) - Etude pour examiner la pertinence et les modalités pratiques pour faire évoluer la COMHAFAT vers une Organisation Régionale de Gestion de Pêche, F&S Fisheries Maritime Affairs pour la COMHAFAT

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.



RESUME

- 1. La Conférence des Ministres de la COMHAFAT a recommandé d'examiner les possibilités de hisser la COMHAFAT au statut d'une Organisation Régionale de Gestion des Pêches (ORGP) lors de sa réunion d'août 2018.** Ce rapport d'étude fait suite à cette recommandation, en procédant à une analyse contextuelle de la pertinence de ce projet ainsi qu'à une analyse juridique de ses fondements.
- 2. Les captures annuelles de la pêche maritime dans la zone allant du Maroc à la Namibie représentent en moyenne 5 millions de tonnes,** dont 71% d'espèces de petits pélagiques et 23% d'espèces de poissons démersaux. Les débarquements jouent un rôle essentiel pour la sécurité alimentaire des populations africaines, notamment pour ce qui concerne les petits pélagiques. La gestion durable des pêcheries est un élément central pour la réalisation de l'Objectif de Développement Durable 14 des Nations Unies.
- 3. D'après les informations disponibles, environ 90% des stocks de petits pélagiques évalués par le COPACE sont partagés entre plusieurs pays,** le plus souvent entre quatre et cinq pays. Concernant les stocks d'espèces démersales, la proportion est de 55% des stocks évalués. Cependant, dans pratiquement tous les cas, les hypothèses sur les limites des stocks ne sont pas fondées sur des preuves scientifiques mais sur des hypothèses. Par ailleurs, ces limites peuvent changer sous l'effet de cycles conjoncturels à court terme liés à des conditions océanographiques particulières, ou sous l'influence de tendances à long terme découlant du changement climatique.
- 4. Les activités de pêche exploitant les stocks de petits pélagiques et de démersaux se concentrent dans les limites des zones économiques exclusives (ZEE) des États côtiers.** En effet, la grande majorité des espèces exploitées se distribue sur le plateau continental, et ce dernier se termine bien en deçà des limites extérieures des ZEE des États côtiers de la façade Atlantique de l'Afrique. Il n'y a pas de pêcheries significatives dans les zones de haute mer, en dehors de celles ciblant les thonidés et de celles ciblant les espèces profondes dans l'Atlantique Sud-Est.
- 5. Les informations scientifiques du COPACE sur l'état des stocks de petits pélagiques et de démersaux indiquent que 41% des stocks qui ont pu faire l'objet d'une évaluation sont surexploités,** demandant que des mesures soient prises pour permettre leur reconstitution. Parmi les stocks ayant pu être évalués, 36% sont en état de pleine exploitation avec le besoin de prendre des mesures pour prévenir un accroissement de la pression de pêche. Enfin, 23% sont réputés non-pleinement exploités, ce qui signifie que la pression de pêche peut être éventuellement augmentée, mais en prenant des mesures pour qu'un éventuel accroissement de l'effort n'impacte pas les stocks pleinement exploités ou surexploités. Environ 40% de la centaine de stocks étudiés par le COPACE n'ont pu être évalués faute de données scientifiques suffisantes.
- 6. Il n'existe pas actuellement d'organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) en capacité d'adopter des mesures de gestion et de conservation contraignantes** pour la préservation des stocks de petits pélagiques et de démersaux. Les organisations régionales de pêche existantes (CSRP, CPCO, COREP, FAO-COPACE) ont comme principal objectif la promotion de la coopération entre leurs États membres respectifs dans plusieurs domaines dont ceux concernant la durabilité des pêcheries et la lutte contre la pêche illégale, mais sans la capacité juridique d'adopter des mesures obligatoires. Les actions mises en œuvre dans un passé récent ont surtout concerné la coopération dans le domaine de la lutte contre la pêche INN et l'échange d'informations. Relativement peu d'actions ont été mises en œuvre pour l'identification de mesures harmonisées de conservation et de gestion des ressources partagées.
- 7. Le cadre de gouvernance internationale actuel n'est pas en adéquation avec celui promu par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer de 1982 (CNUDM) et l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants de 1995.**



