

N° 3859

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2016.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 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 Marylise LEBRANCHU

Députée

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir le numéro :

*Sénat* : 212, 449, 450 et T.A. 109 (2015-2016).

*Assemblée nationale* : 3576



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ORGANISATION DES PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE DU NORD-OUEST</b> .....	7
A. CRÉATION DE L'OPANO .....	7
B. ACTIVITÉS ET ZONE DE LA CONVENTION .....	7
C. LA FRANCE AU SEIN DE L'OPANO .....	10
<b>II. LA MODERNISATION DU CADRE DE GESTION DE L'OPANO</b> .....	12
A. DIFFICULTÉS DE L'OPANO .....	12
B. PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD .....	13
1. La modernisation de la convention .....	13
2. L'amélioration du fonctionnement de la convention .....	14
3. Budget .....	15
4. Précisions sur les mesures prises par l'OPANO et sur les obligations de ses membres .....	15
<b>CONCLUSION</b> .....	16
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	19
<b>ANNEXE :</b> .....	21
<b>TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	21



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes appelés à examiner 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.

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), une organisation de gestion des pêches chargée de la gestion durable des ressources halieutiques dans la zone de la convention. La France est membre de l'organisation au titre du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le texte dont nous sommes saisis vise à modifier la convention de 1978 afin de moderniser l'organisation en l'adaptant aux instruments juridiques récents et en apportant certaines modifications à son mode de fonctionnement.



## **I. L'ORGANISATION DES PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE DU NORD-OUEST**

### **A. CRÉATION DE L'OPANO**

Les activités de pêche dans le Nord-Ouest de l'Océan Atlantique remontent au XVI<sup>e</sup> siècle, lorsque des pêcheurs basques, bretons ou portugais pêchent la morue au large de Terre-Neuve. Les flottes de pêches de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Espagne, du Portugal, puis du Canada, de la Russie et des États-Unis. Plus de 200 millions de tonnes de poissons auraient ainsi été pêchées dans cette zone jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle.

C'est après la Seconde guerre mondiale que les États se préoccupent de la gestion des stocks de poissons, les activités de pêche ayant atteint une intensité susceptible en théorie de menacer leur renouvellement.

Une première organisation, la Commission des pêches dans l'Atlantique du Nord-Ouest (CIPAN) est créée à cette fin en 1950. La France en fait partie. En 1978, le Canada, puis la France et les États-Unis décident d'élargir leur zone économique exclusive à 200 miles nautiques, ce qui entraîne la conclusion d'un nouvel accord. Signée le 24 octobre 1978, la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest crée une organisation permanente, l'Organisation des pêches dans l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO).

La convention est ratifiée par la France le 3 juillet 1996. Les membres actuels de l'OPANO sont : 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.

### **B. ACTIVITÉS ET ZONE DE LA CONVENTION**

L'OPANO vise à protéger les ressources halieutiques de sa zone en réglementant la pêche de onze espèces représentant dix-neuf stocks, dont elle fixe les totaux autorisés de capture (TAC) qui peuvent éventuellement être nuls dans certaines parties de la zone afin qu'un stock puisse se reconstituer. C'est notamment le cas de huit stocks représentant cinq espèces (cabillaud, sébaste, plie américaine, crevette et capelan). D'autres mesures d'encadrement peuvent prévoir des plans de gestion pluriannuels, comme c'est actuellement le cas pour le flétan noir, le cabillaud, la crevette et l'encornet.

