

N° 45

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1999

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole visant à amender le paragraphe 2 de l'article X de la convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique,

Par Mme Danielle BIDARD-REYDET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir le numéro :

Sénat : 501 (1998-1999).

Traités et conventions.

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA GESTION INTERNATIONALE DE LA PÊCHE AUX THONIDÉS, UN IMPORTANT ENJEU POUR LA FRANCE	4
A. LA CICTA, UNE ORGANISATION RECONNUE	4
1. <i>Objectif, champ de compétence et missions de la commission</i>	5
a) L'objectif de la commission est défini dans le préambule de convention de 1966.	5
b) Le champ de compétence de la commission	5
c) La commission a des missions de recherche et de gestion des espèces.	6
2. <i>Le fonctionnement de la commission</i>	7
B. LE RÔLE ESSENTIEL DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE PÊCHE	8
1. <i>Les accords de pêche avec les pays tiers</i>	8
2. <i>La participation de la Communauté européenne aux accords régionaux de pêche</i>	9
3. <i>L'accord sur le thon rouge, un exemple dans le cadre de la CICTA</i>	10
C. L'IMPORTANCE DE LA PÊCHE AUX THONIDÉS POUR LA FRANCE	11
1. <i>La pêche des espèces tempérées</i>	11
2. <i>La pêche des thons tropicaux</i>	12
II. LE NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT ASSURE UNE MEILLEURE RÉPARTITION DES CHARGES FINANCIÈRES	13
A. L'ANCIEN MÉCANISME DE FINANCEMENT	13
B. LE NOUVEAU MÉCANISME DE FINANCEMENT	14
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
PROJET DE LOI	18
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	19
ANNEXE II - SIGNATAIRES ET PARTIES A LA CONVENTION DU 14 MAI 1966	22
ANNEXE III - SIGNATAIRES ET PARTIES AU PROTOCOLE DU 5 JUIN 1992	23
ANNEXE IV - ACCORDS DE PÊCHE CONCLUS PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AVEC DES PAYS TIERS ET ACTUELLEMENT EN VIGUEUR	24

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser la ratification par la République française du protocole visant à amender le paragraphe 2 de l'article X de la convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, signé à Madrid le 5 juin 1992. Ce protocole technique a pour **but d'infléchir la méthode de calcul des contributions financières des Etats membres dans le sens d'une meilleure répartition des charges financières entre pays développés et pays en voie de développement.**

La Convention internationale pour la conservation des thonidés dans l'Atlantique (CICTA, ICCAT en anglais) a été adoptée à Rio de Janeiro le 14 mai 1966 à l'issue d'une conférence internationale qui avait réuni 20 Etats, dont trois observateurs, (Argentine, Brésil, Canada, Cuba, Espagne, Etats-Unis, France, Japon, Portugal, Corée, Congo, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Sénégal, URSS, Uruguay, Venezuela et en tant qu'observateurs : Allemagne, Italie et Pologne). La convention qui a été adoptée était un projet issu de la 13e session de la FAO (Food and Agriculture Organization - Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) en 1965. Conformément aux dispositions de l'article XIV paragraphe 3 de la convention, **elle est entrée en vigueur** à la réception du septième instrument de ratification ou d'adhésion, **le 21 mars 1969**. Elle a été enregistrée le 20 mai 1969 auprès du Secrétariat de l'ONU. La CICTA n'est pas la seule organisation de gestion des ressources en thonidés à laquelle la France adhère. Votre rapporteur avait à l'automne 1996 (session ordinaire de 1996-1997, n°21) proposé à votre commission d'autoriser l'adhésion de la France à la Commission des thons de l'océan indien (CTOI), organisation qui a sensiblement le même objectif et les mêmes compétences. Il existe également une Convention pour l'établissement de la commission interaméricaine du thon tropical.

La France est concernée par ce protocole à un double titre. En effet, si la France n'est plus membre de la commission au titre de ses zones de pêches en métropole (Atlantique et Méditerranée), ses intérêts sont désormais

défundus par la **Communauté européenne qui y a adhéré en janvier 1997 et qui a une compétence exclusive en matière de pêche maritime** (articles 38 et 47 du Traité de Rome). Par ailleurs, la France a souhaité rester **membre au titre de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon**.

L'autorisation de ratification du présent protocole est d'autant plus souhaitable que **la France est le dernier pays développé dont la ratification est nécessaire pour permettre son entrée en vigueur**. On peut d'ailleurs s'étonner que l'approbation du Parlement soit demandée, après sept ans d'attente... Il faut également noter que ce protocole permettrait de mettre en cohérence le financement de la CICTA avec celui de la CTOI.

