
Le thon rouge de l'Atlantique

devrait-il être inscrit
à l'Annexe II de la
CITES ?



Préambule

En 1992, à la huitième session de la Conférence des Parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), tenue à Kyoto (CdP8), la Suède avait soumis des propositions d'inscription des populations du thon rouge de l'Atlantique (*Thunnus thynnus*) à l'Annexe I ou à l'Annexe II. Les propositions furent retirées, étant admis que la Convention internationale sur la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT) était l'organisme responsable de la gestion de cette espèce et prendrait les mesures nécessaires pour garantir son utilisation durable et sa conservation. Il faut reconnaître qu'à la session suivante de l'ICCAT, des décisions furent prises dans la bonne direction mais qu'elles n'allaient pas aussi loin qu'il aurait été souhaitable.

Depuis lors, des organisations non gouvernementales (NGO) ont continué à rechercher des Parties à la CITES disposées à soumettre des propositions similaires mais sans succès, la seule Partie ayant accepté de le faire pour la CdP9, le Kenya, ayant retiré sa proposition peu après l'avoir soumise.

Ces dernières années, les ONG ont poursuivi leur action en faveur de l'inscription du thon rouge de l'Atlantique aux annexes de la CITES et ont mené de vastes campagnes, en particulier pour promouvoir une interdiction de l'exploitation de la population de la Méditerranée. Elles ont obtenu un certain succès auprès de sociétés et de personnes, surtout en Europe, avec le boycott de l'utilisation et de la consommation de produits de l'espèce. En ce qui concerne la CITES, elles sont toujours à la recherche de parrains, lesquels doivent être Parties à la Convention.

Outre le fait qu'elles considèrent l'espèce ou des populations comme surexploitées et menacées ou en voie d'extinction, un de leurs arguments en faveur d'une inscription est que l'ICCAT est incapable de prendre des décisions qui assureraient leur avenir, ou qu'elle ne le veut pas. Bien que considérablement réduits, les quotas fixés sont considérés comme beaucoup trop élevés, et comme n'étant pas respectés par de nombreux pays ou pêcheries.

Au moment où est écrit ce document, il apparaîtrait que les ONG soient parvenues à leur fin et qu'au moins une proposition sera soumise pour examen à la prochaine session de la CITES (CdP15). Ceci peut être attribué aux faits que l'état de l'espèce, surtout en Méditerranée et peut-être dans d'autres parties de son aire de répartition, s'est détérioré et est inquiétant, et que l'ICCAT ne fait pas ce pourquoi elle a été créée. En outre, celle-ci manque de pouvoir pour mettre en œuvre les mesures adoptées et pour lutter contre la fraude. La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN) existe et des techniques de pêche, y compris l'utilisation formellement interdite de petits avions pour rechercher les bancs de poissons, sont largement pratiquées par certains pays et bateaux. Le problème est aggravé par le fait que des thons sont capturés et placés dans un environnement contrôlé, pour y être nourris artificiellement et y grossir jusqu'à ce qu'ils aient atteint le poids et le contenu en graisse favorables pour le commerce vers les pays de consommation, le Japon en particulier.

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que des pays et des groupes essaient de trouver d'autres voies que les mesures prises, mais non correctement appliquées, sous couvert du Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable et d'organismes régionaux des pêches (ORP) pour parvenir à leurs fins. Ceci fut reconnu comme un risque grave lors de la dernière réunion du Comité des pêches de la FAO (Rome, mars 2009). La CITES, pour ces pays et groupes, est de toute évidence l'une de ces voies. Ce n'est pas une surprise pour IWMC, qui s'y attend depuis longtemps et dont le représentant à une réunion, il y a au moins sept ans, du Sous-comité du COFI pour le commerce du poisson le mettait en garde du risque d'implication de la CITES si la FAO et les ORP, dans le cas particulier, n'étaient pas capables de terminer leur travail sur leur programme de documentation des prises et du commerce.

