

pour le débat

BIODIVERSITÉ

N° 09/2010 NOVEMBRE

Pêche et biodiversité marine : complémentarité ou concurrence au sein de l'ordre juridique international ? Le cas du thon rouge

Serge Beslier (Directeur honoraire à la Commission européenne)

Cet article a été rédigé en novembre 2010, à la veille de la 17^e réunion extraordinaire de la CICTA durant laquelle ses 48 États membres doivent décider de l'avenir de la pêche du thon rouge de Méditerranée. Il n'engage que son auteur. En publiant ce document, l'Id드리 a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter : serge.beslier@yahoo.fr

POINTS CLÉS

LA SUREXPLOITATION DES STOCKS L'amélioration des techniques de pêche et de traitement du poisson à bord des navires, associée à l'introduction des activités d'engraissement visant à satisfaire le marché japonais, s'est traduite par une intensification de la pêche du thon rouge en Atlantique Est et en Méditerranée, mettant en péril la survie même de l'espèce. Sous la pression des pêcheurs, les États membres de la CICTA ont ainsi fixé des taux admissibles de captures au-dessus des recommandations formulées par les scientifiques, comportement qui a conduit à majorer le niveau raisonnable des captures autorisées tout en discréditant largement l'organisation.

LA SAISINE DE LA CITES Lors de la dernière réunion des Parties à la CITES, qui s'est tenue en mars 2010 à Doha, l'argument de la faillite de la CICTA a souvent été utilisé pour justifier la demande d'inscription du thon rouge à l'annexe I de la CITES. Les deux critères fondamentaux justifiant l'inscription de l'espèce semblaient d'ailleurs réunis : le thon rouge est menacé, et son commerce international a un impact certain sur sa conservation. L'idée de régler le problème en agissant sur l'offre, à défaut de pouvoir agir sur la demande, paraissait donc, à première vue, séduisante.

LA MODIFICATION DES COMPORTEMENTS L'inscription à l'Annexe I de la CITES n'a pas été retenue par les Parties contractantes. La médiatisation du débat a toutefois eu un effet catalytique et accéléré un processus de prise de conscience, par les autorités politiques et sans doute par la majorité des pêcheurs, de la nécessité de modifier non seulement le comportement collectif des États au sein de la CICTA, mais également le comportement individuel de ces mêmes États pour ce qui concerne les mesures de mise en œuvre et de contrôle.

UNE GOUVERNANCE MONDIALE DES OCÉANS ? L'idée d'une gouvernance globale des océans semble encore loin d'avoir abouti à des résultats véritablement concrets. Le cas du thon rouge illustre les antagonismes et les contradictions que connaît la communauté internationale dans la mise en œuvre des différents instruments juridiques internationaux qui devraient concourir à l'exploitation durable des ressources marines et à la protection de la biodiversité marine. L'expérience tirée de ce cas devrait inciter les gouvernants à s'interroger sur les synergies à promouvoir entre les outils dont ils disposent plutôt qu'à les opposer.

Pêche et biodiversité marine : complémentarité ou concurrence au sein de l'ordre juridique international ? Le cas du thon rouge

Serge Beslier (Directeur honoraire à la Commission européenne)

Résumé	4
Introduction	5
Le phénomène de surexploitation des stocks	5
La faillite de l'ICCAT	6
La saisine de la CITES	7
L'impact du commerce international sur la conservation de l'espèce	7
La complémentarité des instruments juridique internationaux	10
Conclusion.	11

Résumé

L'idée d'une gouvernance globale des océans, lancée par Mario Soares¹ en 1996, semble encore loin d'avoir abouti à des résultats véritablement concrets. Le cas du thon rouge illustre assez bien les antagonismes et les contradictions que connaît la communauté internationale dans la mise en œuvre des différents instruments juridiques internationaux qui devraient concourir à l'exploitation durable des ressources marines et à la protection de la biodiversité marine. L'expérience tirée de ce cas devrait inciter les gouvernants à s'interroger sur les synergies à promouvoir entre les outils dont ils disposent plutôt qu'à les opposer.

La prochaine réunion de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA/ICCAT) se tiendra à Paris du 17 au 27 novembre 2010. Elle permettra de vérifier si les États ont tiré les enseignements du passé lorsqu'ils adopteront collectivement les décisions nécessaires à la gestion durable du thon rouge. Il faudra cependant plus de temps pour s'assurer de l'évolution de leurs comportements individuels. À partir de l'analyse d'un échec, cet article tente de fournir des éléments de réflexion aussi bien aux parties prenantes à la pêche qu'aux décideurs politiques, afin de parvenir à une gestion durable de cette espèce, dans l'intérêt des pêcheurs comme dans celui de la conservation de la biodiversité marine.