La ratification de ce protocole est l'occasion de rappeler l'enjeu que constitue la gestion internationale de la pêche aux thonidés pour la France, avant de procéder à l'analyse du nouveau mode de financement de la CICTA.

*

* *

I. LA GESTION INTERNATIONALE DE LA PÊCHE AUX THONIDÉS, UN IMPORTANT ENJEU POUR LA FRANCE

Les thonidés sont des espèces très migratoires, ce qui a rapidement conduit à développer un système de gestion internationale des ressources halieutiques au niveau de la CICTA, mais aussi au niveau européen. **La France** est très concernée puisqu'elle **possède la deuxième flotte thonière en Europe**.

A. LA CICTA, UNE ORGANISATION RECONNUE

La commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique est une **organisation internationale intergouvernementale** qui a son **siège à Madrid**. Elle a pour but de préserver les thonidés dans une zone géographique déterminée. A ce titre, c'est une organisation spéciale et régionale qui entretient des **relations étroites avec la FAO** (article XI de la convention de 1966). Le Directeur général de cette organisation nomme, notamment, un représentant qui participe, sans droit de vote, à toutes les sessions de la commission et de ses organes subsidiaires.

La CICTA compte aujourd'hui une trentaine de membres ou signataires (cf. annexe II), pays ou organisation régionale, dont l'Afrique du

Sud, l'Angola, le Brésil, le Canada, la Chine, la Communauté européenne, la Corée, la Côte d'Ivoire, les Etats-Unis, la France, le Gabon, le Ghana, la Guinée Conakry, le Japon, le Maroc, le Royaume-Uni (au titre des territoires d'outre mer, c'est à dire des Bermudes), la Russie, et le Venezuela. La Communauté européenne a adhéré en 1997 et s'est substituée aux Etats européens qui en étaient membres auparavant : France, Italie, Espagne, Portugal, Royaume-Uni

1. Objectif, champ de compétence et missions de la commission

a) *L'objectif de la commission est défini dans le préambule de convention de 1966.*

Ce préambule souligne la prise de conscience de l'importance des populations de thonidés pour les Etats parties et leur volonté commune de collaborer. Mais cette convention n'a **pas un but de protection des espèces** de thonidés comme s'il s'agissait d'espèces menacées qu'il faudrait préserver. Cette convention vise plutôt à organiser **l'exploitation la plus rationnelle possible de la ressource économique et alimentaire que représentent ces populations halieutiques**. Ainsi est-il déclaré : « les Gouvernements [...] désireux de collaborer au maintien de ces populations à des niveaux permettant un rendement maximal soutenu à des fins alimentaires et autres ». Toutefois, la rareté de certaines espèces et la volonté nouvelle d'un nombre croissant de pays de pratiquer une pêche responsable conduisent à accroître l'importance du rôle de la commission. L'évolution de l'opinion internationale conduit également à mettre l'accent sur le développement durable et donc, à infléchir la gestion de la ressource. A titre de comparaison, le préambule de la Convention portant création de la Commission des thons de l'océan indien insiste beaucoup sur ces aspects. Il souligne la nécessité « d'un usage juste et équitable » des ressources marines, notamment en faveur des pays en voie de développement. Il concilie pêche optimale et développement durable.

b) *Le champ de compétence de la commission*

Le champ de compétence de la commission est très large aussi bien au regard du nombre des espèces concernées que de l'étendue de la zone géographique définie par la Convention.

La commission ne s'intéresse pas, comme on pourrait le penser au premier abord, à un nombre réduit d'espèces. Tout au contraire, **l'expression « thonidés » recouvre plus de 30 espèces différentes** parmi lesquelles on peut citer des **espèces commerciales de grands thonidés** comme le **Thon rouge** de l'Atlantique (*Thunnus thynnus thynnus*), **l'Albacore** (*Thunnus*

albacores), le **Germon** (*Thunnus alalunga*), le Thon obèse (*Thunnus obesus*), **l'Espadon** (*Xiphias Gladius*), d'autres espèces telles que le Marlin blanc (*Tetrapturus albidus*), le Makaïre noir (*Makaira nigricans*), le Voilier (*Istiophorus platypterus*), la famille des maquereaux espagnols comme le maquereau espagnol tacheté (*Scomberomorus maculatus*), le maquereau roi (*Scomberomorus cavalla*), ou encore de petits thons comme le Listao (*Katsuwonus pelamis*), la bonite noire (*Euthynnus alletteratus*), l'Auxide (*Auxis thazard*) et la bonite de l'Atlantique (*Sarda sarda*). Le champ de compétence de la commission est encore élargi par le fait **qu'elle prend en charge les espèces qui sont exploitées en même temps que les espèces précédentes, dans la mesure où elles ne dépendent pas d'une autre organisation internationale** (article IV).

