



HAL
open science

La gestion internationale du thon rouge : illustration de la tension entre intérêts environnementaux et intérêts économiques

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. La gestion internationale du thon rouge : illustration de la tension entre intérêts environnementaux et intérêts économiques. CERINO (C.), MICHON (B.), SAUNIER (E.) (Dirs.), La pêche : regards croisés, Presses universitaires de Rouen et du Havre, pp.215-226, 2017, 979-10-240-0755-7. halshs-02130765

HAL Id: halshs-02130765

<https://shs.hal.science/halshs-02130765>

Submitted on 3 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gestion internationale du thon rouge en Méditerranée : Des quotas de pêche au cœur des tensions étatiques

Sophie GAMBARDELLA *

Si l'état actuel des océans et de la biodiversité marine est alarmant tant la paupérisation de ce milieu est patente, le droit international a pourtant été mobilisé tôt pour encadrer les activités humaines en mer. En 1958, à Genève, sont adoptées quatre conventions relatives respectivement à la mer territoriale et la zone contiguë ; à la haute mer ; au plateau continental ; à la pêche et à la conservation des ressources biologiques. A cette époque, la volonté des Etats est davantage une volonté de s'approprier les océans et leurs ressources que de mettre en place une gestion rationnelle de ces dernières. Les conventions ont principalement pour objet de délimiter l'étendue de la compétence étatique en mer. La tendance est alors à l'accroissement du territoire de l'Etat en mer. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée le 2 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, va confirmer ce mouvement de « juridiction rampante » par lequel les Etats revendiquent de plus en plus de droits exclusifs en mer. Si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est considérée comme la « constitution des océans » en ce qu'elle pose les grands principes généraux, elle ne manque pas de faire référence à la coopération régionale tout comme l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs. Ces deux textes prennent acte de la pertinence de l'échelle régionale pour réguler les activités en mer et de la pratique en ce sens. Un régionalisme géographique s'est alors développé afin d'adapter les normes générales notamment à la situation particulière de certains bassins comme les mers fermées ou semi-fermées telles que la Méditerranée ou encore la mer Noire. Ce type de coopération se fait entre Etats riverains du bassin pour parvenir à une meilleure gestion de ce dernier. Par ailleurs, un régionalisme davantage fonctionnel dû d'un côté, à la nécessité pour les Etats concernés de défendre des intérêts communs et de l'autre, à la prise en compte de la spécificité de certains milieux, a proliféré. Les organisations régionales de gestion des pêches, qui sont aujourd'hui presque une cinquantaine, sont un exemple prégnant de cette gouvernance régionale des questions liées à la protection des océans et de leurs ressources. La participation à ce type d'organisations est ouverte à l'ensemble des Etats intéressés qu'ils soient riverains ou non de l'espace maritime géré. Actuellement, le destin des ressources biologiques de la mer se dessine donc au sein de ces enceintes qui sont en charge de la gestion et de la conservation d'un espace géographiquement délimité ou d'espèces particulières telles que les thonidés.

Surnommé le panda des mers depuis la campagne choc de sensibilisation de l'ONG *Sea sheperd*, intitulée *When you see tuna, think panda*, le thon rouge de Méditerranée est un espèce très recherchée en raison de la qualité de sa chair. L'exploitation intensive de l'espèce a conduit à un effondrement alarmant de ses stocks alors même qu'une régulation de l'activité de pêche était mise en place par la Commission internationale sur la conservation des thonidés de l'Atlantique et espèces apparentées (ci-après CICTA). Dès 1966, la CICTA est, en effet, créée pour réglementer les activités de pêche ciblant les thonidés afin de parvenir à

* Docteur en droit public – Ingénieur de recherche A*MIDEX – Centre d'études et de recherches internationales et communautaires – CERIC-CNRS UMR DICE 7318 – Aix-Marseille Université.

une exploitation durable. La gestion et la conservation du thon rouge ont été au cœur des débats dès le début des travaux de la Commission. En effet, pour cette espèce, dans l'Atlantique, les scientifiques ont été confrontés à une incertitude. Ils ne pouvaient – et ne peuvent toujours pas à l'heure actuelle – déterminer si le thon rouge se répartit en deux stocks : un à l'ouest de l'Atlantique et l'autre à l'Est de l'Atlantique et en Méditerranée ou s'il n'existe qu'un seul stock qui se déplace sur l'ensemble de la zone. En 1981, la CICTA a décidé de trancher et de partir du postulat de l'existence de deux stocks à gérer séparément. Jusqu'en 1994, la Commission s'est alors principalement concentrée sur la gestion et la conservation du thon rouge de l'Atlantique Ouest et les mesures concernant le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée demeuraient très techniques. Elle a, ainsi, adopté toutes une série de mesures afin d'encadrer les activités de pêche telles que l'interdiction de l'utilisation de certains engins comme les aéronefs servant à repérer par voie aérienne les bancs de thon rouge¹ et qui conduit à un pillage rapide et non sélectif de l'espèce. Elle a, par ailleurs, fixé une taille minimale pour les individus qui peuvent être prélevés sur les stocks². Enfin, la CICTA a mis en place des fermetures temporelles de la pêche au thon rouge à des périodes différentes en fonction de la technique de pêche³. En 1994, le Comité scientifique consultatif de la CICTA constate néanmoins que ces mesures techniques ne suffisent pas à assurer un renouvellement des stocks. L'idée de mettre en place un plan de rétablissement sur le long terme du thon rouge de la Méditerranée voit alors le jour. Dans sa recommandation de 1994, la CICTA prévoit la mise en place avant 1998 d'un plan de rétablissement à long terme du thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée, et décide, pour la première fois, de prendre des mesures pour maîtriser le volume des captures⁴. Elle demande ainsi aux Etats de réduire leurs captures de 25% par rapport à celles réalisées en 1993 ou en 1994 selon les données disponibles. Un an plus tard, la Commission sera contrainte de fixer des quotas chiffrés pour la France car cette dernière a atteint un niveau exceptionnel de capture en 1994 qui nécessite qu'elle consente à un effort supérieur à une réduction de 25% de ses captures pour les années suivantes⁵. La CICTA met alors en place des quotas chiffrés en tonnes pour la France pour les années 1996, 1997 et 1998.

