



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

Janvier 2018



Étude pour la mise en place
d'un Programme Régional
Harmonisé d'Inspection
Portuaire dans la région
COMHAFAT

Synthèse

SYNTHÈSE

Introduction

La présente synthèse résume les principaux éléments de l'étude relative à un programme régional harmonisé d'inspection portuaire lancée suite à la Déclaration de Rabat sur la coopération Régionale pour la lutte contre la pêche INN¹ adoptée par la 9^{ème} Conférence Ministérielle de la COMHAFAT en septembre 2014 et suite aux conclusions de l'atelier COMHAFAT de Marrakech d'octobre 2015.

Dans le cadre de la lutte contre la pêche INN qui a été soulignée à plusieurs reprises comme une priorité par les États d'Afrique occidentale soit individuellement, soit par le biais de leurs organisations représentatives, le renforcement des contrôles au port apparaît en effet d'une contribution essentielle pour **décourager ou empêcher les navires INN d'accéder à leurs ports, ce qui les empêchera de commercialiser leurs captures** en privant par ces actions les opérateurs du bénéfice économique escompté.

Les États d'Afrique occidentale ont en effet un rôle important à jouer dans cette lutte globale contre la pêche INN. **D'après les informations disponibles, ce sont quelques 3,5 millions de tonnes de produits de la pêche qui transitent chaque année par les ports des États membres de la COMHAFAT.** En outre, certains ports, qui ne sont pas des lieux de débarquement ou de transbordement, sont susceptibles d'être utilisés par des navires de pêche INN pour des activités de soutien aux opérations (avitaillement, réparations). Des renseignements indiquent que des ports africains ont été fréquentés par des navires INN dans un passé récent, avec donc une menace qui reste prégnante et qu'il est nécessaire de combattre.

Principaux programmes d'inspection portuaire dans la région COMHAFAT

Les programmes existants d'inspection portuaire dans la région COMHAFAT sont largement guidés par les prescriptions de deux accords internationaux majeurs : l'Accord FAO sur les mesures du ressort de l'État du Port (AMREP) entré en vigueur en 2016, et d'ores et déjà ratifié par neuf États membres de la COMHAFAT, avec plusieurs autres États en voie de ratification ; et la recommandation ICCAT 12-07 concernant un système ICCAT de normes minimales pour l'inspection au port applicable aux États membres de la COMHAFAT parties contractantes de l'organisation.

De manière très résumées, ces deux instruments prévoient des obligations de demande préalable par les navires de pêche étrangers pour accéder aux ports désignés des États de port, la possibilité pour les États de port d'accepter ou de refuser l'accès dans le cas où il existe des indications de comportement de pêche INN, et en cas d'acceptation, des inspections au port des navires suivant des objectifs quantitatifs. En appliquant ces instruments, les États de port s'engagent à fournir des ressources adéquates en matière d'inspection portuaire (formation des agents, équipements). Enfin, ces deux accords intègrent une dimension de coopération internationale sous la forme de création de réseaux d'échanges d'informations.

Ces deux accords internationaux qui ont des modalités d'application et des objectifs largement convergents. Les organisations internationales (FAO, ICCAT) dépositaires des ces instruments développent actuellement des outils pour faciliter et accélérer leur mise en œuvre, en tenant compte des besoins spécifiques des États en développement. C'est ainsi que la FAO se prépare à appuyer l'application de l'AMREP par la création d'une plate-forme d'échange d'information entre les parties (article 6) et a mis en place un fonds spécial de renforcement des capacités pour les pays en voie de développement (le fonds *Umbrella*). De son côté l'ICCAT a adopté deux nouvelles recommandations consécutives à la rec. 12-07 : la rec. 14-08 qui crée un fonds spécial d'assistance pour les pays en voie de développement (le fonds MCSF) et la rec. 16-18 qui lance un groupe d'experts pour le renforcement des capacités. La FAO et l'ICCAT ont déjà lancé des appels pour l'identification de besoins en matière d'assistance auprès des États en développement, mais n'ont reçu qu'un nombre très faible de requêtes à ce jour.