Ces deux textes contraignants imposent aux États qui partagent des stocks l'établissement de mécanismes de coopération pour la mise en œuvre de mesures de conservation et de gestion basées sur les meilleurs avis scientifiques. Cette obligation de coopération a été rappelée par le Tribunal International pour le Droit de la Mer en 2016 en réponse à une question posée par la CSRP. Le cadre actuel de coopération internationale ne permet pas d'entretenir une coopération régulière et pérenne entre les États concernés, et n'a pas donné jusqu'à présent les résultats escomptés si l'on en juge par l'état de surexploitation de certains stocks d'importance stratégique. La pertinence de la création d'une ORGP apparaît donc difficilement discutable.

8. **Les analyses juridiques indiquent que la création de cette nouvelle ORGP ne pourra se faire valablement par la transformation de la COMHAFAT.** En effet, la convention fondatrice de la COMHAFAT est très éloignée du modèle de la convention fondatrice d'une ORGP, ce qui implique que pratiquement tous ses articles seraient à modifier pour élaborer la structure d'une organisation fonctionnant comme une ORGP. Sur cette base, il n'apparaît ni approprié ni juridiquement pertinent de refondre la convention fondatrice de la COMHAFAT par le jeu des amendements prévus à l'article 25 de cette convention du fait de la nature substantielle des changements à y apporter.
9. **La création d'une nouvelle ORGP devra par conséquent se faire par la négociation d'un nouvel instrument international.** La nouvelle ORGP devra être structurée suivant les modèles en vigueur, avec une Commission disposant du pouvoir d'adopter des mesures de conservation et de gestion contraignantes, et des organes subsidiaires chargés d'appuyer les travaux de la Commission, incluant un comité administratif et financier, un comité de conformité, un comité scientifique et un secrétariat exécutif. Ce nouvel instrument devra prendre en compte les spécificités de la zone COMHAFAT, c'est-à-dire principalement i) un champ d'application portant sur des stocks de petits pélagiques et / ou de démersaux exploités uniquement à l'intérieur des limites des ZEE des États côtiers et ii) des stocks exploités qui se répartissent dans les ZEE d'un maximum de 4 à 5 États côtiers. Cette dernière spécificité suggère le besoin d'adopter une approche régionale dans le processus de prise de décision comme le font d'autres ORGP (Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée – CGPM – par exemple).
10. **Un projet de convention fondatrice d'une nouvelle ORGP a été préparé dans le cadre de cette étude.** Ce projet tient compte des spécificités des pêcheries de la zone COMHAFAT susceptibles de tomber sous son mandat de gestion. Le cas échéant, ce projet de convention pourra servir de base de travail aux négociateurs réunis dans un groupe de travail international spécifique.
11. **La COMHAFAT pourra être l'organisation chargée par les États côtiers concernés de piloter le processus de négociation de la future ORGP si cela est souhaité par les États concernés.** Ce type de mission correspond en effet au mandat de l'organisation en matière de promotion de la coopération entre ses États membres, avec une couverture géographique qui correspond aux besoins identifiés.
12. **Les États côtiers concernés doivent lancer un signal politique fort à la communauté internationale, qui constituera le point de départ du processus de négociation.** Il est ainsi recommandé que la Conférence des Ministres de la COMHAFAT puisse adopter une déclaration politique conjointe affirmant la volonté des pays de s'engager dans le processus de négociation de la convention fondatrice d'une nouvelle ORGP, et chargeant la COMHAFAT de piloter cette initiative. Le cas échéant, la déclaration politique devra également prévoir un mécanisme financier pour que toutes les parties concernées puissent participer aux débats d'un groupe de travail spécifique.
13. **En préalable à la réunion de sa Conférence des Ministres chargée d'examiner le principe d'un engagement politique dans le processus de création d'une nouvelle ORGP, la COMHAFAT devra déployer une stratégie de communication adaptée permettant de s'assurer que toutes les parties concernées disposent du**



