

Document du Président sur la transférabilité

Comité Technique sur les Critères d'Allocation (CTCA15)

Zanzibar, juillet 2025¹

Introduction

Au mois d'octobre 2024, le CTCA13 a demandé au Secrétariat de la CTOI et au Président du CTCA de préparer des tableaux et documents d'information pour sa prochaine réunion en présentiel de juillet 2025. Ils incluaient une demande au Président d'élaborer un document d'information décrivant les politiques et pratiques actuelles des ORGP en ce qui concerne les transferts de quotas d'espèces entre les CPC. Ce document d'information inclura également une discussion des cadres potentiels pour que le CTCA réglemente les transferts de quotas d'espèces entre les CPC, y compris le transfert de quota excédentaire d'une CPC à une autre ainsi que le transfert entre des CPC de quota excédentaire d'une espèce pour un quota excédentaire d'une autre espèce.

Aux fins de ce document et des discussions ultérieures du CTCA, la « transférabilité » décrit le transfert d'un quota excédentaire d'une CPC à une autre CPC. Il ne s'agit pas d'un transfert des « droits » ou « parts » à long terme ou permanents. C'est une distinction importante qui est parfois mal comprise. Un scénario type est fourni ci-dessous :

- La CTOI adopte un cadre d'allocation qui alloue une part en pourcentage de la limite de capture annuelle aux CPC. Alors que la part en pourcentage est verrouillée par le cadre d'allocation, le quota réel peut varier d'une année sur l'autre en raison des fluctuations de l'état du stock et de l'avis scientifique.
- Si une CPC se voit allouer 5% et que la CTOI détermine que la limite de capture est de 100 000 t, le quota de la CPC (c.-à-d. sa limite de capture nationale) sera alors de 5 000 t.
- Si la CPC n'est pas en mesure de pêcher la totalité de ce quota pour cette année donnée, la transférabilité permet alors à la CPC d'échanger, de vendre ou d'offrir ce quota excédentaire à une autre CPC qui pourrait avoir besoin d'un quota supplémentaire au cours de cette année donnée.
- L'année suivante, les deux CPC recevront chacune un nouveau quota, déterminé par leur part allouée de la limite de capture annuelle.

Politiques et pratiques actuelles des ORGP

Des systèmes de quotas transférables sont en place au niveau national dans de nombreuses juridictions sous la forme de parts de captures et de quota individuellement transférable. Dans ces cas, les droits sont détenus par et transférés entre des

¹ Le présent document a été écrit par Prof. Quentin Hanich, Dr Bianca Haas et Dr Kamal Azmi

particuliers, comme un navire, l'opérateur d'un navire ou un autre acteur. Alors que la transférabilité est courante dans les juridictions nationales des pêches, elle est moins développée au sein des ORGP, où le quota est détenu par des États et où les transferts se font entre des gouvernements.

Un examen des politiques et pratiques actuelles des ORGP a révélé qu'elle est plus courante au sein des ORGP thonières qu'autre part, avec des exemples de pratique à la CICTA, la CPPOC, la CITT, la CCSBT, la CGPM, la CPANE et la SPRFMO.²

La plupart des ORGP exigent une certaine forme d'autorisation ou de notification, certaines ORGP limitant la quantité qui peut être transférée. Il convient également de noter que la CTOI autorise les transferts. L'Appendice A inclut un tableau récapitulatif des politiques des ORGP.