Les deux recommandations de 1994 et de 1995 ont marqué de manière pérenne la suite du travail de la CICTA sur le rétablissement des stocks de thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée. Tout d'abord, les années 1993 et 1994, retenues comme dates de référence dans les deux recommandations, sont encore aujourd'hui la période de référence sur laquelle les scientifiques se basent pour définir la quantité totale de thon rouge qu'il est possible de prélever les années suivantes. En d'autres termes, il s'agit des années de référence pour fixer le taux annuel admissible de captures. Ensuite, la CICTA a alloué à partir de cette date des quotas chiffrés à chacune des Parties contractantes pêchant cette espèce comme elle le fait pour la première fois avec la France en 1995. A partir de cette date, chaque Etat se voit donc

¹ Recommandation [10-04] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée*, entrée en vigueur le 13 août 2011.

² En ce qui concerne le thon rouge, la CICTA prévoit ainsi, dans sa Recommandation [10-04], que : « 28. Les CPC devront prendre les mesures nécessaires afin d'interdire la capture, la rétention à bord, le transbordement, le transfert, le débarquement, le transport, le stockage, la vente, l'exposition ou la proposition de vente de thon rouge d'un poids inférieur à 30 kg. (...) ».

³ Recommandation [10-04] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée*, entrée en vigueur le 13 août 2011.

⁴ Recommandation de l'ICCAT [94-11], *Recommandation de l'ICCAT concernant le Thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée*, plus en vigueur.

⁵ Recommandation de l'ICCAT [95-5], *Recommandation de l'ICCAT sur des mesures supplémentaires de gestion concernant le thon rouge de l'Atlantique Est*, plus en vigueur.

attribuer chaque année un quota individuel de pêche. Les bases de la gestion et de la conservation du thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée sont donc posées à cette époque. A partir de 1998, la CICTA définit chaque année la quantité totale de thon rouge qu'il est possible de prélever pour maintenir les stocks à des niveaux soutenables, le total admissible de captures, puis répartit ce taux en quotas qu'elle alloue aux Parties contractantes. La gestion internationale du thon rouge semble ainsi bien orchestrée. Pourtant, à chaque étape de la mise en œuvre du plan de rétablissement de l'espèce, les difficultés ressurgissent tant l'espèce emblématique des océans est au cœur d'une tension inextricable entre intérêts économiques et intérêts écologiques. A travers l'analyse de la méthode de définition du total admissible de captures surgissent des blocages politiques qui empêchent la mise en œuvre d'une gestion rationnelle des ressources pour les générations présentes et futures (1.) alors que l'étude de la répartition du total admissible de capture entre les Etats par le biais des quotas laisse, quant à elle, entrevoir un système dominé par les intérêts étatiques et dans lequel la gestion durable des ressources n'est pas placée au rang des priorités (2.).

1. La définition annuelle du total admissible de captures de thon rouge en Méditerranée

Préalablement à l'attribution des quotas individuels de pêche aux Etats, il est nécessaire pour la CICTA de définir le total annuel admissible de captures. Le respect de ce total doit permettre de mener des activités de pêche soutenables pour les stocks et ainsi, à terme, de conduire à un renouvellement de ces derniers. Toutefois, les enjeux économiques qui sous-tendent l'activité ont empêché pendant longtemps la définition d'un total admissible de captures remplissant l'objectif de pêche durable (1.1). Il aura fallu attendre 2009 et la menace de l'interdiction du commerce du thon rouge pour que le total admissible de captures défini au sein de la CICTA permette un renouvellement des stocks de l'espèce (1.2).