En outre, la **zone géographique** de compétence de la commission, définie à l'article 1^{er}, est **très large**. Elle comprend « toutes les eaux de l'océan **Atlantique** et des mers adjacentes », c'est à dire les **Caraïbes** et la **Méditerranée**.

c) La commission a des missions de recherche et de gestion des espèces.

La commission mène **des études et des recherches** aussi bien sur l'abondance, la biométrie, l'écologie des poissons, l'océanographie de leur milieu que sur les facteurs naturels et humains qui influencent leur population (article IV). Sa fonction première est de faire la **synthèse des informations** disponibles dans les pays membres pour les mettre en commun, les analyser et les faire connaître. Elle peut également, dans la mesure où les informations précédentes ne seraient pas suffisantes, organiser ses propres recherches avec le budget qui lui est alloué (article IV).

Par ailleurs **la commission** a une mission de gestion des ressources halieutiques. Elle **peut, sur la base de résultats scientifiques, recommander la prise de mesures pour « maintenir les populations de thonidés à un niveau permettant un rendement maximal soutenu et compatible avec une exploitation efficace de ces ressources »** (article VIII-1-a). **Ces recommandations s'appliquent aux parties contractantes, si elles n'ont pas présenté d'objections dans les six mois**. La protestation d'un pays au cours de ce délai permet de le prolonger et à d'autres Etats d'émettre d'éventuelles protestations. Si un quart au moins des Etats protestent, les Etats protestataires ne sont pas soumis à cette résolution. Mais si une objection est présentée par la majorité des parties contractantes, la résolution n'entre pas en vigueur.

Dans ses missions, la CICTA **s'appuie sur l'engagement des parties d'assurer l'application de la Convention** (article IX). Elles doivent faciliter le recueil de l'information et les travaux de recherches. Surtout, « les parties s'engagent à collaborer entre elles à l'adoption de mesures efficaces appropriées et conviennent notamment d'instituer **un système de contrôle international** dans la zone de la Convention, à l'exception de la mer territoriale »

Au sein de la commission, il existe même un comité permanent chargé des relations avec les pays non membres. Il a pour but de les inciter à suivre les recommandations de la CICTA.

2. Le fonctionnement de la commission

Chacune des parties contractantes est représentée à la commission par trois délégués au plus (article III-2). **Les décisions sont prises à la majorité des parties contractantes, chaque partie contractante disposant d'une voix** (article III-3). La commission se réunit en session ordinaire tous les deux ans (article III-4).

Ses travaux sont dirigés par **un Secrétaire exécutif**. Il est nommé par la commission, qui peut le révoquer librement. Son mandat n'a pas une durée prédéterminée (article VII). Le Secrétaire exécutif de la commission est actuellement un Portugais, **le Dr Adolfo Ribeiro Lima**. Son adjoint est le Dr Peter Miyake (Japon). Il a notamment pour tâches de coordonner les programmes de recherches, de préparer le budget, d'autoriser les dépenses et de tenir les comptes, d'assurer le lien avec les autres organisations internationales, d'assurer le bon déroulement des travaux scientifiques de la commission et notamment de préparer le rapport.

Quatre sous-commissions ont été créées, selon l'article VI, pour mieux connaître certaines espèces et zones géographiques. Ces quatre sous-commissions sont les suivantes :

- thons tropicaux (Albacore, Listao et Thon obèse),
- thons tempérés du nord (Germon et Thon rouge),
- thons tempérés du sud (Germon et Thon rouge du sud),
- autres espèces (Espadon, Billfishes et petits thons).

L'action de la CICTA est jugée satisfaisante par la France, car elle réunit les principaux Etats pêcheurs et côtiers concernés par la gestion des thonidés. De plus, elle a su se doter d'**un comité scientifique dont les**

travaux font référence. Elle fait aussi figure de précurseur en ce qui concerne le problème de l'application des mesures de gestion aux bateaux sous pavillons de complaisance de pays qui n'adhèrent pas à la Convention. Pour pallier cette difficulté, la commission s'est dotée d'un système de suivi statistique qui exige une certification des captures obligatoires pour pouvoir accéder aux marchés des pays signataires.