1. Ancien Président de la République du Portugal, Président de la Commission mondiale indépendante sur les océans, créée en 1995 avec le soutien de l'UNESCO.

Introduction

Le thon rouge (*Thunnus Thynnus*) est un grand migrateur d'eaux tempérées dont le stock « Est-Atlantique » est actuellement pêché, pour l'essentiel, dans les eaux de la mer Méditerranée et dans une moindre mesure dans celles de l'océan Atlantique. Ce stock est devenu emblématique du phénomène de surpêche et des risques que cette activité fait peser sur la pérennité des stocks halieutiques et sur la conservation de la biodiversité marine.

La conservation et la gestion du thon rouge sont régies par une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP), la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICATA/ICCAT en anglais), créé en 1966 et regroupant 48 États dont l'Union européenne. Elle s'inscrit dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) et de son Accord d'application relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des grands migrateurs, adopté en 1995. Malgré des débats intenses au sein de l'ICCAT depuis quelques années, la renommée du thon rouge a atteint son acmé lors de la conférence des Parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES¹), qui s'est tenue à Doha en mars 2010.

Il n'est pas, a priori, choquant que deux systèmes juridiques internationaux concourent à la protection et à l'exploitation durable de la

biodiversité marine. Il est en revanche plus curieux de constater que le débat a fréquemment été présenté ou perçu comme un antagonisme entre deux filières juridiques, toutes deux rattachées au système des Nations unies. Certains ont ainsi présenté le recours à la CITES comme une réponse à la « faillite » de l'ICCAT et ont perçu l'échec de l'inscription de cette espèce sur les listes de la CITES comme une catastrophe pour la survie de l'espèce. Comme si la fiabilité, voire l'efficacité, des États pouvait varier en fonction de l'organisation internationale au sein de laquelle ils s'expriment ou agissent collectivement.

Le phénomène de surexploitation des stocks

La pêche du thon rouge en Atlantique Est et en Méditerranée a été relativement stable jusqu'au milieu des années 1990 alors que les scientifiques estimaient déjà que le stock était en déclin graduel depuis le début des années 1970². L'amélioration des techniques de pêche et de traitement du poisson à bord des navires de pêche, associée à l'introduction des activités d'engraissement en cage à partir de 1997 visant à satisfaire la qualité requise par le marché japonais, se sont traduites par une intensification de cette activité qui a conduit à mettre la survie de cette espèce en péril. Sous la pression des pêcheurs, les États membres de l'ICCAT ont fixé des taux admissibles de captures (TAC) qui étaient au dessus

1. La CITES est un accord international datant de 1973, auquel adhèrent 175 États, et dont le but est de veiller à ce que le commerce international d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces concernées.

2. ICCAT 2007, *Rapport du Comité Permanent pour la Recherche et les Statistiques (SCRS) de la période biennale 2006-2007*, Volume 2, p. 112.

des recommandations formulées par les scientifiques³ Ce comportement a conduit à majorer le niveau raisonnable des captures autorisées, tout en discréditant l'ICCAT. Par ailleurs, à mesure que les modalités de contrôle des captures devenaient en apparence de plus en plus restrictives, elles étaient de moins en moins respectées. La situation aurait sans doute été moins catastrophique si elle ne s'était accompagnée d'un dépassement des captures autorisées conduisant à en doubler, au moins, le volume. Pour des captures autorisées de l'ordre de 25 à 30 000 tonnes, les captures réelles estimées ont pu atteindre 50 à 60 000 tonnes⁴, cette pêche illégale étant essentiellement endémique. Cette situation a perduré jusqu'en 2007. À partir de 2008, sous l'impulsion de la Commission européenne, les États membres de l'UE, principaux acteurs de cette pêcherie, ont mis en place des moyens de contrôle plus efficaces dans le cadre d'un plan de déploiement commun adopté par l'Agence communautaire de contrôle des pêches. Lors de sa session de 2009, l'ICCAT a adopté un TAC, pour le thon rouge, conforme à l'avis scientifique.

La faillite de l'ICCAT

L'argument de la faillite de l'ICCAT a souvent été utilisé pour justifier la demande d'inscription du thon rouge à l'annexe I de la CITES. Cela est à la fois paradoxal et inapproprié. Paradoxal, tout d'abord, car cette idée repose sur une conception antagoniste ou concurrente des rôles attribués à deux organisations internationales au sein desquelles on retrouve les mêmes États. Cette approche est compréhensible, à défaut d'être admissible, tant qu'elle émane d'organisations non gouvernementales (ONG) environnementalistes qui cherchent à influencer le processus décisionnel étatique en faisant prendre les décisions dans les enceintes où elles estiment avoir le plus d'influence. On retrouve la même démarche dans