Ceci ayant été rappelé, le but de ce document est de montrer pourquoi une inscription du thon rouge de l'Atlantique à l'Annexe II ne changerait probablement pas la situation et entraînerait un nombre important de difficultés et une paperasserie considérable, sans bénéfice réel pour la conservation et l'utilisation durable de l'espèce.



Inscriptions à la CITES

Bien qu'il soit reconnu que l'inscription d'espèces faisant l'objet d'une pêche commerciale puisse relever de la compétence de la CITES, il apparaît aussi que l'un des principaux problèmes avec ces inscriptions est le manque de souplesse lié au processus d'amendement des annexes, en particulier eu égard au transfert d'espèces de l'Annexe I à l'Annexe II et plus encore à leur élimination de celles-ci. Les éléphants et les cétacés illustrent bien ces préoccupations lorsqu'il existe des populations saines. Les difficultés persistent lorsqu'il est question de parvenir à ce que l'on appelle un déclassement. Dans le cas d'espèces aquatiques exploitées commercialement, le problème ne serait pas principalement leur transfert de l'Annexe I à l'Annexe II mais plutôt leur retrait de l'Annexe II.

En théorie, le processus d'amendement est souple, grâce à la procédure de vote par correspondance. En pratique, ce n'est pas du tout le cas. En outre, lorsqu'il est question de réduire la protection accordée à une espèce, une forte pression est exercée sur les Parties pour qu'elles rejettent l'amendement proposé. Ainsi, le déclassement d'une espèce exploitée commercialement devient presque totalement, voire totalement impossible, un vote à la majorité des deux tiers étant requis.

Ceci a déjà été reconnu comme une charge administrative majeure mais il s'agit aussi d'un problème juridique, puisque le libellé des critères de déclassement ou de retrait est plus restrictif que celui relatif à l'inscription des espèces, cela en raison de l'application de l'"approche de précaution", laquelle est utilisée, parfois abusivement, par les groupes et les pays protectionnistes pour s'opposer à toute réduction des contrôles CITES.

L'"approche de précaution" ne justifie pas l'inscription à la CITES d'espèces commercialement exploitées, dans la mesure où il vise "à empêcher qu'une espèce devienne menacée d'extinction ou à promouvoir son utilisation durable". Cet argument est un déni à la connaissance et à la méthodologie scientifiques, ainsi qu'à l'économie et à la gestion des pêches.

Les critères de la CITES

Autrefois, les critères d'amendement des annexes ne convenaient absolument pas en ce qui concerne l'inscription d'espèces aquatiques exploitées commercialement. A l'heure actuelle, après une révision totale à laquelle ont activement participé des experts en pêche de la FAO, les critères d'inscription ont été considérablement améliorés et les suggestions de ces experts ont dans l'ensemble été prises en considération. D'un point de vue scientifique, nous pouvons donc estimer que ces critères sont bons et pleinement applicables aux espèces de poissons.

Selon ces critères, il est très probable, à tout le moins, que le thon rouge de l'Atlantique, sa population de la Méditerranée en particulier, pourrait être inscrit à l'Annexe II, si ce n'est à l'Annexe I, et ceci pourrait être reconnu par le Groupe ad hoc d'experts de la FAO chargé d'évaluer les propositions d'inscription d'espèces aquatiques, lequel devrait être convoqué immédiatement après que ces propositions pour la CdP15 seront connus.

Cependant, les critères ne prennent pas en considération les questions liées à la mise en oeuvre des dispositions de la CITES applicables aux espèces inscrites et à la lutte contre la fraude, telles celles découlant de la ressemblance, de l'identification des parties et produits commercialisés, de la délivrance des permis et certificats, de l'établissement des avis de commerce non préjudiciable, de l'introduction en provenance de la mer, etc. Ces questions existent néanmoins et entraîneraient de telles difficultés qu'il est vraisemblable que les effets attendus de l'inscription ne seraient pas obtenus.