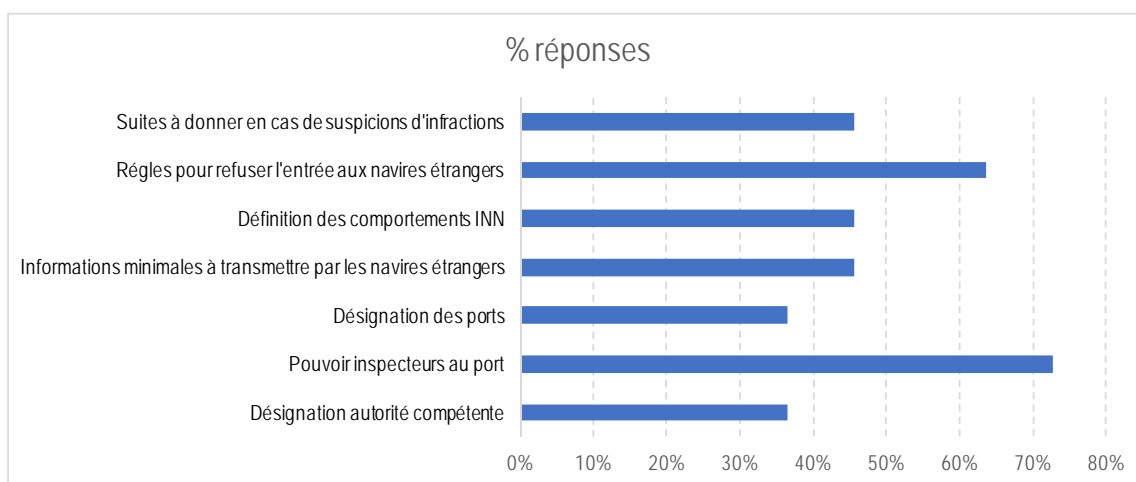
¹ Illégale (ou Illicite), Non-réglémentée et Non-déclarée



Situation des inspections portuaires dans la région COMHAFAT

Dans le cadre de cette étude, un questionnaire a été adressé en septembre 2017 à l'ensemble des 22 États membres de la COMHAFAT pour connaître leurs situations en matière d'inspection portuaire. Onze États ont répondu ce qui permet de dégager des tendances.

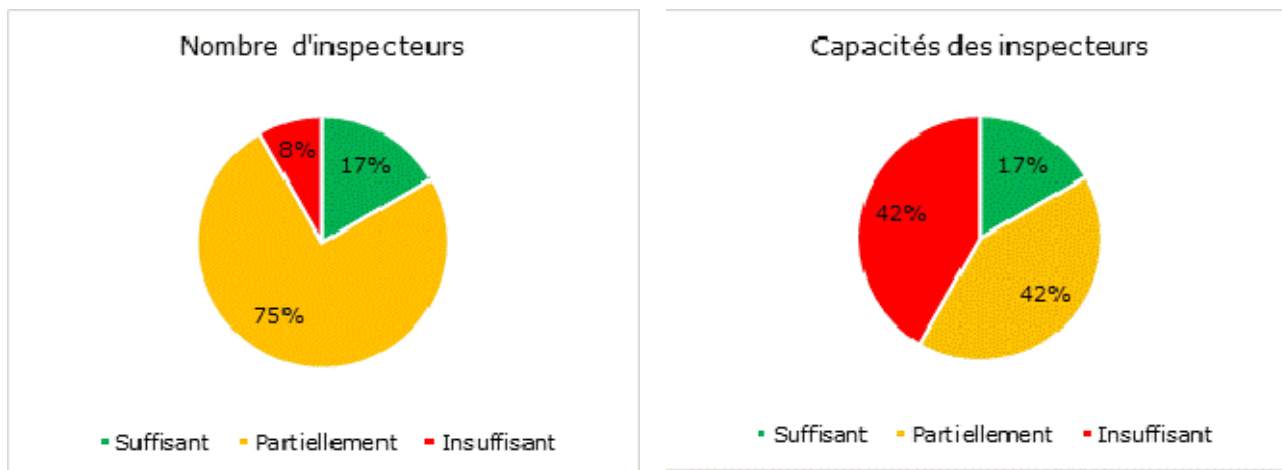
Concernant le cadre juridique national qui doit impérativement transcrire les normes minimales de l'AMREP dans le droit de l'État du port pour que celui-ci soit pleinement mise en œuvre, toutes les contributions reçues font état de besoins en la matière. Les besoins les plus fréquemment exprimés concernent la définition des pouvoirs des inspecteurs, des règles pour refuser l'entrée aux navires étrangers ou encore les informations minimales à transmettre par le navire, la définition de comportements INN ou les suites à donner en cas d'infraction. L'adaptation du cadre réglementaire représente un travail important qui peut, suivant l'expérience remontée par quelques États de la COMHAFAT, nécessiter la rédaction et l'adoption de quelques dizaines de textes (loi, décrets, arrêtés).