la position prise par certaines ONG, lors des débats du Grenelle de la Mer, au printemps 2009. Ces organisations avaient proposé que les décisions en matière de fixation des limites de capture des espèces halieutiques soient définies par les ministres de l'environnement de l'Union Européenne (UE) et non plus par ceux responsables de la pêche : une telle approche est en parfaite contradiction avec les principes de l'unité de l'État⁵ et, au niveau européen, du caractère unique du Conseil, même si ses décisions peuvent y être adoptées dans des formations différentes. Elle méconnaît, en outre, les règles d'élaboration des décisions politiques dans les systèmes démocratiques reposant sur la pluralité des opinions à la base et une position finale unique après que les arbitrages nécessaires aient été rendus. Cet argument ne saurait donc être retenu lorsqu'il s'agit de justifier l'action étatique.

L'argument est par ailleurs inapproprié dès lors qu'il s'appuie sur une lecture erronée des conclusions d'un rapport d'évaluation des performances de l'ICCAT⁶, présenté en 2009 par un groupe d'experts « indépendants »⁷. Rédigé en 2008 sur la base de données, pour la plupart, antérieures à 2007, ce rapport souligne, pour la gestion du thon rouge de l'Est Atlantique et de la Méditerranée, un double phénomène. Il y a d'abord indubitablement un dysfonctionnement de l'ICCAT dans la mesure où les avis scientifiques n'ont pas été respectés par les Parties contractantes lors de l'adoption des mesures de gestion annuelles. Toutefois, ce rapport indique que la principale cause de surexploitation du stock provient de la pêche illégale effectuée au-delà des quantités autorisées par l'ICCAT. Il souligne ainsi les nombreux problèmes concernant les performances des membres de l'ICCAT en matière de collecte et de mise en commun des données, ce qui empêche l'organisation de vérifier les conditions de mise en

5. Selon l'article 1er de la Constitution française, « la France est une République indivisible [...] ».

6. *Rapport de l'évaluation indépendante des performances de l'ICCAT, Madrid 2009*. http://www.iccat.int/Documents/Other/PERFORM_%20REV_TRI_LINGUAL.pdf

7. Ce comité d'évaluation a été désigné par l'ICCAT. Il comprenait le directeur général des pêches australien (l'Australie n'est pas membre de l'ICCAT), un universitaire japonais et un scientifique canadien. Son mandat a été établi conformément aux recommandations formulées lors d'une réunion conjointe des ORGP thonières tenue à Kobé (Japon) en 2007.

3. En 2006, le SCRS a recommandé que les captures à réaliser au cours des prochaines années soient de l'ordre de 15 000 tonnes (Rapport 2006 du SCRS, page 123). L'ICCAT a adopté en 2006 (Recommandation 06-05) un TAC de 29 500 tonnes pour 2007 qui devait être ramené à 25 500 tonnes en 2010.

4. ICCAT 2008, *Rapport du Comité Permanent pour la Recherche et les Statistiques (SCRS)*, p.73.

œuvre des décisions prises et prive les scientifiques d'éléments de connaissance nécessaires au suivi de l'évolution du stock. Cette absence de déclaration des captures reflète le manque de volonté des Parties contractantes de contrôler la mise en œuvre des décisions de l'ICCAT. Cette façon éhontée⁸ avec laquelle les Parties contractantes méprisent les mesures de gestion qu'elles ont elles-mêmes adoptées au sein de l'ICCAT ne contribue certainement pas au prestige de cette organisation.

Le comité d'évaluation ne conclut pas à la nécessité de dessaisir l'ICCAT de ses responsabilités en matière de conservation et de gestion du thon rouge. Il propose, au contraire, de renforcer l'action de cette organisation par des mesures drastiques allant jusqu'à la fermeture de la pêcherie en attendant que ses Parties contractantes puissent démontrer qu'elles ont la capacité de contrôler et déclarer leurs captures.

La saisine de la CITES

La proposition d'inscription du thon rouge à l'Annexe I de la CITES a été présentée par la Principauté de Monaco, en juillet 2009. Monaco n'est pas membre de l'ICCAT et n'est pas directement impliqué dans l'exploitation du stock de thon rouge de la Méditerranée. Mais la Principauté se positionne, depuis de nombreuses années, en défenseur de l'environnement marin et en protecteur de la biodiversité marine.