B. LE RÔLE ESSENTIEL DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE PÊCHE

La Communauté européenne a **une compétence exclusive en matière de pêche.** Celle-ci fait d'ailleurs l'objet d'une politique commune gérée par la DG XIV. Cette compétence exclusive de la Communauté européenne explique son **adhésion en 1997 à la CICTA**, à la place des pays membres et le fait que la France ne reste membre qu'au titre, très marginal, de Saint-Pierre et Miquelon. L'essentiel de la flotte française est, au regard de la CICTA, sous le « patronage » de la Communauté européenne. En raison de cette compétence exclusive et de l'internationalisation croissante des problèmes de la pêche, la Communauté est habilitée à conclure des accords de pêche avec des pays tiers et à participer à des organisations internationales.

Le commerce international des produits de la pêche a une grande importance pour l'Union européenne puisque près de **60 % du poisson consommé est importé.** Cette réalité conduit la Communauté à développer la coopération internationale pour promouvoir une pêche responsable et garantir la santé publique.

1. Les accords de pêche avec les pays tiers

Ces accords de pêche **se sont développés à partir du milieu des années 1970**, lorsqu'un nombre croissant de pays a décidé d'étendre les zones économiques exclusives (Z.E.E.) de 12 à 200 milles marins. Ainsi, environ 90 % des ressources exploitables sont passées sous le contrôle des pays côtiers, empêchant les flottes de la Communauté de poursuivre leurs activités dans ces zones.

Pour assurer la continuité de l'accès de la flotte communautaire, des accords ont été conclus avec les pays nordiques (Norvège, Suède, Îles Féroé en 1981, Canada en 1982, Islande en 1994) et avec ceux du sud (Sénégal en 1979, Guinée-Bissau en 1980, Guinée en 1983, Seychelles en

1984). Aujourd'hui, **le nombre total d'accords** conclus entre les pays de la Communauté et des pays tiers s'élève à **26**.

La nature des accords de pêche varie en fonction des pays concernés. **Avec les pays développés**, qui, en général, disposent de tous les moyens nécessaires pour exploiter leurs ressources, il s'agit d'accords d'**ouverture réciproque des zones de pêche**. **Avec d'autres pays**, qui n'exploitent pas encore la totalité de leurs ressources, comme le Groënland, le Maroc et quatorze autres pays d'Afrique ou de l'océan indien, **la Communauté verse une compensation financière** en échange d'un accès à leurs zones de pêche. Cette compensation peut prendre la forme d'une contribution au budget national, mais, plus souvent, **elle finance des projets en faveur du secteur de la pêche** dans le pays tiers. Un accord spécifique a été conclu avec l'Argentine en 1992. Il prévoit la possibilité de conclure des partenariats entre opérateurs privés sous forme de société mixtes ou d'association temporaires d'entreprises.

Les accords de pêche présentent un grand intérêt pour la Communauté. **Les prises dans les pays tiers représentent 20 % de la production communautaire et 8 000 emplois directs et 20 000 emplois indirects en Europe.**

2. La participation de la Communauté européenne aux accords régionaux de pêche

Par ailleurs, la Communauté européenne est habilitée à être membre d'organisations internationales de pêche. Elle participe ainsi pleinement à la coopération régionale nécessaire à la gestion de la pêche en haute mer. A partir des données scientifiques récoltées, ces organisations sont notamment amenées à prendre des mesures de gestion de la ressource qui peuvent prendre la forme de plafonds admissibles de captures, de fermeture de la pêche, de l'interdiction ou de la réglementation de certains engins ou encore de régimes conjoints de contrôle et d'application de la réglementation internationales. La CICTA a la possibilité, sous les conditions sus-mentionnées, de prendre ces différents types de mesures.

Depuis le sommet de la terre à Rio de Janeiro en **1992**, **d'importantes initiatives** ont été prises au niveau international **pour promouvoir une pêche responsable**, comme la rédaction d'un code de conduite pour une pêche responsable dans le cadre de la FAO, ou encore la conférence des Nations Unies sur la conservation des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.

La Communauté européenne est donc membre de nombreuses organisations, outre la FAO et la CICTA :

- l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) ;
- la Convention des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE) ;
- la Commission des thons de l'océan indien (CTOI) ;
- l'Organisation pour la conservation des saumons de l'Atlantique Nord (OCSAN) ;
- la Commission internationale des pêches de la Baltique (CIPB) ;
- la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) ;
- le Conseil général des pêches pour la Méditerranée (CGPM).