Il est à noter que la transférabilité a également été soulevée dans les discussions de la CPPOC sur l'allocation. Par exemple, la Corée a proposé d'utiliser la transférabilité en tant que mécanisme permettant un accès juste et équitable aux pêcheries en haute mer dans le contexte du changement climatique. Lors des négociations de la CPPOC en 2019, la Corée a suggéré que les quotas des États côtiers puissent être transférables aux pêcheries en haute mer. Afin de dissiper les préoccupations relatives à l'équité et d'éviter de porter atteinte aux droits souverains des États côtiers, la pêche en eaux lointaines continuerait à payer des droits d'accès pour le quota de la ZEE mais serait autorisée à utiliser ce quota acheté en haute mer si les conditions y sont plus productives. Les flottilles de pêche en eaux lointaines bénéficieraient d'une plus grande souplesse, tandis que les États côtiers continueraient à recevoir des droits d'accès avec une valeur potentiellement plus élevée en raison de leurs opportunités de pêche accrues.³ En 2023, la Corée a soumis une proposition d'allocation intérimaire qui établirait des limites équitables pour la haute mer alors que la Commission de la CPPOC négociait un cadre d'allocation permanent.⁴

La proposition de la Corée a été introduite dans le cadre du système de contingentement des jours de pêche (VDS) des Parties à l'Accord de Nauru (PNA), reconnaissant que la CPPOC avait alloué des limites aux États côtiers et continuait de négocier des limites compatibles pour la haute mer.⁵ Le VDS fournit le cadre de gestion pour plus de 80% des pêcheries à la senne au sein de la CPPOC, et alloue le quota parmi les états et territoires

² CICTA – Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique, CPPOC – Commission des pêches pour le Pacifique central et occidental, CITT – Commission interaméricaine du thon tropical, CCSBT – Commission pour la conservation du thon rouge du sud, CGPM – Commission générale des pêches pour la Méditerranée, CPANE – Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est et SPRFMO – Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud.

³ Q. Hanich, M. Jung, A. McDonald, S. Oh, S. Moon, J. An et M. Yoon. Tuna Fisheries Conservation and Management in the Pacific Islands Region: Implications for Korean Distant Water Fisheries. (Conservation et gestion des pêches de thon dans la région des îles du Pacifique : implications pour les pêches en eaux lointaines de la Corée) *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy* (2021). Vol. 6. <https://doi.org/10.1163/24519391-06020003>

⁴ Korea. Proposed Changes to CMM 2021-01 (Corée. Propositions de modification de la MCG 2021-01). WCPFC20-2023-DP06. <https://meetings.wcpfc.int/node/21184>

⁵ Voir le document du CTCA15 sur la juridiction pour plus d'informations sur la compatibilité.

insulaire du Pacifique équatorial pour leurs ZEE⁶. Le VDS des PNA établissait un total admissible d'effort (TAE) global qui limite le nombre de jours de pêche dans les ZEE combinées des PNA. Cela est ensuite incorporé dans la mesure de conservation et de gestion pertinente de la CPPOC et déclaré en conséquence.⁷ Chaque membre PNA se voit alors allouer une part de ce TAE total.

Ce quota peut ensuite être échangé entre les membres PNA si les circonstances l'exigent, sans limite. Cette transférabilité s'est avérée critique pour le succès de ce système car il a permis au VDS des PNA de s'adapter facilement aux impacts de la variabilité climatique sur la répartition et l'abondance des thons dans les ZEE combinées.

*Pendant les phénomènes de La Niña, lorsque les flottilles pêchent dans l'ouest de la région, les pays qui s'y trouvent peuvent acheter des jours aux membres situés à l'est. L'inverse se produit pendant les épisodes de El Niño. Par conséquent, quel que soit le lieu de la capture des poissons, tous les membres des PNA peuvent percevoir des revenus des permis chaque année.*⁸

Les membres PNA peuvent également mutualiser leur quota, ce qui permet aux navires d'acheter des jours mutualisés et de les utiliser dans la ZEE de toute PNA qui contribue à la mutualisation, augmentant ainsi la valeur du quota du fait de sa plus grande souplesse. Le système permet aussi « l'itinérance », dans le cadre de laquelle les navires nationaux des PNA peuvent pêcher dans les ZEE des autres PNA au-delà de la ZEE de leur Partie d'origine, en utilisant les jours de pêche fournis par leur Partie d'origine. Ce système est essentiellement conçu pour apporter un soutien au développement des flottilles nationales, permettant une plus grande souplesse dans l'adaptation de l'effort à la répartition des ressources thonières ciblées par la pêche à la senne.⁹

⁶ <https://www.pnatuna.com/content/pna-vessel-day-scheme> Le VDS des PNA VDS inclut : les États fédérés de Micronésie, Kiribati, les Îles Marshall, Nauru, les Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon, les Tuvalu et le territoire néo-zélandais des Tokelau.