Les États-Unis se sont ralliés à cette proposition. Depuis la fin des années 1990, ce pays tend à soutenir de façon systématique les positions exprimées par les ONG environnementalistes dans le domaine de la pêche, en échange d'une certaine modération de ces mêmes organisations sur les questions climatiques⁹. Ce pays espérait, en outre, accroître la pression de l'opinion publique sur l'UE, compte tenu de la plus grande visibilité médiatique de la CITES, pour l'amener à plus de rigueur dans la gestion

du stock de thon rouge. L'UE, pour sa part, a également soutenu cette proposition, mais les conditions assorties, ainsi que ses hésitations et fluctuations (notamment en provenance de la France), ont rendu son soutien peu crédible. La position présentée par l'UE¹⁰ était assortie des conditions suivantes : (i) différé d'application de la décision d'un an, dans l'attente d'une évaluation de la réalisation des objectifs de gestion assignés à l'ICCAT elle-même ainsi qu'à ses Parties Contractantes ; (ii) évaluation de la situation par le Comité pour les animaux de la CITES, (iii) adoption d'une décision définitive par procédure écrite sur proposition du Comité permanent de la CITES¹¹. Ce schéma ne répond pas à l'argument de l'urgence liée à la menace de disparition de l'espèce, justifiant la saisine de la CITES. Il ne répond pas, non plus, à l'objectif annoncé d'une complémentarité entre les deux organisations concernées. La solution retenue revient à faire évaluer les performances d'une organisation internationale, l'ICCAT, par une autre organisation internationale, la CITES, comme si les États n'avaient pas confiance dans leurs propres capacités à gérer le problème avec les outils normalement prévus à cet effet.

L'impact du commerce international sur la conservation de l'espèce

Les deux critères fondamentaux justifiant l'inscription d'une espèce aux annexes de la CITES semblaient être ici réunis : l'espèce est menacée, et le commerce international de cette espèce a un impact certain sur sa conservation. L'intensité de la demande provenant du marché japonais, premier marché consommateur au monde, constitue une pression forte sur les activités de capture. En 2007, le Japon a ainsi déclaré avoir importé plus de 32 000 tonnes de thon rouge en provenance du stock Est-Atlantique alors que le taux admissible de capture (TAC) était de 29 500 tonnes et que les scientifiques évaluaient les captures réelles à 61 000 tonnes. L'idée de régler le problème en

8. *Rapport de l'évaluation indépendante des performances de l'ICCAT, Madrid 2009*, p. 181 : « La gestion par les Parties Contractantes de l'ICCAT de cette pêcherie de thon rouge de la Méditerranée est largement considérée comme une honte internationale ».

9. L'auteur a pu en faire maintes fois la vérification lors de discussions informelles avec des experts américains.

10. Document CITES CoP 15 Inf 57 (Document soumis par l'Espagne, au nom de l'UE et de ses États membres).

11. Le Comité pour les animaux et le Comité permanent ont été créés par la Conférence des parties à la CITES (voir résolution Conf. 11.1, Rev. CoP14).

agissant sur l'offre, à défaut de pouvoir agir sur la demande, paraissait donc, à première vue, séduisante.

Consulté conformément au protocole d'accord FAO-CITES de 2006, le panel d'experts de la FAO s'est prononcé en décembre 2009¹² majoritairement en faveur d'une inscription du thon rouge à l'Annexe I de la CITES, s'appuyant sur les travaux du Comité Permanent pour la Recherche et les Statistiques (SCRS) de l'ICCAT. Ces mêmes experts, sans doute lassés de tirer en vain la sonnette d'alarme, ne se sont pas posé la question de savoir si la solution pouvait se trouver au sein de l'ICCAT. L'analyse de la situation et des remèdes à lui apporter ne peut toutefois se faire *in abstracto*, sans tenir compte de l'environnement juridique dans lequel le problème de la conservation et de l'exploitation durable du thon rouge doit être abordé. Il serait ainsi paradoxal de voir les gouvernements appliquer une approche fragmentée dans la mise en œuvre des outils juridiques pertinents pour la gestion de cette espèce, alors que ces mêmes gouvernements préconisent une approche intégrée de la gestion des océans. Il ne convient donc pas d'opposer un instrument juridique à l'autre, mais de voir, dans une situation donnée, quel est celui qui apportera la meilleure réponse, au meilleur coût économique et social, et garantira la préservation de la diversité biologique de la manière la plus efficace.

La contrainte commerciale et son impact sur la pêche avaient été notés par l'ICCAT dans un rapport¹³ établi en 2005, et ce paramètre avait été intégré à sa stratégie de gestion. Dès lors, l'interdiction du commerce international de cette espèce par son inscription à l'Annexe I de la CITES aurait pu avoir un impact positif sur la conservation de l'espèce si elle avait fait l'objet d'un consensus suffisant entre les différents États concernés, et si ces mêmes États avaient défini préalablement une position

cohérente et coordonnée avec celle adoptée au sein de l'ICCAT. Ce qui fut loin d'être le cas.