Principales composantes du cadre réglementaire que les États signalent comme devant être renforcées en vue de faciliter la pleine efficacité des inspections au port

Les mécanismes de coopération inter-agences sont également à créer ou à renforcer pour plus de 90% des répondants. Les inspections portuaires peuvent en effet concerner plusieurs agences nationales, dont - suivant les cas - les services en charge de la pêche, les autorités portuaires, les autorités maritimes, les douanes, l'immigration, les autorités sanitaires, l'inspection du travail, les services de police et les procureurs. Peu d'États sont parvenus à établir des mécanismes de coopération inter-agences, mais des expériences encourageantes sont en place dans certains pays comme au Sénégal ou dans les États membres du Comité des Pêches du Centre Ouest du Golfe de Guinée (CPCO).

Les États ont également signalés des besoins importants en matière de formation des inspecteurs portuaires. Tous les États sauf un ont signalé des corps d'inspecteurs pour lesquels le niveau de formation est partiellement ou totalement insuffisant. Dans le même ordre d'idée, les États ont signalés disposer d'un nombre insuffisant d'inspecteurs portuaires avec une tendance au vieillissement des agents disponibles. Ce constat est préoccupant car en désignant des ports pour les navires étrangers, les États s'engagent à y affecter les moyens suffisants (ex. art. 7 de l'AMREP). Pour les États consultés, les difficultés viennent de manque de ressources pour le financement des formations et du manque de ressources adéquates pour délivrer ces formations.



État des corps d'inspecteurs portuaires en matière d'effectifs (gauche) et de niveau de formation (droit). Suffisant : vert, insuffisant : rouge, partiellement : orange

Concernant les échanges d'information, les États consultés ont indiqué pour 82% d'entre eux avoir pris des dispositions pour échanger des informations à l'échelle régionale et sous-régionale. Dans la majorité des cas, les dispositions sont prises pour échanger avec les ORGP compétentes uniquement (ICCAT, SEAFO, CCAMLR) comme cela est prévu dans les mesures afférentes. Les États membres du CPCO ont souligné avoir pris des dispositions pour échanger des informations par le biais de l'ORP à l'échelle sous régionale via une plate-forme informatisée spécifique d'échange. Cela étant dit, la plupart des répondants se sont déclarés complètement démunis pour analyser des informations transmises par des navires de pêche étrangers désirant accéder à leurs ports par manque de sources de vérification.

Leçons tirées des programmes d'inspection portuaire mis en œuvre dans d'autres contextes (benchmarking)

Le *benchmarking* permet de tirer quelques enseignements dans la perspective d'un programme régional harmonisé d'inspection portuaire.

Les exemples de la CTOI², de l'UE ou du MoU d'Abuja pour l'inspection des navires de commerce indiquent que **l'harmonisation des inspections portuaires est largement facilitée quand l'organisation en question prend à sa charge, avec un mandat des pays concernés, la centralisation de certaines tâches et fonctions** comme la définition de procédures standards ou les manuels de formation, et qu'elle s'engage dans la mise en œuvre du programme d'inspection notamment en dispensant des formations harmonisées aux inspecteurs des pays concernés et en se positionnant comme point nodal dans l'échange d'informations.

L'exemple du Pacifique indique que même en l'absence de prise en charge d'un programme d'inspection portuaire par l'ORGP compétente, **les États peuvent s'entendre au travers de leur organisation régionale de pêche pour intégrer des règles relatives à l'accès aux ports dans les conditions minimales d'accès (CMA) adoptées pour les navires et mutualiser au sein de cette organisation plusieurs sources d'informations utiles** aux inspecteurs comme des listes régionales de navires autorisés, les données VMS ou des informations type intelligence. Une telle stratégie requiert un haut niveau d'implication et de confiance des États envers leur ORP compétentes, ce qui semble manquer dans la région COMHAFAT, au moins jusqu'à un passé récent.