1.1. Un blocage politique au détriment de la gestion durable du thon rouge

Du Sommet de la Terre à Rio en 1992 à celui de Rio+20 en 2012 en passant par les Objectifs du Millénaire adoptés par les États membres des Nations Unies en 2000, l'agenda international semble, à première vue, montrer que la sphère décisionnelle tient compte des meilleures connaissances dont nous disposons désormais sur les milieux, les espèces, leurs interactions ainsi que sur les impacts des activités humaines sur la nature pour parvenir à une gestion durable des ressources. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont, en ce sens, affirmé dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable en 2012, intitulé « L'avenir que nous voulons », vouloir renforcer l'interface entre science et action. La science a ainsi innervé les différentes sphères normatives qui assurent la gestion internationale de la biodiversité. En matière de gestion internationale de la biodiversité marine, la plupart des organisations régionales de gestion des pêches se sont dotées d'organes scientifiques mandatés pour fournir des expertises aux décideurs. Lors de la création de la CICTA, les défis scientifiques liés à la gestion des thonidés étaient d'ailleurs déjà présents dans l'esprit des rédacteurs de la Convention. La nécessité de disposer de connaissances scientifiques fiables sur les espèces pour parvenir à une gestion durable des stocks a ainsi conduit à l'institutionnalisation au sein de la Commission d'un Comité permanent pour la recherche et les statistiques. Ce Comité a pour mandat de réaliser des évaluations des stocks de thonidés et de faire des recommandations sur la gestion des espèces à la Commission. A partir de 1998, le Comité scientifique de la CICTA doit recommander à la Commission un total admissible de captures du thon rouge permettant d'assurer sur le long terme un renouvellement des stocks suffisant. L'objectif est alors de permettre de mener des activités de pêche durable. Toutefois, le travail de cet organe scientifique est complexifié en raison

d'un côté de l'incertitude inhérente à la science halieutique, et de l'autre de l'insuffisance des données nécessaires pour réaliser les évaluations des stocks. Pendant longtemps, la CICTA ne disposait, en effet, pas de moyens suffisants pour mener ses propres campagnes de recherche scientifique et pour collecter les données nécessaires à l'évaluation des stocks de thonidés. La collecte et la transmission des données étaient ainsi principalement réalisées par les Etats. Même si aujourd'hui certaines données sont directement collectées par les observateurs de la CICTA, les Etats demeurent la principale source d'alimentation des bases de données en la matière. Il reste que les Etats ne transmettent pas toujours les données soit qu'ils n'en ont pas les moyens, soit qu'ils n'en ont pas la volonté. Les quotas qui leur sont imposés les incitent à ne pas déclarer les prises excédentaires que réalisent les navires possédant leur pavillon sous peine de se voir sanctionner, notamment par une baisse de leur quota l'année suivante. Les scientifiques reçoivent ainsi des chiffres de pêcheries sous-évaluées. Ils sont alors contraints de spéculer sur l'écart qui existe entre les déclarations faites par les Etats et la réalité des pêcheries. Ce problème est particulièrement criant en ce qui concerne le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée. Les enjeux économiques et sociétaux qui entourent l'espèce poussent les Etats à sous-estimer leurs pêcheries voire à ne fournir aucun renseignement. La définition d'un total admissible de captures permettant d'assurer une pêche durable devient une opération très complexe pour le comité scientifique de la CICTA mais celui-ci fournit malgré tout, chaque année, à la Commission une recommandation sur ce point. Toutefois, arguant bien souvent de l'incertitude scientifique, les Parties contractantes tentent, lors de la négociation du total admissible de captures au sein de l'organe diplomatique de la Commission, de fixer le chiffre le plus élevé au détriment de la conservation du thon rouge de Méditerranée sur le long terme.

Jusqu'en 2009, les Etats membres de la CICTA ont fixé chaque année un total admissible de captures du thon rouge très supérieur à celui recommandé par le Comité scientifique aggravant par là même le phénomène d'effondrement des stocks de l'espèce. Par ailleurs, même si le total admissible était déjà trop élevé pour permettre un rétablissement des stocks de thon rouge, le Comité scientifique a noté à plusieurs reprises que les prises réelles de thon rouge étaient bien supérieures au total admissible de captures fixé. La pêche illicite de cette espèce s'est développée au point que certains navires ne sont dédiés qu'au seul braconnage du thon rouge. L'année 2007 est relativement représentative de ce double phénomène conduisant peu à peu à la raréfaction de l'espèce. Pour l'année visée, le Comité scientifique recommande de fixer un total admissible de captures du thon rouge de 15.000 tonnes afin de permettre le renouvellement des stocks et ainsi de se livrer à des activités de pêche durable. Or, après les négociations étatiques, la Commission de la CICTA adopte la Recommandation [06-05] par laquelle elle fixe un total admissible de captures du thon rouge pour l'année 2007 de 29.500 tonnes pour l'année 2007⁶, soit le double du total recommandé par le Comité scientifique. Un an plus tard, « l'évaluation du Comité [scientifique] conduite en 2008, qui a fait appel aux informations figurant sur la Liste ICCAT des navires de thon rouge et aux connaissances scientifiques des pêcheries, a mené à une prise probable en 2007 de 47.800 t en Méditerranée et de 13.200 t dans l'Atlantique Est, donnant un total de près de 61.000 t pour le stock de thon rouge de l'Est »⁷. En 2007, les prises de thon rouge ont ainsi été quatre fois supérieures à ce que recommandait le Comité scientifique. L'opération de fixation du total admissible de captures du thon rouge est donc un processus politique largement dominée par une absence de volonté de parvenir à une gestion durable de la ressource. Les Etats refusent de s'engager

⁶ Recommandation [06-05] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée*, plus en vigueur.