⁷ MCG 2023-01 de la CPPOC Mesures de conservation et de gestion pour le patudo, l'albacore et le listao de l'océan Pacifique central et occidental. <https://cmm.wcpfc.int/>

⁸ Clark, J. Bell, T. Adams, V. Allain, T. Aqorau, Q. Hanich, V. Jaiteh, P. Lehodey, I. Senina, N. Smith, P. Williams, A. Yeeting. The Parties to the Nauru Agreement (PNA) 'Vessel Day Scheme': A cooperative fishery management mechanism assisting member countries to adapt to climate variability and change (Le « système de contingentement des jours de pêche » des Parties à l'Accord de Nauru (PNA) : un mécanisme de gestion des pêches en coopération qui aide les pays membres à s'adapter à la variabilité et au changement climatiques). In Bahri, T., Vasconcellos, M., Welch, D.J., Johnson, J., Perry, R.I., Ma, X. & Sharma, R., eds. 2021 *Adaptive management of fisheries in response to climate change (Gestion adaptative des pêches en réponse au changement climatique)*. Document technique sur les pêches et l'aquaculture, FAO No. 667. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb3095en>

⁹ Clark, J. Bell, T. Adams, V. Allain, T. Aqorau, Q. Hanich, V. Jaiteh, P. Lehodey, I. Senina, N. Smith, P. Williams, A. Yeeting. The Parties to the Nauru Agreement (PNA) 'Vessel Day Scheme': A cooperative fishery management mechanism assisting member countries to adapt to climate variability and change (Le « système de contingentement des jours de pêche » des Parties à l'Accord de Nauru (PNA) : un mécanisme de gestion des pêches en coopération qui aide les pays membres à s'adapter à la variabilité et au changement climatiques). In Bahri, T., Vasconcellos, M., Welch, D.J., Johnson, J., Perry, R.I., Ma, X. & Sharma, R., eds. 2021 *Adaptive management of fisheries in response to climate change (Gestion adaptative des pêches en réponse au changement climatique)*. Document technique sur les pêches et l'aquaculture, FAO No. 667. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb3095en>

Cadres potentiels pour réglementer les transferts

La transférabilité offre de la souplesse, ce qui peut accroître la capacité du cadre à satisfaire à un plus vaste éventail d'intérêts. Un cadre bien conçu devrait permettre à la CTOI d'équilibrer plus efficacement de multiples objectifs et de respecter ses engagements en matière de durabilité, d'équité et de gouvernance. Sans transférabilité, un cadre d'allocation rigide pourrait limiter certaines CPC en-deçà de leur capacité de pêche potentielle, alors que d'autres CPC n'ont pas la capacité d'utiliser pleinement leur quota et d'optimiser leurs bénéfices.

Cela revêt une importance particulière dans le contexte de la CTOI compte tenu de la diversité de ses CPC et des engagements pris par les membres de la CTOI envers les principes d'équité mondiale. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, les Objectifs de Développement Durable et l'Accord CTOI exigent tous de tenir compte des besoins particuliers des États en développement et de voies équitables vers la durabilité. En octobre 2024, le CTCA13 a convenu de développer un « accord d'ensemble » qui s'articulerait autour de trois critères d'allocation (Base de référence, Historique de captures, Besoins particuliers des États en développement). Afin de parvenir à un consensus, le CTCA nécessitera des solutions « gagnant-gagnant » respectant tous les droits et intérêts qui :

- permettront une gestion compatible innovante dans les ZEE et la haute mer
- reconnaîtront et faciliteront les aspirations au développement
- réduiront au minimum les perturbations des opérations existantes, et
- garantiront les objectifs de durabilité à long terme.