En matière de stratégie de formation, on soulignera **l'initiative de l'Agence Européenne de Contrôle des Pêches de mettre à disposition des inspecteurs des modules de formation par internet (e-learning)**. Les cycles de formation par internet permettent de mettre en ligne à moindre coût des modules multilingues remis à jour en permanence suivant l'évolution de la réglementation ou des bonnes pratiques, et de mettre à disposition des agents ciblés des ressources en formation auxquelles ils peuvent accéder suivant les besoins et les disponibilités. Les manuels de formation papier n'offrent pas la même flexibilité.

² Commission Thonière de l'Océan Indien



Pour les 19 pays d'Afrique occidentale concernés par la mise en œuvre du Mémorandum d'Abuja (tous membres de la COMHAFAT), **il y aurait certainement matière à rapprocher les expériences des services nationaux impliqués dans le contrôle des navires de commerce et ceux impliqués dans le contrôle des navires de pêche.** Ce rapprochement des différents services a été signalé comme actuellement déficient ou inexistant lors de l'analyse de l'état des lieux.

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. **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 des inspections portuaires. La CSRP et le CPCO ont adopté des conventions permettant l'échange des données entre les États membres, dont les données collectées sur les inspections. **La CSRP a avancé de manière substantielle sur l'intégration sous-régionale des conditions de suivi, contrôle et surveillance (SCS)** avec l'élaboration d'une convention SCS spécifique qui prévoit parmi d'autres dispositions la mise en œuvre d'inspections portuaires, avec des projets de protocole d'application détaillant certaines modalités de mise en œuvre. **La COREP entend avancer vers la création d'une cellule de coordination régionale** en charge du SCS. Enfin, **concernant le CPCO, on relève des avancées significatives réussies au travers du Groupe de Travail contre la pêche INN** qui appuie depuis 2014 des initiatives permettant la coopération entre les agences nationales des pays concernés et les échanges d'informations entre les États membres avec des financements de la coopération norvégienne.

L'étude a permis d'identifier plusieurs interventions extérieures pluriannuelles en faveur de l'amélioration du cadre de gouvernance du secteur des pêches qui pourront soutenir le développement de l'inspection portuaire dans les États membres de la COMHAFAT : programme PESCAO de l'UE, programme PRAO et futur programme « PRAO-COREP » de la Banque mondiale, programme *Umbrella* de la FAO, programme MCSF de l'ICCAT, sans compter les interventions bilatérales comme celle de la NORAD envers le CPCO. Le montant cumulé de ces interventions est important, et même si elles ne concernent pas que l'inspection portuaire, des moyens financiers conséquents devrait permettre aux États membres de la COMHAFAT et à leur organisation régionale de pêche de renforcer considérablement leurs capacités en la matière au moins sur les cinq prochaines années, voire au-delà.

Constats et recommandations

Les informations et analyses développées dans les chapitres précédents convergent **pour ne pas recommander la création *ex-nihilo* d'un nouveau programme régional d'inspection portuaire qui serait redondant avec les nombreuses initiatives en cours, mais de recommander la mise en œuvre de mécanismes d'appui, principalement coordonnés par la COMHAFAT, pour appuyer et mettre en cohérence, la mise en œuvre des projets internationaux avec le soutien des ORPs compétentes.** Cette analyse guide les recommandations proposées pour lever les contraintes et renforcer que l'on peut qualifier comme les grands piliers de l'application de l'AMREP, à savoir, et par ordre de priorité selon nous *i)* la mise à niveau de la réglementation nationale ; *ii)* les mécanismes institutionnels nationaux ; *iii)* la formation des inspecteurs portuaires, *iv)* les procédures opérationnelles d'inspection et *v)* les procédures de poursuite des contrevenants. Les principales recommandations détaillées dans le rapport principal sont reprise ci-dessous avec en italique les principaux porteurs de celles-ci :

Mise à niveau de la réglementation nationale

- **Les États qui ont accédé à l'AMREP, ou qui se sont engagés à le faire, devraient mettre en œuvre une évaluation du cadre législatif national en relation avec l'AMREP** avec comme premier objectif la finalisation d'une liste de textes à amender, à préparer ou à supprimer le cas échéant. (*COMHAFAT pour un appui méthodologique à l'évaluation, experts juristes pour l'évaluation*)
- **Les services nationaux concernés devraient élaborer / réformer les textes réglementaires suivant le résultat de l'évaluation** et engager le processus législatif approprié suivant la nature des textes. (*États concernés avec appui d'experts juristes*)