même niveau d'information, que ce soient les États concernés, les organisations régionales de pêche ou les organisations d'intégration économique. La communication aura pour principaux objectifs de s'assurer que les différentes parties ont une vision partagée des besoins en matière de conservation et de gestion des stocks partagés, et des moyens pour y répondre au travers de la possible création d'une ORGP. La stratégie de communication devra également mettre en évidence la valeur ajoutée d'une telle initiative par rapport à la situation actuelle, et les synergies et complémentarités avec le cadre de gouvernance existant des pêcheries de l'Afrique atlantique.

14. **Une série de questions / réponses à propos de l'initiative de création d'une nouvelle ORGP a été préparée dans le cadre de cette étude** sous l'objectif d'expliquer ses tenants et aboutissants. Ces questions / réponses peuvent constituer l'un des outils de communication. Les questions traitées sont celles qui apparaissent à ce stade comme celle pouvant venir à l'esprit des personnes concernées. D'autres questions / réponses pourront être ajoutées en fonction de la teneur des discussions à venir.

*



SUMMARY

- 1. At its meeting of August 2018, the Conference of COMHAFAT Ministers recommended examining the possibility of elevating COMHAFAT to the status of a Regional Fisheries Management Commission (RFMO).** This study-report results from that recommendation through a contextual analysis of the relevance of this project along with a legal analysis of its basis.
- 2. Annual catches in the fishing zone stretching from Morocco to Namibia amount to an average of 5 million tonnes,** with 71% made up of small pelagic species and 23% of demersal species. Landings, particularly of small pelagics, play a key role in the food security of African populations. Sustainable management of fisheries is key to delivering on the United Nations Objective 14 on Sustainable Development.
- 3. According to available data, around 90% of small pelagics surveyed by CECAF are shared among several countries,** in most cases among 4 or 5 countries. For demersal species, the share amounts to 55% of estimated stocks. However, in practically all cases, the hypotheses on stock limits are not based on scientific evidence but on series of hypotheses. Indeed, these limits can vary under the impacts of short-term cycles resulting from specific oceanographic cycles, or of long-term trends due to climate change.
- 4. Fishing activities targeting both small pelagic and demersal species are concentrated within the exclusive economic zones (EEZs) of the coastal States.** Indeed, the vast majority of targeted species are to be found on the continental shelf which, itself, ends well within the external limits of the EEZs of the coastal States on Africa's Atlantic seaboard. There are no significant fisheries on the high seas, beyond those targeting tuna species and those fishing for deep-sea species in the south-east Atlantic.
- 5. Scientific data provided by CECAF on the state of the small pelagic and demersal stocks show that 41% of the stocks that could be evaluated were overfished,** requiring measures to be taken to allow for the rebuilding of these stocks. Among the stocks that could be assessed, 36% were fully exploited and required measures to be taken to prevent an increase in fishing pressure. In addition, 23% are said not to be fully fished which means that fishing pressure could perhaps be increased if measures were taken to ensure that such an increase did not impact on stocks fully exploited or overexploited. Of around a hundred stocks examined by CECAF, the state of around 40% could not be evaluated due to incomplete scientific data.
- 6. As things stand today, there are no regional fisheries management organisations (RFMOs) in capacity to adopt binding management and conservation measures** to preserve small pelagic and demersal stocks. The existing regional fisheries organisations (SRFC, FCWC, COREP, FAO-CECAF) aim principally to promote cooperation among their respective Member States in a number of areas, such as ensuring sustainable fisheries and tackling illegal fishing, but without the legal mandate to adopt binding measures. The measures implemented recently have particularly focused on combatting illegal fishing and exchanging information. Relatively few initiatives have been undertaken to identify harmonised measures on conservation and management of shared resources.
- 7. The current international governance framework is not in line with that recommended in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea or in the 1995 United Nations Agreement on straddling stocks.** These two binding documents demand that States which share stocks put in place cooperation mechanisms to allow for the implementation of conservation and management measures based on the best scientific advice. This duty of cooperation was underlined by the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) in 2016 in response to a question posed by the SRFC. The overfishing of certain strategically important stocks shows that the current international cooperation framework does not allow for regular and long-term cooperation among the