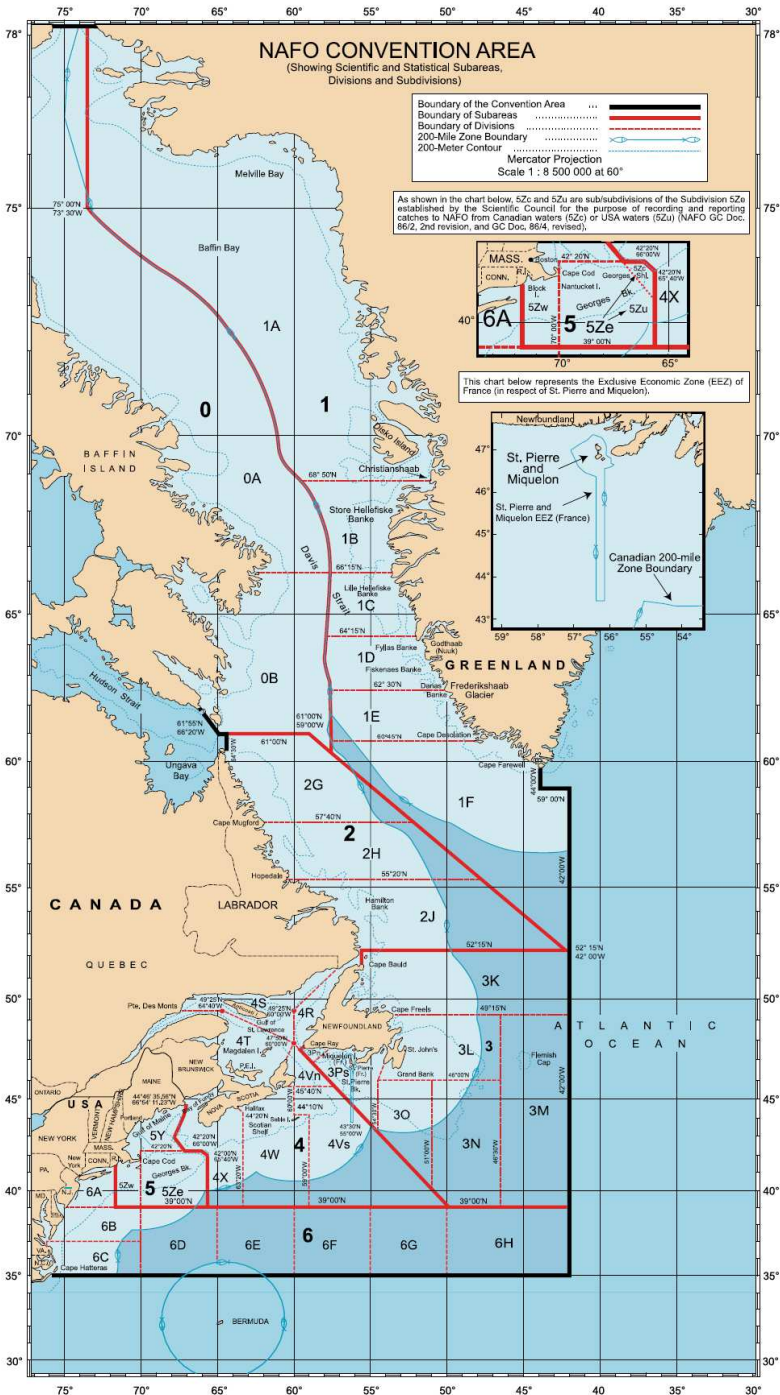
L'OPANO observe les activités de pêche grâce à un système de transmission horaire par satellite (système VMS, *Vessel Monitorinng system*) qui lui fournit la position de chaque navire de pêche.

Les activités de pêche non autorisées par l'OPANO dans sa zone de compétence sont qualifiées d'activités de pêche illégale, non autorisée et non réglementée (pêche INN). Il en va ainsi des activités de pêche de navires battant pavillon d'un État non partie à la convention.

En matière environnementale, l'OPANO impose des restrictions géographiques pour les activités de pêche profonde jusqu'au 31 décembre 2020, notamment dans des zones particulièrement sensibles notamment des monts-sous-marins particulièrement riches en biodiversité.

La zone de compétence de la convention est délimitée par le 35<sup>e</sup> parallèle au Nord et le 42<sup>e</sup> méridien à l'Ouest, soit une zone de 6 551 289 km<sup>2</sup>, mais les zones économiques exclusives des États côtiers (les États-Unis, la France, le Canada et le Danemark), situées à moins de 200 miles nautiques des côtes, ne sont pas concernées par les mesures de gestion et de contrôle prises par l'OPANO, qui ne s'appliquent que dans les eaux internationales, c'est-à-dire dans la « zone de réglementation ». L'extension de la zone de compétence de l'OPANO à l'Arctique est souhaitée par certains États mais ne fait pas l'unanimité.





Zone de compétence de la convention (source : OPANO)

### C. LA FRANCE AU SEIN DE L'OPANO

Membre de l'OPANO au titre de l'Union européenne, la France l'est également en tant qu'État côtier au titre de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La politique commune de pêche de l'Union européenne s'applique en effet au territoire métropolitain de la France ainsi qu'à ses « régions ultrapériphériques » (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Saint Martin, La Réunion et Mayotte), mais pas aux « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) dont fait partie l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. De ce fait, la France et le Danemark sont individuellement membres de l'OPANO, respectivement au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon et du Groenland. La plupart des navires de pêche français opérant dans la région sont au demeurant basés à Saint-Pierre-et-Miquelon. La France bénéficie toutefois également, en tant que membre de l'Union européenne, d'une partie des droits de pêche attribués à cette dernière, mais ne fait pas partie des États membres les plus concernés.