- Afin de faciliter et d'accélérer l'adoption des textes qui nécessitent un examen au Parlement et/ou une signature de plusieurs ministres, **les services en charge des pêches devraient développer une communication active** envers les autres services de l'État et la société civile afin de mettre clairement en avant les avantages d'une mise en œuvre de l'AMREP et les inconvénients de ne pas le mettre en œuvre pleinement. (*COMHAFAT pour élaboration d'éléments communs de langage*)

Mécanismes nationaux de coopération inter-agences

- **Des ateliers sous-régionaux devraient être organisés sur le thème de la coopération inter-agences en matière d'inspection portuaire** pour sensibiliser les pays à cette dimension importante de l'AMREP et leur permettre d'échanger sur leurs situations et problèmes dans la mise en place de mécanismes de coordination inter-agences et d'échanges d'information. Ces ateliers pourront concerner en priorité la zone CSRP et la zone COREP. Pour la zone CPCO, il existe déjà des acquis en matière de coopération inter-agences qui pourra inspirer les États non partie. (*COMHAFAT pour organisation ateliers sous-régionaux*)
- **La contractualisation de facilitateurs sous régionaux de groupe de travail inter-agences devrait être envisagée.** L'expérience du CPCO indique en effet que la création et l'animation des groupes de travail nationaux inter-agences sont largement facilitées quand un expert extérieur intervient. Ces facilitateurs auront la charge de réunir des groupes de travail inter-agence nationaux à intervalles réguliers sous l'objectif principal d'aboutir à des mécanismes de coopération acceptés par l'ensemble des parties et formalisés par des textes nationaux appropriés (MoU, circulaires interministérielles). (*ORP pour recrutement et gestion des facilitateurs, COMHAFAT pour assistance ORP*)

Formation des inspecteurs portuaires

- **Les différents États concernés devraient préparer des plans de formation de leurs inspecteurs portuaires** en précisant le nombre d'agents nécessitant des formations initiales et le nombre d'agents nécessitant des formations continues. Les plans de formation devraient être établis pour des durées pluriannuelles (4 à 5 ans). (*COMHAFAT pour conduire l'identification et la consolidation des besoins en formation, COMHAFAT et ORP pour participation / contribution aux groupes de travail FAO et ICCAT sur le renforcement des capacités*)
- Des efforts devraient être faits afin **d'identifier, de coordonner et d'harmoniser les interventions des différents bailleurs de fonds ou organisations internationales (FAO, ICCAT) en matière de formation des inspecteurs portuaires.** Une première étape sera de faire un mapping des interventions prévues et de favoriser un rapprochement entre intervenant et entités bénéficiaires afin d'aboutir à un programme concerté à l'échelle de la région COMHAFAT qui puisse satisfaire les besoins exprimés par les États en matière de plan pluriannuel de formation des inspecteurs portuaires. (*COMHAFAT pour mapping des intervenants et organisation d'une conférence internationale des bailleurs de fonds*)
- **Une promotion de la disponibilité en matériel de formation, manuels ou modules de e-learning devrait être faite.** A cet égard, il conviendra d'éviter la multiplication des supports pédagogiques et privilégier ceux qui sont produits par des entités ayant autorité en la matière comme l'Agence Européenne de Contrôle des Pêches, la FAO ou l'ICCAT. (*COMHAFAT pour collecte et diffusion du matériel pédagogique pertinent*).

Soutien aux procédures opérationnelles d'inspection

- **Les parties concernées devraient participer aux groupes de travail que vont organiser dès 2018 la FAO et l'ICCAT** concernant le développement des outils et mécanismes d'échanges d'information en soutien à la mise en œuvre des inspections portuaires prévues par ces organisations. (*COMHAFAT et ORP pour participation / contribution aux groupes de travail FAO et ICCAT concernant les échanges internationaux d'information*)
- **Les organisations régionales de pêche devraient progresser rapidement vers l'établissement de registres sous-régionaux des navires de pêche autorisés** et qu'elles invitent leurs différents États membres à collaborer avec la FAO pour l'établissement du fichier global des navires de pêche. En effet, des listes de navires facilement accessibles pour les inspecteurs sont indispensables pour mener à bien les processus de vérification des informations transmises par les navires étrangers qui sollicitent l'accès aux ports (*ORP pour relance des initiatives sous-régionales en la matière, COMHAFAT pour relance processus de contribution à l'initiative registre global des navires de pêche de la FAO*).