Espèces ou populations

La CITES concerne des espèces. Bien que ce terme, tel qu'il est défini par la Convention, inclue les sous-espèces et les populations géographiquement isolées, il faut se rappeler que ces populations, ainsi que la Conférence des Parties en a convenu, sont séparées par des limites politiques, sauf lorsque cela n'est pas possible, par exemple dans les eaux internationales ou pour les populations d'espèces marines décrites par d'autres organismes. Néanmoins, lorsqu'une population de poissons, de façon permanente ou en raison de ses mouvements naturels, se trouve dans les eaux sous la juridiction d'un Etat, cette partie de la population est considérée comme appartenant audit Etat.

Par ailleurs, les populations de poissons sont traitées comme telles par le milieu de la pêche et leur gestion par un ORP est conduite sur cette base, même si des quotas peuvent être alloués aux Etats à titre individuel.

Cela est d'importance primordiale en ce qui à trait à l'établissement d'avis de commerce non préjudiciable et à la délivrance des documents, particulièrement lorsque les opérations de pêche sont menées dans des eaux qui peuvent être en partie sous la juridiction de plus d'un Etat et en partie en dehors de cette juridiction.

Cela est d'importance primordiale en ce qui à trait à l'établissement d'avis de commerce non préjudiciable et à la délivrance des documents, particulièrement lorsque les opérations de pêche sont menées dans des eaux qui peuvent être en partie sous la juridiction de plus d'un Etat et en partie en dehors de cette juridiction.

Le système CITES de permis par rapport aux documents de captures et de commerce

Selon la CITES, tout spécimen d'espèce inscrite faisant l'objet d'un commerce international - exportation, importation, réexportation, introduction en provenance de la mer - doit être accompagné du document approprié - permis d'exportation, permis d'importation pour les espèces de l'Annexe I (et de l'Annexe II en cas de mesures nationales plus strictes), certificat de réexportation, certificat d'introduction en provenance de la mer.

Chaque transaction commerciale requiert la délivrance d'un nouveau document, ce qui signifie qu'un spécimen peut nécessiter la délivrance de plusieurs documents s'il traverse plusieurs frontières.

Cela rend la traçabilité du spécimen, une exigence de plus en plus posée pour les produits alimentaires, extrêmement difficile et favorise donc les activités illicites.

L'intérêt des documents couvrant les captures et le commerce, comme celui mis en place par certains ORP, réside dans le fait que le même document suit le spécimen.

Les exemples virtuels ci-dessous, qui incluent aussi des activités de pêche menées dans des eaux qui 'ne sont pas sous la juridiction d'un Etat' et sont donc soumises à la problématique non encore résolue de l'introduction en provenance de la mer', illustrent, en cas d'inscription à l'Annexe II d'espèces marines exploitées commercialement comme le thon rouge de l'Atlantique, certaines des difficultés auxquelles il faudra faire face pour suivre les dispositions de la Convention relatives à la délivrance des documents.



Exemple 1

Le pays A exporte vers le pays B des spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II capturés dans des eaux sous sa juridiction. Le pays A doit délivrer un permis d'exportation. Le permis doit être présenté au pays B avant l'importation.

Si le pays B réexporte les mêmes spécimens, certains d'entre eux ou tout spécimen transformé en provenant, il doit délivrer un certificat de réexportation pour chaque envoi. Le certificat doit être présenté au pays d'importation avant que celle-ci ait lieu.

Difficultés: Aucune en particulier. Cela correspond à tout commerce CITES de spécimens d'espèces terrestres.

Exemple 2

Le pays A exporte vers les pays B, C et D des spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II capturés dans des eaux sous sa juridiction par un bateau de tout autre pays auquel il a accordé des droits de pêche. Le pays A doit délivrer un permis d'exportation pour chaque pays d'importation. Les permis doivent être présentés aux pays B, C et D correspondants avant l'importation.

Difficultés: 1) le pays A doit avoir connaissance de l'importateur de chaque pays d'importation ; et 2) il doit aussi connaître la quantité de spécimens pour chacun de ces pays.