Il en va autrement de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont l'économie dépend très largement de sa filière halieutique, et cette dernière de la gestion des eaux environnantes. Or, en 1992, la zone économique exclusive française autour de l'archipel s'est trouvée réduite à un étroit couloir juridique de quelques miles nautiques suite au règlement d'un contentieux avec le Canada. Ce dernier ayant la même année instauré un moratoire sur la pêche à la morue, mesure que l'OPANO a étendue à sa zone de compétence, l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon s'est trouvée fortement pénalisée. La défense des intérêts économiques de l'archipel constituent donc le principal dossier pour la diplomatie française au sein de l'OPANO.

La France est représentée lors des négociations annuelles à l'OPANO 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.

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

- L'OPANO pour les espèces qu'elle gère dans la zone de réglementation (les eaux internationales) ;
- La CICTA, Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique, pour les pêcheries de thonidés dans les eaux internationales ;

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

Des négociations ont lieu tous les ans sur les totaux autorisés de capture (TAC) concernant les cinq espèces gérées par l'OPANO. La décision prise par l'OPANO d'instaurer en 2014 un moratoire sur la crevette grise dans une partie de sa zone de compétence a ainsi 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).

## II. LA MODERNISATION DU CADRE DE GESTION DE L'OPANO

### A. DIFFICULTÉS DE L'OPANO

Comme le rappelle un rapport publié par l'OCDE en 2009, le dispositif mis en place par la convention de 1978 s'est révélé insuffisant pour permettre à l'OPANO de remplir sa mission de façon satisfaisante et d'empêcher un effondrement des stocks observé au début des années 1990.

En premier lieu, les États ont fréquemment eu recours à la procédure d'objection prévue à l'article 10 de la convention de 1978, qui leur permettait de décider unilatéralement de ne pas appliquer une mesure décidée par l'organisation.

En second lieu, 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.

Enfin, aucune mesure efficace n'avait été prise contre les activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) dans la zone, qui ont contribué à la réduction des stocks.

L'OPANO a réagi en instaurant des moratoires sur la plupart des stocks, à commencer par la morue en 1992, et en mettant en place un système d'observateurs et un système de communication qui obligeait les navires de chaque partie contractante à signaler leur entrée dans la zone de réglementation de 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.

Ces mesures se sont toutefois révélées insuffisantes, la pêche ayant 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 États ont décidé d'engager un processus de réforme de l'organisation en soumettant la convention de 1978 à une révision complète.

À l'initiative du Canada, secondée par l'Union européenne, la Conférence sur la gouvernance des pêches en haute mer et l'Accord des Nations Unies sur les pêches, réunie à St. John's en 2005, a décidé d'engager une réforme de l'OPANO. Un consensus s'est dégagé pour réformer la convention autour de deux axes :

- 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 1995 qui définit l'approche « éco-systémique » ;
- 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 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, les articles 3 à 8 suppriment et remplacent les articles de la convention par de nouveaux articles.

L'accord vise principalement à moderniser la convention en intégrant les nouveaux principes de gestion des ressources halieutiques et à améliorer le réformer la gouvernance de l'OPANO. Il introduit également un mécanisme de plafonnement budgétaire sans incidence pour la France et d'autres dispositions précisant les mesures prises par l'OPANO et les obligations de ses membres.

### **1. La modernisation de la convention**

Le nouveau préambule de la convention, plus long 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 1995.

D'après les termes du nouveau préambule, 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 ». L'alinéa 8, consacré aux principes généraux, fait référence entre autres à l'approche de précaution et renforce le rôle du conseil scientifique en faisant référence au fait « d'adopter des mesures fondées sur les meilleurs avis scientifiques disponibles », les avis du conseil scientifique n'étant que « pris en compte » au titre de la précédente convention. L'alinéa 9 mentionne l'approche éco-systémique.

## 2. L'amélioration du fonctionnement de la convention

### - Réforme de la procédure d'objection

La convention de 1978 autorise les parties à se soustraire à une mesure de gestion, sans justifier leur décision ni de proposer de solution de remplacement, par la procédure d'objection (article 12 de la convention de 1978), ce qui a permis à des États 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 encadre plus strictement cette procédure (article 14) en obligeant la partie qui en fait usage à présenter des explications, lesquelles peuvent 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, lesquels donnaient lieu en pratique à des concertations bilatérales jusqu'à ce qu'une position commune soit trouvée. L'amendement introduit 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<sup>1</sup> (article 15).