⁷ CICTA, Rapport de la période biennale 2008-09, 1^{ère} partie (2008) – vol.2, version française, SCRS, Madrid, Espagne, 2009, p.104.

pleinement et fixent des objectifs chiffrés inefficaces en termes d'objectif de renouvellement des stocks mais en plus ineffectifs puisque non respectés. Toutefois en 2009, la crainte de voir leur échapper l'ensemble de la régulation de la pêche au thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée a conduit les Etats membres de la CICTA à une réaction inespérée pour la gestion et la conservation de l'espèce.

1.2. Une intervention politique en faveur de la gestion durable du thon rouge

En 2009, la Principauté de Monaco propose l'inscription du thon rouge à l'annexe 1 de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction⁸, connue sous son sigle CITES. Les espèces couvertes par la CITES sont inscrites à l'une de ses trois annexes en fonction du degré de protection dont elles ont besoin : l'annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction et le commerce de leurs spécimens n'est autorisé que dans des conditions exceptionnelles ; l'annexe II comprend toutes les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais dont le commerce des spécimens doit être réglementé pour éviter une exploitation incompatible avec leur survie ; enfin, l'annexe III comprend toutes les espèces protégées dans un pays qui a demandé aux autres Parties à la CITES leur assistance pour en contrôler le commerce. En demandant l'inscription du thon rouge à l'annexe I de la CITES, la Principauté de Monaco demandait ainsi que le commerce de l'espèce soit limité à des conditions exceptionnelles. Pour faire l'objet d'une inscription à l'annexe I de la CITES, une espèce doit toutefois répondre à l'un des trois critères dégagés par la Résolution 9.24 de la CITES : la population sauvage est petite ou la population sauvage a une aire de répartition restreinte ou un déclin marqué de la taille de la population dans la nature⁹. Le rapport rendu par le Groupe consultatif spécial d'experts pour l'évaluation des propositions d'amendement des annexes I et II de la CITES¹⁰ était plutôt favorable à une telle inscription estimant que le thon rouge répondait à l'un de ces trois critères, celui du déclin marqué de la taille de la population. Néanmoins, la position inverse de certains experts du groupe a fait naître une controverse scientifique qui n'a pas été favorable à l'inscription du thon rouge à l'annexe I de la CITES. Lors de la Conférence des parties de la CITES, les

⁸ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction adoptée en 1973 et entrée en vigueur en 1975.

⁹ Selon cette Résolution, « une espèce est considérée comme menacée d'extinction si elle remplit, ou est susceptible de remplir, au moins l'un des critères suivants :

A) La population sauvage est petite et présente au moins l'une des caractéristiques suivantes : i) un déclin observé, déduit ou prévu du nombre d'individus ou de la superficie et de la qualité de l'habitat ; ou ii) chaque sous-population est très petite ; ou iii) une majorité d'individus concentrée géographiquement au cours d'une ou de plusieurs phases biologiques ; ou iv) des fluctuations importantes à court terme de la taille de population ; ou v) une grande vulnérabilité à des facteurs intrinsèques ou extrinsèques.

B) La population sauvage a une aire de répartition restreinte et présente au moins l'une des caractéristiques suivantes : i) elle est fragmentée ou ne se rencontre qu'en très peu d'endroits ; ou ii) des fluctuations importantes dans l'aire de répartition ou du nombre de sous-populations ; ou iii) une grande vulnérabilité à des facteurs intrinsèques ou extrinsèques ; ou iv) une diminution observée, déduite ou prévue d'un des éléments suivants : l'aire de répartition ; ou la superficie de l'habitat ; ou le nombre de sous-populations ; ou le nombre d'individus ; ou la qualité de l'habitat ; ou le recrutement.

C) Un déclin marqué de la taille de la population dans la nature, soit : i) en cours ou passé (mais avec la possibilité qu'il reprenne) ; ou ii) déduit ou prévu sur la base d'une quelconque des caractéristiques suivantes : une diminution de la superficie de l'habitat ; ou une diminution de la qualité de l'habitat ; ou des niveaux ou modes d'exploitation ; ou une grande vulnérabilité à des facteurs intrinsèques ou extrinsèques ; ou un déclin du recrutement ».

¹⁰ Un Protocole d'accord a été signé en 2006 entre la FAO et la CITES afin de renforcer leur coopération. A cette fin, La FAO a créé un Groupe consultatif *ad hoc* d'experts pour l'évaluation des propositions d'amendement des Annexes I et II de la CITES. Le Groupe se compose de dix experts qui peuvent faire appel au maximum à dix autres experts pour les aider dans leur travail.

conclusions des experts n'ont pas pu être suivies faute d'une majorité suffisante de voix étatiques en faveur d'une telle inscription¹¹. Si un doute persiste sur la réelle volonté de la Principauté de Monaco de voir une inscription du thon rouge à cette annexe de la CITES, il est, en revanche, indéniable que cet Etat cherchait à tirer la sonnette d'alarme pour que des mesures plus protectrices de l'espèce soient prises rapidement. Or, en saisissant la CITES de la question, la Principauté de Monaco a effectivement réussi à faire avancer par ricochet, les négociations au sein de la CICTA.