En outre, elle participe actuellement aux négociations pour l'établissement du nouveau régime des pêches dans l'Atlantique Sud.

Tous ces organismes ont permis d'importants progrès dans la gestion de la pêche en promouvant une vision globale des problèmes de la pêche qui sont par nature transnationaux.

3. L'accord sur le thon rouge, un exemple dans le cadre de la CICTA

Un bon exemple de l'intérêt de la gestion des ressources halieutiques à un niveau régional est fourni par l'accord, négocié au sein de la CICTA, sur **la limitation des captures de thon rouge** et conclu lors de la réunion annuelle de cet organisme **en novembre 1998** à Saint-Jacques-de-Compostelle.

Le thon rouge est typiquement une espèce migratrice dont les stocks se déplacent sur différentes zones de pêche, ce qui rend impératif des mesures de gestion et de conservation définies conjointement entre toutes les parties concernées. Or, les scientifiques préconisaient une réduction drastique des captures de thon rouge en raison du mauvais état des stocks. La Communauté a joué un important rôle dans cette négociation en faisant prendre en compte les intérêts socio-économiques du secteur de la pêche et en faisant renforcer les mesures visant à faire respecter les recommandations de la CICTA par les pays non membres.

Ainsi la CICTA a établi les totaux admissibles de captures (TAC) pour les années 1999-2000 en Méditerranée et dans l'Atlantique Est. De

40 000 tonnes en 1997, les TAC passeront en l'an 2000 à 29 500 tonnes. Les quotas européens seront alors de 18 590 tonnes.

Enfin, la CICTA a décidé d'interdire le débarquement de thonidés par des bateaux battant pavillon de parties non contractantes ayant commis des infractions.

C. L'IMPORTANCE DE LA PÊCHE AUX THONIDÉS POUR LA FRANCE

L'essentiel de l'activité thonière de la France est le fait de sa flotte en métropole. La pêche au thon à Saint-Pierre et Miquelon est très marginale.

A **Saint-Pierre**, il n'y a pas eu de capture en 1997 et des captures très modestes en 1998 et 1999 de l'ordre de quelques centaines de kilogrammes. La France a obtenu de la CICTA, en 1998, **un quota de 4 tonnes de thon rouge**, qui permet aux pêcheurs de cette collectivité territoriale de commercialiser les prises réalisées. Ces prises sont l'accessoire d'autres campagnes de pêche. **L'intérêt matériel de la participation individuelle de la France à cette organisation internationale est donc très marginal.** Presque aucun intérêt thonier n'est en jeu au titre des territoires d'outre mer. Par contre, cela permet à la France de faire entendre sa propre voix dans cette instance, si elle le juge nécessaire, et, éventuellement, de peser plus lourd pour défendre les intérêts de la flotte de métropole, qui, rappelons le, dépend de la politique communautaire de la pêche.

1. La pêche des espèces tempérées

Dans les mers tempérées entourant la métropole, le thon rouge et le thon germon sont les deux espèces principalement pêchées. Les prises de thon germon **dans l'Atlantique** sont effectuées par une flotte de **80 bateaux**, dont un nombre important est basé à l'Ile d'Yeu. Elles s'élèvent à **4 000 tonnes**. Cette activité de pêche est beaucoup moins importante que la pêche aux thons tropicaux, mais elle est un enjeu très important pour les populations locales qui dépendent de cette activité traditionnelle. Par ailleurs, **en Méditerranée, une quarantaine de thoniers** senneurs pêchent le thon rouge dans la limite des quotas établis par la CICTA.

2. La pêche des thons tropicaux

Contrairement à la pêche des espèces tempérées qui reste largement une activité artisanale, la pêche aux thons tropicaux est devenue **une activité industrielle dans laquelle la France a d'importants intérêts économiques.**

Les espèces pêchées sont principalement l'albacore, le thon obèse et le listao. Elles sont capturées puis congelées avant d'être débarquées pour être transformées et commercialisées. **En 1997, les prises ont dépassé 120 000 tonnes**, ce qui représente **20 % de la production totale française en volume.** **La valeur** des débarquements effectués par la flotte sous pavillon français **s'élevait, en 1997, à 761 millions de francs, soit 12 % de la production totale en valeur.**