Cette proposition ne pouvait en effet être rationnelle dans la mesure où la pêche restait ouverte. L'inscription à l'Annexe I n'aurait ainsi pas interdit la commercialisation, sur le marché national, des produits capturés par les navires battant son pavillon dans les eaux placées sous la juridiction de l'État côtier (dans les limites des quantités autorisées par l'ICCAT). En définitive, une telle mesure serait revenue à n'autoriser la commercialisation de ces produits que sur les marchés les moins rémunérateurs dans un contexte de réduction drastique des possibilités de pêche. En outre, la juridiction (ou l'absence de juridiction) des États riverains sur les eaux de la Méditerranée et les caractéristiques de la pêche auraient conduit à une situation où un droit à exercer des activités de pêche aurait perduré sans possibilité de commercialiser l'essentiel des captures en provenance d'eaux n'appartenant pas à l'État de pavillon. De fait, ces éléments ne constituent pas une incitation forte à respecter la règle.

Compte tenu de ces contraintes, le contrôle de la mesure d'interdiction du commerce international du thon rouge par la CITES aurait certainement impliqué la mise en œuvre de mesures spécifiques. Cela aurait pu être admis, par les autorités publiques à défaut de l'être par les pêcheurs, s'il avait pu être établi que ces mesures auraient été plus efficaces que celles déjà mises en place au titre de l'ICCAT. Ce qui est loin d'être démontré.

Finalement, la principale faiblesse d'une mesure d'interdiction du commerce international du thon rouge réside dans la Convention CITES elle-même. Étant donnée l'opposition du Japon¹⁴, en particulier, à son égard, il est certain que ce pays aurait fait usage des possibilités que lui offre cette Convention¹⁵ pour s'exoné-

12. *Report of the third expert advisory panel for the assessment of proposals to amend appendices I and II of CITES concerning commercially exploited aquatic species*, Rome, 7-12 December 2009.

13. *Rapport de la 3^e réunion du groupe de travail chargé de développer des stratégies de gestion intégrées et coordonnées pour le thon rouge de l'Atlantique*, Fukuoka, Japon, 20-23 avril 2005, p.15. [http://www.iccat.int/Documents/Meetings/Docs/BFT%20Management%20Strategies%203%20FR.pdf#search="thon rouge"](http://www.iccat.int/Documents/Meetings/Docs/BFT%20Management%20Strategies%203%20FR.pdf#search=)

14. Le Japon considère, d'une manière générale, qu'une espèce régulée par une ORGP ne doit pas faire l'objet de mesures de contrôle du commerce international par le biais de la CITES. Cette position résulte, pour partie, de son expérience avec les produits baleiniers et de ses démêlés avec la Commission internationale baleinière.

15. Article XV.2 §3 de la Convention CITES : « Durant le délai de 90 jours prévu à l'alinéa c) du paragraphe 1 ou à l'alinéa l) du paragraphe 2 du présent Article, toute Partie peut, par notification écrite au gouvernement dépositaire, faire une réserve au sujet de l'amendement. Tant que ladite réserve n'est pas retirée, cette Partie est considérée comme un État qui n'est pas Partie à la présente

rer de l'application de la dite mesure en faisant une réserve. Dès lors, il aurait suffi qu'un autre pays de la côte sud de la Méditerranée fasse de même pour rendre la mesure CITES quasi inopérante. Le coût du contrôle, pour les États astreints à la respecter, serait alors devenu exorbitant en considérant la facilité avec laquelle les activités de pêche peuvent être délocalisées¹⁶.

Il apparaît donc qu'une inscription effective du thon rouge à l'Annexe I de la CITES n'aurait certainement pas permis d'aboutir au résultat escompté pour assurer la sauvegarde de cette espèce. Il n'est donc pas surprenant que la Conférence des Parties à la CITES ait clairement rejeté aussi bien la proposition de Monaco que celle de l'UE le 21 mars 2010¹⁷. Il est en revanche certain que la médiatisation du débat a eu un effet catalytique et a accéléré un processus de prise de conscience, par les autorités politiques et sans doute par la majorité des pêcheurs, de la nécessité de modifier non seulement le comportement collectif des États au sein de l'ICCAT en vue de l'adoption de mesures de gestions responsables et plus conformes aux avis scientifiques, mais également le comportement individuel de ces mêmes États pour ce qui concerne les mesures de mise en œuvre et de contrôle.

Dès lors que l'inscription à l'Annexe I n'était pas retenue, la question a été posée d'une inscription à l'Annexe II¹⁸ visant seulement à mettre le commerce international d'une espèce sensible sous surveillance au moyen

de certificats émis par le pays d'exportation. Cette approche aurait certainement été utile si l'ICCAT n'avait déjà mis en place un système de certification des exportations et réexportations du thon rouge depuis 1994. Ce système est relativement sophistiqué et comporte des informations spécifiques à l'activité thonière qui n'existent pas dans le système de certification CITES.