Pour la réexportation, voir l'exemple 1

Exemple 3

Un bateau du pays C capture des spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II dans les eaux sous la juridiction des pays A et B, qui lui ont accordé des droits de pêche, et il les transporte vers les pays C, D et E. Les pays A et B doivent chacun délivrer un *permis d'exportation* pour chacun des pays d'importation. Les permis doivent être présentés aux pays C, D et E correspondants avant l'importation.

Difficultés: 1) les pays A et B doivent avoir connaissance de l'importateur de chaque pays d'importation ; et 2) ils doivent aussi connaître la quantité de spécimens capturés dans leurs propres eaux et exportés vers chaque pays d'importation. Ceci sera extrêmement difficile si les spécimens capturés dans les pays A et B sont mélangés, ce qui serait vraisemblablement le cas, en particulier si la population exploitée est partagée par les deux pays.

Pour la réexportation, voir l'exemple 1.

Difficulté: comment le pays de réexportation connaîtra-t-il l'origine de chaque spécimen réexporté ?



Exemple 4

Des bateaux d'un ou plusieurs pays capturent des spécimens vivants d'une espèce inscrite à l'Annexe II dans les eaux sous la juridiction de deux ou davantage de pays, ainsi que dans les eaux sous la juridiction d'aucun Etat. Ils les emmènent vers un établissement du pays A, où les poissons sont maintenus dans un environnement contrôlé pour qu'ils y croissent avant d'être exportés vers un pays ou un autre afin d'y être consommés ou réexportés.

En ce qui concerne les spécimens pris dans les eaux de pays connus, la situation est similaire à celle présentée à l'exemple 3. Quant aux spécimens capturés dans des eaux qui ne sont sous la juridiction d'aucun Etat, un certificat d'introduction en provenance de la mer doit être délivré, à moins que l'Etat d'introduction bénéficie de la dérogation prévue à l'Article XIV, paragraphe 4, de la CITES, une possibilité peu fréquente, qui n'est pas prise en considération ci-dessous et qui ne s'applique pas au thon rouge de l'Atlantique.

La première question est : quel est l'Etat d'introduction en provenance de la mer ? Comme indiqué précédemment, aucune décision à cet effet n'a encore été prise au sein de la CITES et les discussions se poursuivent. Il convient néanmoins de noter que l'introduction en provenance de la mer est le seul commerce, selon la définition donnée à cette expression par la Convention, qui ne relève que d'un seul pays. C'est pourquoi, chaque Partie à la CITES peut décider quel est le pays d'introduction et ceci pourrait générer des conflits en cas de désaccord, et donc des difficultés supplémentaires.

De toute façon, le certificat d'introduction en provenance de la mer doit être délivré par le pays d'introduction, lequel peut être soit l'Etat du port soit l'Etat du pavillon, qui peuvent être le même. S'il est convenu par les deux Etats que le certificat doit être délivré par celui du pavillon, alors cet Etat doit délivrer un permis d'exportation qui devra être présenté avant l'importation dans l'Etat du port.

Si l'Etat du port envoie certains des spécimens, ou la totalité, vers un autre Etat, alors il doit délivrer soit un permis d'exportation, s'il est aussi l'Etat d'introduction, soit un certificat de réexportation, si l'Etat d'introduction est celui du pavillon et est différent.

Difficultés: **Elles sont évidemment nombreuses.**

Il faut noter que ces exemples sont fondés sur les seules dispositions de la CITES, sans tenir compte des nombreuses mesures internes plus strictes adoptées par beaucoup de Parties, en particulier un bon nombre des principaux Etats d'importation.