relevant States and has not yet delivered the hoped-for results. The need for an RFMO would therefore seem difficult to argue against.

8. **The legal analyses show that the creation of this new RFMO will not be properly achieved through the transformation of the COMHAFAT.** Indeed, COMHAFAT's founding convention is very different from that of an RFMO, which means that practically all its articles would have to be changed so as to create the structure of an organisation operating as an RFMO. This is why it does not appear to be either appropriate or legally sound to recast COMHAFAT's founding convention by means of the amendments provided for in Article 25 of this convention given the substantial nature of the changes that would have to be made.
9. **The creation of a new RFMO will, therefore, have to be achieved through the negotiation of a new international instrument.** The new RFMO will have to be structured along the lines of the current models, with a Commission empowered to adopt binding conservation and management measures, and subsidiary bodies whose role is to support the work of the Commission: this would include an administrative and financial committee, a compliance committee, a scientific committee and an executive secretariat. This new instrument will have to take account of the particular characteristics of the COMHAFAT zone, principally i) the areas where the measures will apply in relation to the stocks of small pelagic and/or demersal stocks fished exclusively within the limits of the EEZs of the coastal States and ii) targeted stocks that are to be found in the EEZs of a maximum of 4 or 5 coastal States. This latter characteristic suggests the possibility of adoption of a regional approach in the decision-making process as other RFMOs do (General Fisheries Commission for the Mediterranean – GFCM – for example).
10. **A draft founding convention on a new RFMO has been prepared within the framework of this study.** The draft convention takes account of the specificities of the fisheries undertaken in the COMHAFAT zone that could potentially be covered by its management mandate. If deemed appropriate, this draft convention could serve as a basis for the discussions of the negotiators working in a specific international working group.
11. **Should the relevant coastal States wish it, COMHAFAT could be the organisation mandated to lead the negotiation process on the new RFMO.** Indeed, this type of task is in line with the mandate of the organisation in terms of promoting cooperation among its member States in a geographical area that matches the needs identified.
12. **The relevant coastal States must send a strong political message to the international community, marking the start of the negotiation process.** To this effect, it is recommended that the Conference of COMHAFAT Ministers adopt a joint political statement affirming the determination of the member countries to commit to the negotiation process on a founding convention for a new RFMO, and tasking COMHAFAT with piloting this initiative. In this event, the political declaration should also provide for a financial mechanism so as to allow all relevant parties to take part in the discussions of a specific working group.
13. **Prior to the meeting of its Conference of Ministers tasked with examining the principle of a political commitment to the process of setting up a new RFMO, COMHAFAT will need to roll out a tailored communication strategy to ensure that all relevant parties have available to them the same level of information,** be they relevant States, regional fisheries organisations or economic integration bodies. The main objectives of the communication exercise will be to ensure that the various parties share a vision of the needs in terms of conservation and management of shared stocks and the means to respond to these needs through the potential creation of an RFMO. The communication strategy will also have to highlight the added-value of such an initiative compared to the current situation, as well as the synergies and complementarities with the current governance framework in African Atlantic fisheries.
14. **A question and answer document on the initiative to create an RFMO has been prepared as part of this study** so as to explain its ins and outs. These questions/answers could be used as one of the communication tools. The questions in the document are those



Étude transformation COMHAFAT en ORGP

that would appear, at this stage, to be those that are likely to spring to the minds of the people concerned. Further questions/answers could be added in light of future discussions.

*