L'adoption d'un système de certification CITES aurait conduit à une régression technique du suivi du commerce international s'il y avait eu remplacement d'un système par l'autre, ou à une bureaucratie inutile s'il y avait eu superposition des deux systèmes. L'inscription du thon rouge à l'Annexe II de la CITES aurait sans doute été dépourvue de portée juridique si l'on avait admis la prévalence du système ICCAT du fait de son antériorité. Dans le cas contraire, on se serait trouvé dans une situation de conflit entre deux ordres juridiques. Dans le système CITES¹⁹, le certificat d'exportation doit être validé par une autorité scientifique pour attester que cette exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce. Si le TAC excède l'avis scientifique, cette autorité devrait normalement refuser cette validation au-delà des quantités préconisées par l'avis scientifique alors que le produit a été légalement pêché conformément aux recommandations de l'ICCAT. Le système CITES apparaît toutefois suffisamment flexible pour admettre le certificat ICCAT en lieu et place de son propre modèle de certificat. Il peut également permettre une plus large diffusion des informations relatives aux échanges internationaux de thon rouge, ce qui peut marginalement améliorer le système de contrôle des échanges en rendant cette information accessible à un plus grand nombre de Parties. L'inscription du thon rouge à l'Annexe II de la CITES n'aurait donc eu, dans la réalité, qu'un effet cosmétique.

La complémentarité des instruments juridique internationaux

Par un protocole d'accord signé en 2006, la FAO et la CITES ont convenu d'améliorer leur coopération. Bien que les débats concernant

Convention en ce qui concerne le commerce des espèces visées ».

16. Les navires sont des outils de production mobiles qui peuvent très facilement être déplacés d'un point à un autre. De plus, la pratique des pavillons de complaisance permet de ré-immatriculer relativement aisément un navire sous un autre pavillon et d'échapper ainsi aux règles de contrôle trop contraignantes.

17. Les pays opposés à l'introduction du thon rouge à l'Annexe I ont commencé un travail de lobby en amont de la réunion des Parties alors que l'UE, en raison du caractère tardif de l'adoption de sa position et de ses dissensions internes, s'est trouvée dans une position plus difficile. La Libye, également opposée à cette mesure, a, en outre, habilement utilisé les procédures pour restreindre le débat avant le vote.

18. Cette hypothèse était celle des représentants de la pêche professionnelle française lors du Grenelle de la mer en 2009. Elle a été reprise par le gouvernement français à la suite de l'échec de la proposition d'inscription du thon rouge à l'Annexe I (cf. le communiqué de presse du MEEDDM du 18 mars 2010). Cette proposition française n'a pas été suivie d'effet, les règles de procédures de la CITES ne permettant pas d'introduire une telle proposition en cours de session.

19. Article XIV(4) de la CITES.

l'élaboration de ce document au sein du Comité des Pêches (COFI) de la FAO aient été longs, difficiles, et même parfois houleux, sa signature a permis d'engager ces deux organisations sur la voie de la coopération et de la complémentarité et non plus celle de la confrontation. La FAO apporte, en particulier, son expérience en matière de définition des critères d'inscription des espèces marines aux annexes de la CITES et sa capacité d'analyse scientifique et technique pour les propositions d'inscription à ces mêmes annexes d'espèces aquatiques soumises à une exploitation commerciale. Le système fonctionne effectivement puisque le panel d'experts réuni par la FAO donne un avis avant chaque réunion des Parties à la CITES sur les propositions d'inscription d'espèces marines dans les annexes de cette Convention. Lors de la Conférence des parties à la CITES, tenue en 2010 à Doha, le Président de l'ICCAT a fait une offre de coopération renforcée entre son organisation et la CITES. Les Parties contractantes de la CITES n'ont toutefois pas estimé utile de donner un contenu concret à cette proposition comme cela avait été fait pour les relations avec la FAO. Cela peut s'expliquer par le fait que, d'une part, la CITES n'a pas la capacité administrative d'entretenir des relations suivies avec un grand nombre d'ORGP (en particulier pour une espèce dont l'inscription à la CITES n'a pas été retenue), et, d'autre part, l'utilité d'une coopération entre organisations internationales ne devrait être envisagée que si les États, Parties contractantes de ces organisations, étaient aptes à régler leurs propres problèmes de coordination interne.