Questions de ressemblance et identification des parties et produits

Des problèmes de ressemblance existent entre le thon rouge de l'Atlantique et les deux autres espèces de thon rouge, même pour les poissons entiers. Il en va de même pour les parties et produits avec d'autres espèces de thon. Bien qu'il puisse être peu probable que des spécimens de thon rouge de l'Atlantique, s'il est inscrit à une annexe CITES, soient commercialisés à large échelle sous le nom d'autres espèces de thon dont la valeur sur le marché international est bien moindre, pour éviter les contrôles, il reste évident que les problèmes de ressemblance et donc d'identification, surtout des parties et produits, entraîneront de sérieuses difficultés. Par ailleurs, malgré la différence de valeur, le mélange d'espèces pourrait néanmoins présenter un intérêt pour des commerçants peu scrupuleux et bien organisés.

En outre, et plus problématique encore, il est des plus probables que si le thon rouge de l'Atlantique était inscrit aux annexes CITES, cela inciterait à l'inscription à l'Annexe II d'autres espèces de thon rouge, dans un premier temps, puis d'autres thons par la suite, sous prétexte de ressemblance, avec toutes les conséquences possible pour l'industrie de la pêche.

Les eaux internationales

De nombreuses espèces de poissons ne vivent pas que dans des eaux nationales ou sous la juridiction d'un Etat. C'est aussi le cas du thon rouge de l'Atlantique et cela revêt une importance particulière pour la Méditerranée, où la limite de ZEE de 200 miles n'existe

La CITES comprend des règles spécifiques aux spécimens pris dans les eaux internationales puis emmenés sur le territoire d'un Etat. Ces spécimens sont dits "introduits en provenance de la mer".

pas. La CITES comprend des règles spécifiques aux spécimens pris dans les eaux internationales puis emmenés sur le territoire d'un Etat. Ces spécimens sont dits "introduits en provenance de la mer".

L'expression "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" n'a pas été définie dans le texte de la CITES. Bien que cela n'ait pas affecté la mise en œuvre de la Convention pendant de nombreuses années, les efforts de certains pays et ONG pour impliquer la CITES dans la pêche commerciale l'ont incitée à examiner cette question dans le cadre de la problématique d'ensemble du traitement de

l'introduction en provenance de la mer", qui est considérée comme une forme de commerce international.

A la CdP14 (La Haye, 2007), la Conférence des Parties est convenue que par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" il faut entendre les zones marines situées au-delà des zones soumises à la souveraineté d'un Etat ou à ses droits souverains, conformément au droit international stipulé dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Pendant, la CITES n'a toujours pas été capable de déterminer ce que l'on entend par "introduction en provenance de la mer", en d'autres termes de dire qui de l'Etat de port

Pendant, la CITES n'a toujours pas été capable de déterminer ce que l'on entend par "introduction en provenance de la mer", en d'autres termes de dire qui de l'Etat de port ou de l'Etat de pavillon devrait être considéré comme l'Etat d'introduction, chargé de la délivrance des certificats d'introduction en provenance de la mer et de l'établissement des avis de commerce non préjudiciable correspondants.

ou de l'Etat de pavillon devrait être considéré comme l'Etat d'introduction, chargé de la délivrance des certificats d'introduction en provenance de la mer et de l'établissement des avis de commerce non préjudiciable correspondants. Un groupe de travail constitué par le Comité permanent de la CITES, auquel un représentant d'IWMC participe, poursuit ses activités sur la question et doit se réunir en septembre 2009 pour proposer une solution, qui devrait être examinée à la CdP15. Les divergences de vue au sein du groupe restent importantes et de nombreuses questions doivent encore être résolues. Il n'est donc pas certain qu'il puisse se mettre d'accord en temps voulu.



Pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN)

L'un des arguments de ceux qui promeuvent l'inscription d'espèces aquatiques exploitées commercialement, comme le thon rouge de l'Atlantique, est que la CITES aiderait au combat contre cette pêche. Ils oublient que la CITES est mise en œuvre par les mêmes Etats que ceux qui sont membres de la FAO et des ORP, ainsi que ceux qui autorisent la pêche INN, voire qui la promeuvent. Espérer qu'ils mettront mieux en œuvre la CITES que le Code de conduite et d'autres mesures existantes est plutôt optimiste et non vraiment réaliste.