Les Etats membres de la CICTA ont vu dans la proposition de la Principauté de Monaco une disqualification de la CICTA et un risque que celle-ci se voit ôter d'une de ses compétences. Or, les Etats pêcheurs de l'espèce préfèrent administrer eux-mêmes la question de la gestion internationale du thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée plutôt que de la confier à une enceinte au sein de laquelle ils ne sont pas majoritaires. Les réactions furent donc rapides. Dès 2009, alors que le Comité scientifique préconise un total admissible de captures du thon rouge de moins de 15.000 tonnes pour atteindre l'objectif de pêche durable, les Etats membres de la CICTA vont aller au-delà des attentes de ce dernier. Par la Recommandation [09-06]¹², la Commission révisé non seulement le total admissible de captures de 2010 et le fixe à 13.500 t mais elle demande aussi au Comité scientifique d'établir un plan pluriannuel permettant de parvenir à l'objectif de pêche durable avec un rétablissement des stocks d'ici 2022. En 2010, la Commission tient pleinement compte des incertitudes scientifiques mises en exergue dans le rapport du Comité scientifique et fixe ainsi un total admissible de captures inférieur à celui préconisé par le Comité scientifique¹³. Cette décision est historique puisque la Commission suit pour la première fois une recommandation de son Comité scientifique en ce qui concerne le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée et les Etats consentent même à faire des efforts supplémentaires. Ces efforts acceptés par les Etats membres de la CICTA ont d'ailleurs été porteurs. Le Comité scientifique, lors de sa réunion en octobre 2012, constatait une amélioration de l'état des stocks de thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée. Reste toutefois à savoir si les Etats poursuivront cette politique jusqu'en 2022, date butoir du plan de rétablissement de l'espèce. En théorie, la définition du total admissible de captures devrait être une opération purement scientifique puisque seuls ces derniers ont les connaissances et compétences nécessaires pour déterminer quel volume de prises de thon rouge ne porte pas atteinte à un renouvellement durable des stocks. Pourtant force est de constater que les enjeux économiques et sociaux qui entourent l'activité de pêche tendent à politiser la définition des totaux admissibles de captures du thon rouge faisant alors passer au second plan les enjeux environnementaux. Même si les décideurs, soit les Etats réunis lors de la session plénière de la Commission, ne peuvent pas prendre de décision de gestion sans expertise scientifique, ils restent qu'ils ont néanmoins le dernier mot quant au total admissible de captures à fixer.

Les tensions étatiques ne se cristallisent toutefois pas uniquement à ce stade de la mise en œuvre de la politique de gestion et de conservation du thon rouge de Méditerranée, elles rejaillissent avec autant de vigueur lors de la phase de répartition du total admissible de

¹¹ La proposition de la Principauté de Monaco n'a pas réuni la majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes, comme le prévoit l'article XV§1 b) de la CITES. Pour une étude plus complète sur la question voyez : Serge BESLIER, « Pêche et biodiversité marine : complémentarité ou concurrence au sein de l'ordre juridique international ? Le cas du thon rouge », *Idées pour le débat*, IDDRI/SciencesPo, novembre 2010, n°9, 12 p.

¹² Recommandation [09-06] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation 08-05 visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée*, plus en vigueur.

¹³ En 2010, le Comité scientifique recommande un TAC de 13.500 t et la Commission va, par la Recommandation [10-04], fixer le TAC à 12.900 t.

captures entre les Etats. La limitation du volume de prélèvements sur les stocks de thon rouge rend les négociations relatives à la répartition des quotas particulièrement délicates et malgré une recherche de répartition objective des quotas entre Etats, les difficultés persistent.

2. L'allocation des quotas individuels de pêche du thon rouge de Méditerranée aux Etats

Une fois le total admissible de captures fixé lors de la session plénière annuelle de la CICTA, une répartition de ce dernier entre les Etats membres de la Commission doit permettre d'allouer à chaque entité étatique son quota individuel de thon rouge pour l'année ou les années à venir (2.1.). Il faut alors distinguer deux types de membres au sein de la CICTA : les Etats non membres de l'Union européenne qui se voient allouer leur quota individuel lors des négociations au sein de la CICTA et les Etats membres de l'Union européenne. Ces derniers ont délégué leur compétence en matière de politique de la pêche à l'Union européenne qui siège alors à leur place au sein de la CICTA. Ainsi, lors de la répartition du total admissible de captures de thon rouge, l'Union européenne se voit allouer un quota individuel qu'elle redistribue entre ses Etats membres (2.2).