Les débats, parfois chaotiques, qui ont eu lieu jusqu'à présent permettent de dégager des orientations faisant espérer une gouvernance plus rationnelle pour l'exploitation durable des ressources halieutiques et la préservation de la biodiversité marine. Il semble ainsi possible d'envisager une complémentarité entre les mesures de gestion adoptées par les ORGP et la CITES dans deux cas de figure. Il subsiste toutefois actuellement de sérieux obstacles à l'introduction de nouvelles espèces marines dans les annexes de la CITES :

1) L'Annexe I pourrait être utilisée pour accompagner un moratoire de capture sur une espèce particulière, décidée par une ORGP, afin de la compléter au niveau commercial et ainsi la renforcer. Cette possibilité se heurte, toutefois,

à une pratique de la CITES qui a consisté, jusqu'à présent, à ne délistier qu'exceptionnellement une espèce dès lors qu'elle était inscrite dans l'une de ses annexes. Il est éventuellement possible de déplacer une espèce d'une annexe à une autre de la CITES, mais pratiquement pas d'en sortir. Cette quasi irréversibilité de fait s'avère dissuasive pour les espèces aquatiques commercialement exploitées. S'il existe un risque de ne pouvoir sortir de la CITES à la fin du moratoire, beaucoup d'États n'accepteront pas d'y entrer. Pour qu'une telle mesure puisse être envisagée, il faudrait, pour toute espèce aquatique commercialement exploitée, ajouter une clause de limitation temporelle dans la décision introduisant cette espèce dans l'Annexe I de la CITES. L'inscription deviendrait automatiquement caduque après un certain temps et ne pourrait être réintroduite qu'après un processus de nouvelle demande accompagnée d'une évaluation de l'impact de la mesure précédente et en fonction de l'évolution des mesures de gestion adoptées par l'ORGP. Une autre possibilité pourrait consister en une clause de synchronisation dont les modalités restent à imaginer, notamment pour tenir compte du différentiel de rythme du processus décisionnel, annuel pour les ORGP, bi ou trisannuel pour la CITES. 2) L'Annexe II pourrait être utilisée pour surveiller le commerce international d'espèces faisant l'objet de mesures de gestion adoptées par les ORGP mais ne disposant pas d'un système de certification qui leur soit propre. Cela éviterait une multiplication des procédures et des modèles de certificat et faciliterait ainsi le travail des autorités douanières. Certains requins sont, par exemple, déjà inscrits dans cette annexe de la CITES (grand requin blanc, requin pèlerin ou requin baleine). Ils font, par ailleurs, l'objet de mesures ponctuelles de gestion de la part de certaines ORGP. Outre la question du délistage éventuel, se pose celle de l'interprétation des termes de la Convention elle-même. L'incertitude juridique résultant de l'interprétation, par certains pays, des termes de la Convention a dissuadé de nombreux États d'accepter l'inscription à l'Annexe II d'espèces marines capturées en haute mer. La Convention prévoit que les produits capturés en haute mer sont assimilés à des produits importés²⁰ lorsqu'ils sont débar-

20. La Convention visant le commerce international des espèces menacées, les produits capturés sur le territoire d'un État n'entrent

qués sur le territoire d'un État et ce, quel que soit le pavillon du navire qui les a capturés²¹. Le concept d'« introduction en provenance de la mer » qui vise les produits « pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un État » a suscité la controverse, certains voulant limiter la juridiction des États à la mer territoriale, afin d'étendre le champ d'application de la CITES. Il a fallu plusieurs années de débat avant d'admettre que la juridiction des États en mer devait s'interpréter conformément à la CNUDM et couvrirait donc bien la Zone Économique Exclusive. Un second débat, non résolu, porte sur la question de la définition de l'autorité habilitée à certifier la régularité des produits capturés en haute mer et débarqués directement dans le port d'un pays tiers. Certains États soutiennent que c'est l'État du port qui doit attester « que cette exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce intéressée »²², oubliant ainsi un principe fondamental du droit de la mer qui établit la juridiction exclusive de l'État de pavillon sur ses navires en haute mer²³. À ce titre, seul l'État du pavillon peut attester de la régularité ou de la légalité d'un produit capturé en haute mer par un navire battant son pavillon. Cet État peut donc seul certifier que les produits capturés par ses navires en haute mer ne nuisent pas à la survie de l'espèce. Ceci n'empêche pas l'État du port, en cas de débarquement direct dans un port autre que celui de l'État de pavillon, de procéder à un contrôle de validité du certificat, particulièrement dans le cas où le navire bat un pavillon dit de complaisance, et de refuser l'importation d'un produit sur son territoire s'il apparaît qu'il y a une contradiction entre le contenu du certificat et la réalité des faits (c'est le même principe qui est la base du système de certification IUU mis en place par l'UE).

pas dans le champ d'application de la CITES.

21. Article 1 de la Convention CITES : « Aux fins de la présente Convention [...], les expressions suivantes signifient : e) « introduction en provenance de la mer » : le transport, dans un État, de spécimens d'espèces qui ont été pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un État ».