La flotte française est la deuxième de l'Union européenne après la flotte espagnole. **Elle comprend 29 unités de pêche lointaine**, c'est à dire des bâtiments d'une taille comprise entre 62 et 108 mètres. Par ailleurs, huit navires sont exploités sous pavillon étranger (Seychelles, Italie, Maurice, Saint-Vincent et Grenade). Flotte importante, elle est également moderne, la moyenne d'âge des navires n'est que de 12 ans. De plus, cinq thoniers canneurs, immatriculés au Pays Basque, sont exploités au Sénégal. Ils pêchent le thon tropical sur les côtes de l'Afrique de l'ouest et du nord-ouest. Il s'agit d'unités plus petites, longues de 30 mètres environ, qui pratiquent la pêche à la canne et à l'appât. Ne disposant pas d'importants moyens de conservation comme les unités industrielles, ils débarquent plus fréquemment leur pêche à Dakar. Leurs prises s'élèvent à environ 7 000 tonnes par an.

Les bâtiments français pêchent aussi bien dans l'océan indien, qui représente 56 % des prises, que dans l'océan atlantique. Ils pêchent en haute mer et dans les zones économiques exclusives (Z.E.E.) des Etats avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords de pêche. Ces accords permettent aux thoniers de ne pas être limités dans leurs prises par des frontières qui apparaissent très artificielles en mer à la poursuite des bancs de thons.

L'industrie de transformation du thon tropical est très largement délocalisée dans les pays de capture, ce qui permet d'importantes économies de main d'œuvre et de fonctionnement. Des conserveries sont notamment installées au Sénégal, en Côte d'Ivoire, à Madagascar et à l'Ile Maurice. Il s'agit d'unités industrielles de très grande importance et de très grande capacité qui sont capables de traiter plusieurs dizaines de milliers de tonnes de thon par an. Par ailleurs, une partie de la production est directement exportée vers la Thaïlande ou Porto Rico où elle est transformée et commercialisée.

* *

II. LE NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT ASSURE UNE MEILLEURE RÉPARTITION DES CHARGES FINANCIÈRES

C'est au regard de l'ancien mécanisme de financement que l'on peut mieux comprendre l'apport du protocole qui est aujourd'hui soumis à notre approbation. Le nouveau mécanisme a été adopté selon la procédure de l'article XIII de la convention de 1966 qui permet d'amender la convention. La Convention avait d'ailleurs déjà fait l'objet d'une modification technique relative aux articles XIV, XV et XVI par le protocole du 10 juillet 1984, que la France a acceptée.

A. L'ANCIEN MÉCANISME DE FINANCEMENT

Le mécanisme de financement de la commission est régi par l'article X de la Convention.

- Le **budget** de la commission est établi et **voûté pour une période biennale**, correspondant aux sessions ordinaires (X-1).

- Chaque Etat membre verse une contribution dont le mode de calcul est fixé par de l'article X paragraphe 2 qui fait l'objet du présent protocole. **Cette cotisation est répartie en trois ensembles.**

Chaque Etat verse, tout d'abord, **une cotisation forfaitaire de 1 000 dollars correspondant à sa cotisation de membre de la commission.**

Ensuite, il verse un **complément de cotisation de 1 000 dollars pour chacune des sous-commissions dont il fait partie** (il en existe quatre).

Le budget restant, non couvert par ces cotisations, est réparti de la façon suivante :

* un tiers est financé par une **cotisation proportionnelle** aux deux cotisations précédentes,

* deux tiers sont financés par une cotisation calculée sur la base de la part du pays dans la somme totale du poids vif des captures de thonidés et du poids net de la production de conserves de ces espèces effectuées par les parties contractantes.

Le budget voûté pour l'année 1999, lors de la dernière réunion des parties tenue en novembre 1998, **se monte à 198 700 000 pesetas** (le budget

est exprimé en pesetas puisque le siège de l'organisation est à Madrid), **soit 7 828 780 francs**. La Communauté européenne y contribue à hauteur de 77 820 487 pesetas. L'activité de la flotte thonière française immatriculée en métropole est prise en compte dans cette contribution. **La part de la France, au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon, est de 2 085 714 pesetas, soit 82 177 francs.**

Face aux difficultés qu'avaient certains pays à payer leurs cotisations, ce qui était susceptible de les amener à ne plus coopérer avec l'organisation, il est apparu nécessaire de mieux répartir la charge du fonctionnement de la commission.