2.1. La répartition du total admissible de captures entre les Etats membres de la CICTA

Pour que le système de gestion et de conservation du thon rouge mis en place par la CICTA soit efficace, il est nécessaire non seulement que celui-ci corresponde aux recommandations scientifiques faites mais aussi qu'il soit accepté et mis en œuvre par les Etats. Dans cette perspective, la phase de répartition des quotas individuels de pêche est essentielle. Si les critères de répartition sont considérés comme non objectifs par certains Etats, des activités de pêche illicites peuvent se développer. Or, la Turquie, en 2012, a mis en exergue les problèmes d'équité et de transparence que soulève la procédure d'allocation des possibilités de pêche à la CICTA et a proposé des solutions pour l'améliorer. En 2001, la CICTA avait été la première organisation régionale de gestion des pêches à adopter des critères pour l'allocation des possibilités de pêche¹⁴ afin de rationaliser le processus. Dès 1998, la CICTA était interpellée par treize de ses Etats membres sur le caractère dépassé et inéquitable des critères utilisés pour allouer les quotas individuels de pêche¹⁵. Un groupe de travail *ad hoc* avait alors été constitué afin de réfléchir à la définition de nouveaux critères¹⁶. Ceux-ci ont été adoptés par une décision de la CICTA, en 2001, suite à la proposition de texte du groupe de travail. A partir de cette date, les possibilités de pêche n'ont été allouées qu'aux entités ayant la qualité de Partie contractante ; de Partie non-contractante ; ou d'Entité de pêche coopérantes ayant la capacité de respecter les mesures de la CICTA en matière de gestion et de conservation ainsi que de recherche et de collecte de données. Les possibilités de pêche sont, depuis lors, ainsi réparties entre ces entités selon quatre critères : les activités de pêche de l'entité ; l'état du ou des stock(s) à allouer et des pêcheries ; le statut des participants en instance de qualification ; la coopération des Etats à la recherche scientifique et en matière de transmission de données. Le premier critère relatif aux activités de pêche vise les prises historiques ainsi que les intérêts et méthodes en matière de pêche des Etats. Il s'agit d'un critère relativement classique qui permet à la fois de tenir compte des intérêts des Etats qui se livrent depuis toujours à des activités de pêche et de ceux des Etats qui ont développé certaines activités de pêche plus récemment mais pour lesquels l'activité revêt un intérêt

¹⁴ Décision [01-25] de l'ICCAT, *Critères de l'ICCAT pour l'Allocation de Possibilités de Pêche*.

¹⁵ CICTA, Rapport de la période biennale 1998-99, 1^{ère} partie (1998) – vol.1, version française, SCRS, Madrid, Espagne, 1999, p.38.

¹⁶ Résolution [98-15] de l'ICCAT, *Résolution de l'ICCAT pour la création d'un groupe de travail sur les critères d'allocation*, plus active.

particulier. Ainsi, certains pays en développement, qui ont, de manière traditionnelle, toujours eu des activités de pêche, ne se sont tournés vers la pêche aux thonidés que plus récemment pour des raisons notamment techniques. Ils ne peuvent donc pas faire état de leurs prises historiques pour ces espèces. Pourtant, cette nouvelle activité est primordiale pour leur développement économique et social. Le deuxième critère relatif à l'état du ou des stock(s) à allouer et des pêcheries rappelle qu'il convient de respecter le total admissible des captures déterminé par les Etats membres sur la base du rapport scientifique et insiste sur l'objectif de conservation des ressources, même si des réserves peuvent être apportées sur ce point au vue de la manière dont est fixé le total admissible de captures. Le critère relatif au statut des participants en instance de qualification complète le premier critère en ce sens qu'il met en œuvre ce qui a pu récemment se matérialiser juridiquement à travers le principe des responsabilités communes mais différenciés c'est-à-dire une recherche d'équité¹⁷. Enfin, le dernier critère qui a trait à la coopération des Etats à la recherche scientifique et en matière de transmission de données remet au cœur des débats la nécessité dans ce domaine de la coopération pour parvenir à une gestion durable des ressources. Ce dernier critère revient en somme à « récompenser » les Etats qui jouent le jeu de la transmission des données à la Commission pour permettre une meilleure connaissance du milieu et des espèces et ainsi à terme une meilleure gestion de celles-ci. Toutefois, ces critères n'ont pas suffi à satisfaire tous les Etats membres de la CICTA et ce pour au moins deux raisons. En premier lieu, aucune hiérarchie entre les critères n'a été établie de sorte qu'il revient aux Etats réunis lors de la session plénière de la Commission de décider de l'importance de chaque critère au cours du processus de répartition des possibilités de pêche. En second lieu et dans le prolongement de cette première remarque, ces critères ne sont pas obligatoires, ce sont seulement des principes directeurs. Dès lors, en pratique, la mise en place de tels critères n'a pas permis de résoudre le problème de transparence de la procédure d'allocation des possibilités de pêche notamment dans le cas du thon rouge. En effet, plus l'espèce est rare et rentable économiquement et moins la procédure est transparente.

Lorsqu'en 2012, la Turquie relance le débat relatif manque de transparence et d'équité de la procédure d'attribution des quotas de pêche, la majorité des Etats membres de la CICTA admet qu'il faut trouver des solutions pour rendre cette opération davantage objective. Néanmoins, la proposition faite par la Turquie de confier cette tâche au Comité scientifique pour améliorer la procédure ne convint pas les autres Etats de la CICTA. La Turquie avait proposé, lors de la 3^{ème} réunion du groupe de travail sur le futur de l'ICCAT, de « confier au SCRS la tâche de développer une formule mathématique visant à mettre en œuvre les critères

¹⁷ Décision [01-25] de l'ICCAT, *Critères de l'ICCAT pour l'Allocation de Possibilités de Pêche* :

« C. Critères relatifs au statut des participants en instance de qualification :

8. Les intérêts des pêcheurs côtiers qui se consacrent à la pêche artisanale, de subsistance et de petits métiers.

9. Les besoins des communautés côtières de pêcheurs qui sont fortement tributaires de la pêche des stocks.

10. Les besoins des États côtiers de la région dont l'économie est très lourdement tributaire de l'exploitation des ressources biologiques marines, y compris de celles relevant de la compétence de l'ICCAT.