Un cadre pour la transférabilité fournit un mécanisme permettant d'atteindre ces objectifs. Il devrait prévoir suffisamment de transparence et d'obligation redditionnelle pour assurer l'intégrité des limites de captures globales convenues et du quota individuel alloué à chaque CPC. Le CTCA pourrait envisager d'inclure les éléments suivants dans un cadre de transférabilité :

- La qualité de Membre : les CPC ne devraient pouvoir transférer le quota qu'à d'autres CPC. Cela garantit que toutes les captures seront déclarées et gérées sous la juridiction de la CTOI.
- Les échanges : les CPC devraient pouvoir vendre, offrir ou échanger un quota avec d'autres CPC selon des modalités mutuellement convenues par chaque CPC. Cela peut permettre de développer un marché qui peut fournir des bénéfices tout en réduisant au minimum les perturbations des opérations existantes.
- Un délai : les CPC ne devraient pouvoir enregistrer les captures par rapport au quota transféré qu'au cours de l'année où il a été transféré. Tous les transferts devraient expirer à une date convenue. Cela garantit que les transferts n'affaiblissent pas les objectifs de durabilité et demeurent dans les limites scientifiquement recommandées.

- Des notifications : La CTOI devrait interdire les transferts, à moins que des notifications de transfert ne soient soumises au Secrétariat dans un format uniforme et dans le délai imparti. Les notifications devraient être enregistrées d'une manière qui permet aux captures d'être déclarées par rapport au quota pertinent. Les notifications devraient inclure des informations concernant : les CPC concernées ; le volume de quota échangé (c.-à-d. tonnes et espèces) ; et les modalités du transfert (c.-à-d. don, vente ou échange commercial). Le transfert prendra effet dès réception de la notification par le Secrétaire exécutif de la CTOI.
- Des déclarations : les CPC devraient déclarer le pavillon et la localisation des captures (c.-à-d. ZEE ou haute mer) afin de pouvoir identifier le détenteur du quota pour cette capture.
- L'historique des captures : le cadre devrait fournir une orientation explicite sur l'attribution de l'historique des captures provenant du quota transféré, ce qui devrait être conforme aux accords plus généraux sur l'attribution de l'historique des captures entre les États côtiers et du pavillon. Le cadre devrait fournir une orientation explicite pour les futures révisions de l'allocation en tenant compte de l'historique des captures découlant du quota transféré.

Appendice A: Politiques et pratiques des ORGP

ORGP	Nombre de MCG mentionnant la transférabilité	Entre qui ?	Limite ?	Autorisation/notification préalable ?	<i>Si oui, par qui ?</i>
CGPM	3	Membres	Non	Non	
OPANO	1	Membres	Non	Oui	Secrétaire exécutif
CPANE	1	Membres	10%	Non	
NPFC	0	NA	NA	NA	
APSOI	0	NA	NA	NA	
SPRFMO	3	Membres et CNCP	Non	Oui	Partie réceptrice et, à une reprise, la Commission – transfert entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande inclus dans la MCG
CCSBT		Membres	Oui	Oui	Commission – transfert entre des membres spécifiques noté sur le site web
CITT	1	Membres	30%	Oui	Le Directeur de la CITT → notifie la Commission
CICTA	13	Membres	Spécifié dans les amendements	Oui	Secrétaire de la CICTA + détails inclus dans les amendements aux MCG
CTOI	2(4)	Membres / CPC	20%	Oui	Commission
CPPOC	1	Membres	Oui	Oui	Commission – transfert entre des membres spécifiques inclus dans la MCG (Japon – Chine)