B. LE NOUVEAU MÉCANISME DE FINANCEMENT

Les principes de base de la nouvelle méthode de calcul des contributions ont été adoptés en 1991 et ont servi de fondement au protocole de 1992. **Ce protocole a pour but d'alléger la charge financières des pays les plus pauvres et de mieux répartir les contributions en fonction de la richesse des pays membres.** Les critères adoptés sont très proches de ceux retenus pour le financement de la Commission des thons de l'océan indien (article XIII-3-b de l'accord du 25 novembre 1993). **Cette réforme devrait conduire les pays développés à supporter les deux tiers du budget annuel.**

Le système des cotisations forfaitaires de 1 000 dollars pour la participation à la commission et aux différentes sous-commissions n'a pas été modifié.

Par contre, c'est le système des cotisations proportionnelles qui fait l'objet du protocole (article 1^{er}). Aux critères précédemment retenus est ajouté celui de développement économique. Le budget complémentaire cesse également d'être divisé entre le 1^{er} tiers et les 2^{ème} et 3^{ème} tiers.

En vue du calcul des contributions supplémentaires, **les pays membres seront divisés en quatre groupes (A, B, C et D).** Leur composition sera déterminée **par des critères de développement économique, de PNB par habitant** et de la part du pays dans les prises vivantes et dans la production de conserves. **Chaque pays dans chaque groupe aura à sa charge une part du budget commun :**

- les pays du **groupe D** (les plus pauvres) : 0,25 % du budget par membre ;

- les pays du **groupe C** (PNB/hab > 2 000 dollars et dont le poids vif des captures ou le poids net de la production de conserves excède 5 000 tonnes) : 1 % du budget par membre ;

- les pays du **groupe B** (PNB/hab > 2 000 dollars et dont le poids vif des captures et le poids net de la production de conserves dépassent 5 000 tonnes) : 3 % du budget par membre ;

- les pays du **groupe A** (pays développés à économie de marché) se répartiront le budget restant.

Chacun des groupes prendra donc en charge un certain pourcentage du budget global. **La France et la Communauté européenne seront bien évidemment classés dans le groupe A.** A titre indicatif, en 1999, l'**incidence financière** pour la Communauté européenne se traduirait par une contribution de 93 094 694 pesetas (soit 46,85 % du budget total de 198 700 000 pesetas. **Pour la France, la contribution serait de 4 167 333 pesetas, soit 164 193 francs (2,1 % du total).**

Le protocole a pour **particularité** de prévoir, dans son article 3, que son **entrée en vigueur** est **conditionnée par l'approbation**, la ratification ou l'acceptation des trois quarts des parties contractantes, ces trois quarts devant inclure obligatoirement **la totalité** des pays considérés par la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, en date du 5 juin 1992) comme **des « pays développés à économie de marché »**.

La France est aujourd'hui le dernier de ces Etats a n'avoir pas ratifié le protocole. Le Royaume-Uni, qui en est également membre au titre de ses territoires d'outre-mer, l'a déjà ratifié. **La ratification de la France permettra donc son entrée en vigueur.**

CONCLUSION

Les problèmes de la pêche, notamment ceux de la pêche aux thonidés, **ont pris une dimension internationale** en raison du caractère migratoire d'un grand nombre d'espèces et de l'intensification de la pêche. **La bonne gestion des ressources halieutiques**, permettant leur préservation et leur exploitation optimale, **nécessite désormais une coopération internationale toujours plus étroite.** C'est d'ailleurs en raison du caractère global et transfrontalier de la politique de la pêche que les pays de l'Union européenne ont décidé de mener une politique commune et d'être représentés par la Communauté dans les instances internationales chargées de la gestion de la pêche hauturière. C'est notamment le cas de la Commission internationale pour la conservation des thons dans l'Atlantique (CICTA).

Le rôle de la CICTA est essentiel dans la gestion des thonidés puisqu'elle assure et coordonne les **recherches** en la matière et que ces résultats scientifiques sont la base de **mesures de gestion et de contrôle** de la pêche qui, dans certaines conditions, s'imposent aux parties contractantes. Elle peut par exemple fixer des quotas de prises ou réglementer les techniques de pêche. Son activité est très importante car **elle a permis de très importants progrès scientifiques**. Les espèces de thonidés sont, grâce à ses travaux, beaucoup mieux connues et la pêche peut être organisée avec beaucoup plus de discernement. En organisant la coopération d'un très grand nombre d'Etats côtiers et d'Etats pêcheurs, elle permet **un contrôle plus efficace de la pêche et favorise la prise de conscience que les ressources halieutiques sont des ressources communes, qui doivent être exploitées en commun, dans l'intérêt de tous, pour préserver et développer une activité de pêche rentable, durable et responsable**. Ce forum scientifique et politique évite ou limite la tentation du chacun pour soi que pourraient développer certains Etats. La coopération intergouvernementale et l'édiction de normes communes favorisent la lutte contre la pêche à outrance pratiquée par les bateaux sous pavillon de complaisance.