Comme les problèmes de la pêche INN relèvent souvent de la capacité des Etats à élaborer des lois et à les mettre en application, la seule chose qui devrait être promue est le besoin pour la CITES et la FAO de coopérer à l'accroissement des capacités dans les pays en développement. Un domaine de cet accroissement où la CITES pourrait fournir une assistance est celui de l'élaboration des lois et de la lutte contre la fraude, ainsi que du suivi du commerce. En ce qui concerne l'accroissement des capacités en matière de lutte contre la fraude, la CITES, en tant qu'organisation, a aussi des liens solides avec Interpol et l'Organisation mondiale des douanes, liens qui pourraient s'avérer utiles à la coordination de la lutte contre la fraude dans le domaine des pêches.

Du gérant de la plus petite pêcherie jusqu'aux plus grandes organisations internationales de pêche, tous connaissent les outils juridiques à disposition pour mettre à terme l'épuisement des ressources aquatiques.

Certains de ces outils – qui incluent la réglementation des engins de pêche, la déclaration de saisons de pêche, la fermeture de zones de pêche, parmi des dizaines de réglementations – ont démontré leur efficacité, si la lutte contre les fraudeurs est bien présente.

La réglementation du commerce au titre de la CITES devrait être le dernier recours au terme de la longue liste d'options disponibles, et devrait être limitée aux cas spécifiques où cette réglementation serait efficace et acceptée par toutes les parties intéressées. C'est ce que l'on espérait, par exemple, lorsque tous les esturgeons furent inscrits à l'Annexe II à la CdP10 (Harare, 1997). Toutefois, les résultats

ne furent pas à la hauteur des espérances. Et ce ne serait pas le cas pour le thon rouge de l'Atlantique. S'en remettre à la CITES dans un tel cas reviendrait à demander à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de résoudre une controverse sur les droits d'importation.

S'en remettre à la CITES dans un tel cas reviendrait à demander à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de résoudre une controverse sur les droits d'importation.

Conclusion

Il est évident que les pêches, sur une base mondiale, sont confrontées à de graves problèmes,

qui doivent être résolus si les ressources marines doivent être maintenues à des niveaux suffisants pour assurer leur conservation et leur utilisation durable, pour le bien de l'alimentation humaine de la présente génération et des suivantes. C'est en particulier le cas en ce qui concerne le thon rouge de l'Atlantique. Des efforts doivent être faits pour mettre en place des systèmes permettant de garantir la gestion des populations appropriée, la mise en œuvre des réglementations nécessaires, y compris peut-être en matière de certification des captures et du commerce, d'étiquetage et de la lutte contre la fraude.

Ces efforts devraient être accomplis en premier lieu par les milieux de la pêche, s'ils veulent éviter l'intervention d'autres forces, comme la CITES.

Dans certaines circonstances, il pourrait apparaître que la CITES puisse être utile mais cela devrait être établi par tous ceux qui sont concernés et non laissé à la seule décision des Parties à la CITES. Cependant, sachant que la FAO, les ORP, la CITES et d'autres conventions sont composées en partie ou en totalité des mêmes Etats, c'est tout d'abord au niveau national que la coordination devrait intervenir, afin d'avoir l'assurance que ces Etats parlent de la même voix au sein des diverses institutions auxquelles ils appartiennent, ce qui est souvent loin d'être le cas à l'heure actuelle. Ce serait la seule façon de protéger leurs propres intérêts et de conserver les ressources marines mondiales.

Enfin, en cas d'inscription à l'Annexe II d'espèces marines exploitées commercialement en général et du thon rouge de l'Atlantique en particulier, en dépit de l'opposition d'une minorité de Parties, il est vraisemblable que certaines de ces dernières au moins formuleraient des réserves. Ainsi, elles seraient considérées comme des Etats non-Parties en ce qui concerne le commerce des spécimens de ces espèces et l'inscription perdrait donc la plus grande partie des effets escomptés.

Lausanne, le 3 septembre 2009.