11. La contribution socio-économique des pêcheries pour les stocks relevant de la compétence de l'ICCAT aux États en développement, en particulier les petits États insulaires en développement et les territoires en développement de la région.

12. La dépendance respective des États côtiers et des autres États qui pêchent des espèces relevant de la compétence de l'ICCAT vis-à-vis du/des stock(s).

13. L'importance économique et/ou sociale de la pêche pour les participants en instance de qualification dont les bateaux ont traditionnellement pêché dans la zone de la Convention.

14. La contribution des pêcheries pour les stocks gérés par l'ICCAT à la sécurité alimentaire nationale/aux besoins nationaux, à la consommation nationale, aux revenus tirés des exportations, et à l'emploi des participants en instance de qualification.

15. Le droit des participants qualifiés à pêcher en haute mer les stocks qui seront alloués ».

d'allocation de possibilités de pêche actuels de l'ICCAT [...] »¹⁸. Les principaux Etats pêcheurs ont rejeté cette proposition au motif que le Comité scientifique, s'il était compétent pour apprécier le critère relatif à l'état des stocks, n'était, en revanche, pas le mieux éclairé pour apprécier les autres critères tenant compte des intérêts économiques et sociaux des Etats. En réalité, derrière cet argument, se cache la crainte des Etats de se voir déposséder de leur marge de manœuvre quant à la négociation des possibilités de pêche allouées. La mise en place d'une formule mathématique réduirait sans conteste la possibilité pour les Etats d'augmenter au fil des négociations leurs quotas. Les réticences des Etats membres de la CICTA à cette proposition de la Turquie attestent de la volonté de ces derniers de garder la main mise sur le processus de répartition des possibilités de pêche. Renforcer la transparence de cette procédure permettrait pourtant d'assurer une application plus équitable des critères dégagés dans la Décision [01-25] de la CICTA et ainsi, inciterait des Etats pêcheurs non parties à coopérer avec la CICTA mais aussi, consoliderait la volonté des Parties contractantes de respecter les mesures de gestion et de conservation mises en place et réduirait donc les activités de pêche illicite. Si la CICTA connaît des difficultés pour allouer les possibilités de pêche entre ses Parties contractantes, elle n'est néanmoins pas isolée car la question n'est pas moins épineuse au niveau de l'Union européenne.

2.2. La répartition du quota individuel de pêche de l'Union européenne entre ses Etats membres

La Communauté européenne n'est devenue membre de la CICTA que le 14 novembre 1997 alors même que certains de ses Etats membres étaient déjà Parties à la Convention avant cette date¹⁹. Elle a ainsi, à partir de 1997, pris la place de ses Etats membres au sein de la CICTA et notamment lors des négociations des possibilités de pêche à attribuer à chaque membre. Toutefois en ce qui concerne le thon rouge, ce n'est qu'à partir de 1999 qu'il fera l'objet d'une gestion par quotas au sein de l'Union européenne. Les possibilités de pêche étaient, avant 1999, directement attribuées aux Etats. Depuis lors, l'Union européenne se voit attribuer un quota global qu'elle doit répartir entre ses Etats membres. Pour calculer la part des possibilités de pêche de la Communauté européenne, la CICTA a fait la somme des parts relatives de chaque Etat membre de la Communauté Européenne en prenant comme référence les captures des années 1993 et 1994²⁰. En 2009, l'Union européenne s'est, par exemple, vue attribuer une allocation de pêche pour le thon rouge de 20 165 tonnes. Pour répartir cette allocation entre ses Etats membres, l'Union européenne s'appuie alors sur un principe cardinal de la politique commune de la pêche : le principe de stabilité relative²¹. Selon ce principe, l'Union européenne attribue à chaque Etat membre une clé d'allocation fixe pour chaque espèce exprimée en pourcentage et généralement appelée clé d'allocation relative – par opposition à la clé d'allocation absolue s'exprimant en tonnes. En ce qui concerne le thon

¹⁸ Rapport de la 3^{ème} réunion du groupe de travail sur le futur de l'ICCAT, tenue à Madrid du 2 au 31 mai 2012, p.4.

¹⁹ La France est Partie à la Convention depuis 1968, l'Espagne et le Portugal étaient Parties à la Convention depuis 1969, le Royaume-Uni est Partie depuis 1995 et l'Italie l'était depuis 1997.

²⁰ Recommandation [98-05] de l'ICCAT, *Recommandation de l'ICCAT sur la limitation des captures de Thon rouge dans l'Atlantique Est et en Méditerranée*, plus en vigueur.