22. Article 4§2 de la Convention CITES.

23. Article 92 de la CNUDM : « Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis [...] à sa juridiction exclusive en haute mer. »

Conclusion

« Le très médiatique épisode du thon rouge révèle la difficulté à mettre en place une gouvernance mondiale dans le domaine de l'environnement. »²⁴ La bonne gouvernance des océans est d'autant plus difficile à réaliser qu'elle repose sur une responsabilité collective des États. On ne redira jamais assez que les espaces marins en haute mer et leurs ressources naturelles n'appartiennent à aucun État en particulier, mais constituent un bien commun de la collectivité internationale. L'affaire du thon rouge fait regretter à certains l'absence d'un gouvernement mondial capable, à l'échelle du globe, de prendre des décisions et de faire appliquer des règles²⁵.

En l'état actuel de l'organisation des relations internationales, un gouvernement mondial (supranational) des océans relève sans aucun doute de l'utopie. Pourtant, dans le cadre des institutions existantes, l'idée d'une gouvernance globale des océans est envisageable pour la gestion des espèces halieutiques et leur relation à l'écosystème marin. Pour cela et en premier lieu, les États doivent mettre en place des mécanismes de coordination internes leur permettant d'assurer la cohérence de leurs différentes politiques maritimes et l'intégration des objectifs environnementaux à chacune de ces politiques sectorielles. Depuis l'appel de Mario Soares en 1996 pour une gouvernance mondiale de océans, l'Ocean Policy a été développée aux États-Unis à partir de 2001, la Politique maritime intégrée de l'Union européenne a été lancée en 2005 et bien d'autres pays se sont engagés dans une démarche analogue, comme la France avec le Grenelle de la mer en 2009. Il convient que ces démarches ne se limitent pas à des opérations d'affichage, mais se traduisent par la mise en place de processus décisionnels, en particulier en matière d'arbitrage des différents intérêts en présence, permettant d'atteindre des résultats concrets. Les États doivent ensuite mieux intégrer, dans leur processus décisionnel, les avis scientifiques. Ainsi que l'a déclaré le Président de la République française, « le temps est venu, je crois, de fonder la

24. *Libération* du 25 mars 2010. Interview de Bruno Le Maire, ministre de l'Agriculture et de la Pêche : « Dieu et le thon rouge ».

25. *Les Échos* du 24 mars 2010. Éditorial de Roger-Pol Droit : « Thon rouge et paix perpétuelle ».

totalité de nos décisions publiques de gestion des ressources marines sur la base d'avis scientifiques fiables, indépendants et partagés »²⁶. Il faut également, une fois les décisions prises, les mettre en œuvre et les faire respecter. Le suivi d'un tel schéma de gouvernance devrait éviter de se retrouver dans la situation que l'on a connue avec le thon rouge, c'est-à-dire de passer d'un comportement irresponsable à un comportement irrationnel en pensant que cela allait permettre de remédier efficacement

26. Discours de Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la politique maritime de la France, Le Havre, 16 juillet 2009.

à une situation détériorée. Il faut, enfin, envisager l'utilisation des différents instruments juridiques internationaux en termes de complémentarité afin d'assurer la cohérence de l'action internationale tout en évitant une dépense d'énergie inutile.

On ne compte plus les résolutions adoptées par des conférences internationales ou l'Assemblée générale des Nations unies appelant à une approche intégrée pour la gouvernance des océans et à une gestion durable de ses ressources. Dans le cas du thon rouge, les institutions et les outils existent, il ne reste qu'à les utiliser à bon escient. ■

www.iddri.org

Pêche et biodiversité marine : complémentarité ou concurrence au sein de l'ordre juridique international ? Le cas du thon rouge

Serge Beslier (Directeur honoraire à la Commission européenne)

IDDRI

 SciencesPo.

CRÉÉ À PARIS EN 2001, l'Institut du développement durable et des relations internationales est né de trois hypothèses : la dégradation des ressources naturelles et le changement climatique induits par les activités humaines sont insoutenables à terme ; la transformation profonde des modèles de développement est nécessaire ; cette transformation est possible si des politiques cohérentes à l'échelle mondiale sont déployées pour provoquer, à temps, les changements nécessaires des modes de vie.

Institut indépendant, l'Iddri se situe à l'interface de la recherche et de

la décision : à partir des travaux scientifiques, il éclaire les questions politiques du développement durable et les grands enjeux de la transformation des modèles de développement. En animant le dialogue entre des acteurs aux intérêts souvent divergents et en mobilisant des équipes de recherche dans un large réseau international, il facilite une compréhension partagée des problèmes dans une perspective mondiale.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Idées pour le débat* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité

de leurs auteurs ; les *Synthèses* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Analyses* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre. L'annuel du développement durable*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et les Presses de Sciences Po.

Pour connaître l'ensemble des publications et des activités de l'Iddri, rendez-vous sur www.iddri.org