- **Un programme régional harmonisé d'inspection portuaire ne devrait pas se lancer dans la création d'une plate-forme autonome d'échanges d'information entre États du port** en raison d'une duplication possible avec les initiatives lancées par la FAO et par l'ICCAT. En revanche, des mécanismes de mise en réseau plus flexibles et moins formalisés des corps d'inspection initiés par les États membres du CPCO devraient être éventuellement étendus aux États non membres du CPCO moyennant respect des conditions associées. *(COMHAFAT-CPCO pour examen conjoint des possibilités d'élargissement du réseau CPCO à d'autres États)*

Les procédures de poursuite des contrevenants

- **Les mécanismes de coopération inter-agences devraient associer le pouvoir judiciaire des États.** *(à prendre en compte lors de la constitution des groupes de travail inter-agence, cf recommandation précédente)*
- **Un fonds spécifique devrait être sécurisé pour la mobilisation d'une assistance juridique international** afin d'appuyer les États qui en ont besoin en cas de poursuites d'intérêts suspectés de s'être livrés à des pratiques de pêche INN découvertes lors des inspections dans les ports de ces États. *(COMHAFAT pour négociation avec des ONGs concernant la disponibilité d'un tel fonds)*

L'étude propose un plan d'action sur 4 années. Cette période correspond à la durée de mise en œuvre du programme PESCO de l'UE et des programmes de la Banque mondiale, et on possède par conséquent une certaine visibilité sur les soutiens disponibles sur cette période.

Les bases institutionnelles et réglementaires au niveau des États constituant les fondations du développement d'un programme régional harmonisé d'inspection portuaire dans la région COMHAFAT, **le plan d'action proposé privilégie le soutien aux États qui en ont besoin en matière d'ajustements réglementaires et de développement de mécanismes institutionnels de coopération inter-agences.**

Une fois ces fondations en voie de construction, le programme régional peut ensuite s'attaquer au développement des capacités de États membres de la COMHAFAT en ce qui concerne **la mise en œuvre des inspections portuaires, c'est-à-dire la formation des inspecteurs portuaires et le développement des outils en matière de coopération internationale.** Les aspects relevant de l'aide aux États pour la poursuite des contrevenants sont à mener en parallèle à la phase précédente. Il s'agit principalement de sécuriser l'accès à des ressources extérieures pour pouvoir les mobiliser sans délai au moment où elles s'avèreront nécessaires.

En conclusion

L'engagement des États membres de la COMHAFAT contre la pêche INN n'est plus à démontrer. Cette volonté doit se traduire par de nouvelles avancées concrètes qui viendront s'ajouter aux résultats déjà obtenus. **L'inspection au port, qui demande moins de moyens financiers que l'inspection en mer, peut être un signal fort lancé à la communauté internationale.**

Avec le déploiement en cours ou à venir de plusieurs programmes internationaux visant à améliorer le cadre de gouvernance des pêcheries d'Afrique occidentale, la conjoncture est particulièrement favorable avec la disponibilité de fonds pour le renforcement des capacités des États et la promotion d'initiatives de coopération sous-régionales. **Le challenge pour la COMHAFAT et pour ses États membres sera principalement de réussir à coordonner la mise en œuvre des différentes actions prévues et de les mettre en cohérence.**

La mise en œuvre d'inspections portuaires harmonisées devra se faire en complément des autres actions engagées par les États membres de la COMHAFAT pour contrecarrer la pêche INN dans la région. **Il semble ainsi primordial pour le succès des inspections portuaires que les États membres de la COMHAFAT progressent dans le cadre de leurs ORPs sur d'autres initiatives toutes aussi importantes comme la conclusion de convention sous-régionales spécifiques sur les questions de coopération en matière de suivi-contrôle et surveillance,** avec le partage de registres sous-régionaux de navires de pêche dont l'apport pour les inspections portuaires est essentiel.

*