²¹ « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les limitations de capture et/ou de l'effort de pêche, la répartition des possibilités de pêche entre les Etats membres, ainsi que les mesures associées à ces limitations. Les possibilités de pêche sont réparties entre les Etats membres de manière à assurer à chaque Etat membre une stabilité relative des activités de pêche pour chaque stock ou pêcherie », Article 20§1 du Règlement (CE) n°2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, *Journal officiel des Communautés européennes*, n°2002/L358 du 31 décembre 2002.

rouge de Méditerranée, l'attribution des clés d'allocation aux Etats membres de l'Union européenne s'est faite conformément à la pratique préexistante au sein de la CICTA c'est-à-dire que « les pourcentages de répartition ont été établis en recourant à la même clé de répartition que celle qui avait été utilisée par la CICTA, de sorte que les quotas de capture ont été attribués sur la base des chiffres non révisés des captures réalisées par les États membres concernés en 1993 ou en 1994, le chiffre annuel le plus élevé étant retenu pour chaque État membre »²². Le Règlement du Conseil n°49/99 a fixé les pourcentages de répartition des possibilités de pêche pour le thon rouge de la manière suivante : Espagne 34,35 %, France 33,89 %, Grèce 1,77 %, Italie 26,75 %, Portugal 3,23 %²³. En 2007, la CICTA a, de plus, ajouté au quota de l'Union européenne, les allocations de Chypre et Malte qui sont fixées par la Commission en tonnes. Prenant acte de l'échelle à laquelle la gestion internationale du thon rouge se réalise, le Conseil a ainsi harmonisé sa pratique avec celle de la CICTA en ce qui concerne l'attribution des possibilités de pêche. Toutefois, cette position du Conseil a été critiquée dès l'origine.

Le 10 avril 1999, le République d'Italie introduit, auprès du greffe de la Cour de justice des Communautés européennes, un recours en annulation du Règlement n°49/99 du Conseil, qui fixe les pourcentages de répartition des possibilités de pêche pour le thon rouge²⁴. Selon l'Italie, les critères retenus par le Conseil pour fixer les clés de répartition du thon rouge sont manifestement inappropriés. La Cour va rejeter le recours italien au motif que dès lors que l'Union européenne devient membre d'une organisation internationale, elle doit mettre en œuvre les décisions prises au sein de cette enceinte. Or, comme les années 1993 et 1994 ont été retenues comme les périodes de référence pour attribuer les possibilités de pêche au sein de la CICTA, il est logique que le Conseil se fonde sur ces années pour déterminer les clés d'allocation des possibilités de pêche du thon rouge au sein de l'Union européenne. Ainsi, alors même que le processus de répartition des possibilités de pêche est largement critiqué au sein de la CICTA en raison de son manque de transparence et du manque d'équité des critères retenus, le Conseil poursuit le même raisonnement que la CICTA au sein de l'Union européenne. Si en termes de cohérence du système mis en place à la CICTA, ce point peut être apprécié comme satisfaisant, il ne faut en aucun cas occulter le fait que le sentiment d'injustice de certains Etats lors de la répartition des possibilités de pêche conduit à un accroissement en conséquence des activités de pêche illicite. De plus, avec l'élargissement constant de l'Union européenne, le principe de stabilité relative, qui empêche de modifier les clés d'allocation attribuées en 1999, est un obstacle à une bonne réception des décisions par leurs destinataires car certains Etats dont les activités de pêche au thon rouge étaient faibles en 1993 et en 1994 se voit attribuer une clé de répartition basse même si depuis ces dates leurs activités de pêche thonière se sont développées. De ce fait, aussi bien au sein de la CICTA qu'au sein de l'Union européenne, les méthodes d'attribution des quotas individuels de pêche doivent être repensées afin que les Etats non seulement participent aux activités de la Commission mais afin aussi que les activités de pêche illicite soient freinées.

²² CJCE, arrêt de la 5^{ème} chambre du 25 octobre 2001, *Italie c/Conseil*, affaire n°C-120/99, §19.

²³ Article 2§1 du Règlement (CE) n°49/1999 du Conseil du 18 décembre 1998 fixant, pour certains stocks de grands migrateurs, les totaux admissibles de capture pour 1999, leur répartition par quotas entre les États membres et certaines conditions dans lesquelles ces poissons peuvent être pêchés, *Journal officiel des Communautés européennes*, n°1999/L13 du 18 janvier 1999.

²⁴ La requête a été déposée en vertu de l'article 263 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (ex article 230 TCE) qui dispose que : « La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers (...) ».

L'efficacité du quota individuel comme instrument de gestion et de conservation du thon rouge de Méditerranée repose en premier lieu sur l'exactitude de l'objectif chiffré, alors même que la science halieutique est plongée au cœur de l'incertitude scientifique. Toutefois, même dans l'hypothèse où le total admissible de captures fixé par les Etats membres de la CICTA représente le volume optimal pour le rétablissement des stocks, son non-respect par les Etats ou le développement d'activités de pêche illicite entraîne son ineffectivité. Il est ainsi primordial que l'ensemble des entités qui se livrent à des activités de pêche entrent dans le système de gestion et de conservation de l'espèce mis en place par la CICTA. Toutefois, les quotas individuels de pêche sont aussi un instrument de gestion qui crée des distorsions entre les Etats en accordant des droits de prélèvement à certain et non à d'autres ou encore en accordant des quotas élevés pour certains Etats et non pour d'autres. La frustration des Etats qui en résulte est, de plus, accentuée par le manque de transparence dans la procédure de répartition des possibilités de pêche, ce qui génère des activités de pêche illicite. De cette fragilité apparente de l'instrument quota découle la nécessité de mettre en place d'autres mesures de gestion et de conservation du thon rouge en sus des limitations de prélèvements sur les stocks. Les quotas de pêche ne doivent venir qu'à l'appui de mesures d'harmonisation des méthodes et pratiques de pêche car seule la combinaison des deux types de mesure peut assurer sur le long terme une pêche durable pour le thon rouge de Méditerranée.