### - Changement des règles de décision

La convention de 1978 prévoyait que les décisions étaient prises à la majorité simple, ce qui a pu entraîner un usage trop fréquent la procédure d'objection. Afin de rendre cette dernière moins fréquente, l'amendement prévoit que la règle de principe est désormais le consensus (article 13), la règle de la majorité des deux tiers étant appliquée en cas de recours au vote.

### - Simplification de la structure de gouvernance

Aux termes de la convention de 1978, l'OPANO comportait un secrétariat, un Conseil général chargé des relations extérieures et des questions internes, une Commission des pêches chargée des questions de gestion et de conservation et un Conseil scientifique, structure comme inutilement lourde et redondante, le Conseil général et la Commission des pêches étant en grande partie constituées des mêmes représentants. 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).

---

<sup>1</sup> L'expression « accord de Nations unies de 1995 » désigne dans ce texte l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs du 4 août 1995.

### **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 État 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'État du pavillon (article 11) ou en tant qu'État 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 l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et les autres ORGP (article 17).

## CONCLUSION

L'amendement à la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest du 24 octobre 1978 ne modifie pas de façon substantielle le fonctionnement de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest. Toutefois, il vise à la rendre plus efficace, notamment en simplifie son fonctionnement et en incitant plus fortement les États membres à appliquer ses décisions.

L'accord actualise également le champ d'intervention de l'organisation en y introduisant des préoccupations devenues plus urgentes ces dernières années, notamment en matière environnementale ainsi qu'en matière de lutte contre la pêche illicite.

L'accord n'a pas de conséquences directes sur la situation de la France au sein de l'organisation puisque le plafonnement budgétaire qu'il introduit est supérieur à la contribution actuellement versée.

L'amendement à la convention entrera en vigueur s'il est approuvé par 9 des 12 États membres de l'OPANO. Sept d'entre eux l'ayant déjà approuvé, l'approbation de la France rendra son entrée en vigueur à brève échéance plus probable.

Il convient enfin de mentionner que M. Stéphane Artano, président du Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, a confirmé le 18 juin dernier par un courrier adressé à notre collègue Stéphane Claireaux, député de la Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, « la nécessité pour notre pays de donner son approbation afin de contribuer à l'entrée en vigueur de cet amendement le plus rapidement possible ».

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteure vous recommande l'adoption de ce texte.



**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

*Néant*



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 21 juin 2016 à 17 heures 30.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

**M. Thierry Mariani.** Vous avez mentionné la liste des navires pratiquant la pêche INN. Quelles sont les sanctions liées au fait d'être mentionné dans cette liste ? Quel en est l'effet concret ?

**Mme Marylise Lebranchu, rapporteure.** D'abord, le fait d'être sur cette liste noire est une sanction en soi, en plus des éventuelles amendes et interdictions de pêche. La mauvaise publicité est parfois aussi importante que la sanction.

**M. Bernard Lesterlin.** Est-ce que dans l'esprit de la proposition de loi récemment défendue par Serge Letchimy sur la coopération nationale, la partie française inclut dans l'organisation une représentation de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ?

**Mme Marylise Lebranchu, rapporteure.** La France représente Saint-Pierre-et-Miquelon et la collectivité est représentée au sein de la délégation française. Je vous ai fait part du courrier par lequel M. Stéphane Artano, président de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, indique à notre collègue Stéphane Claireaux son soutien à l'amendement, et ce soutien est motivé par le fait que la France défend les intérêts de la collectivité en tant que membre de l'organisation.

**M. Thierry Mariani.** Vous avez mentionné la Corée du Sud. La Chine fait-elle partie de l'organisation ?

**Mme Marylise Lebranchu.** La Chine n'est pas membre de l'organisation, dont elle ne pourrait au demeurant pas faire partie en tant qu'État côtier puisqu'elle n'est pas proche de la zone de compétence de l'OPANO.

**Mme La présidente Elisabeth Guigou.** Des précisions importantes de la part d'une parlementaire bretonne.

**Mme Marylise Lebranchu, rapporteure.** Madame la Présidente, c'est important, puisque si les Bretons, les Basques et les Britanniques n'étaient pas allés pêcher là-bas au XVI<sup>e</sup> siècle, l'histoire eût été différente.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n° 3576) sans modification.



**ANNEXE :**

**TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée 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 (ensemble deux annexes), adopté à Lisbonne le 28 septembre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.