Or, c'est justement parce que **certains Etats**, qui connaissent de graves difficultés financières, **avaient d'importantes difficultés de paiement et étaient tentés de ne plus coopérer**, qu'une modification du financement de la CICTA a été décidée. Elle vise à assurer **une plus juste répartition des contributions** entre pays développés et pays en voie de développement. Cette nouvelle répartition sera plus conforme à la richesse des pays et à leur poids dans la pêche et la transformation des thonidés. En effet, elles sont essentiellement le fait des pays riches.

La France, qui a d'importants intérêts économiques en la matière, doit favoriser le bon fonctionnement de la CICTA à travers un financement plus juste et conforme à l'usage international en la matière. Même si **cette réforme conduira à une augmentation des charges financières** de la France, **celles-ci restent extrêmement limitées au regard des bénéfices attendus**. Il faut simplement regretter que la France, qui est membre au titre de ses territoires d'outre mer, et représente donc à ce titre une part infinitésimale des captures, soit la dernière à ratifier ce protocole et bloque jusqu'à présent son entrée en vigueur.

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission vous propose d'approuver le présent projet de loi**.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 3 novembre 1999.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Christian de La Malène a souhaité connaître le montant total de la contribution de la France à la CICTA.

M. Xavier de Villepin, président, en soulignant l'étendue des compétences géographiques de la CICTA, en Atlantique, en Méditerranée et dans les Caraïbes, a souhaité savoir si le Japon était membre de cette commission et si une organisation existait pour la gestion des thonidés dans l'Océan indien.

Mme Danielle Bidard-Reydet, rapporteur, a alors apporté les précisions suivantes :

- la contribution totale de la France est constituée, pour sa plus grande partie, par sa part dans la contribution globale de l'Union européenne. A titre indicatif, la France payait un peu moins de 900.000 francs au titre de sa contribution à la CICTA en 1996, avant l'adhésion de la Communauté européenne ;

- le Japon est bien signataire de la convention de 1966.

La commission a alors **approuvé** le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole visant à amender le paragraphe 2 de l'article X de la convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, fait à Madrid le 5 juin 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 501.

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT¹

I. Etat de droit - Situation de faits existants et leurs insuffisances

La commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique compte actuellement 25 membres, parmi lesquels la Communauté européenne, plusieurs Etats développés (Canada, Etats-Unis, Japon, Afrique du Sud, France et Royaume-Uni au titre de leurs territoires d'outre-mer), et de nombreux Etats en développement. Parmi ces Etats, figurent des pays francophones comme le Gabon, la Tunisie, la Côte d'Ivoire, la Guinée Conakry.

Cette commission de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), comme la plupart des organisations internationales dont la fonction est la gestion des ressources halieutiques, prend de plus en plus d'importance du fait de la raréfaction de certaines espèces halieutiques et de la prise de conscience de la communauté internationale de la nécessité de pratiquer une pêche dite responsable. Les concepts de développement durable sont appliqués aux pêches maritimes, avec une certaine tendance à la politisation des débats entre Etats développés, pouvant utiliser des flottes hauturières, et Etats en développement.

La France, bien que n'étant plus Partie à la convention qu'au titre d'un territoire d'outre-mer dépourvu de flotte thonière, est bien évidemment considérée comme Etat développé. Par ailleurs, elle est aussi représentée dans le cadre de l'organisation par la Communauté européenne, et exploite une flotte thonière puissante immatriculée en métropole.

L'approbation du protocole par le Gouvernement de la République française, permettant son entrée en vigueur et soulageant la contribution des Etats en développement, ne peut qu'être attendue avec impatience par l'ensemble des Parties contractantes. Le non paiement des contributions par certains Etats connaissant des difficultés économiques majeures est en effet un problème récurrent. Une telle situation est susceptible d'amener certains de ces Etats à ne plus coopérer avec l'organisation.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

II. Bénéfices escomptés

- *en matière financière* : Le budget annuel de la CICTA est établi en tenant compte de plusieurs paramètres : captures, mises en conserves, appartenance aux sous-commissions (il existe quatre sous-commissions, chacune étant compétente pour certaines espèces de thonidés).

Le budget voté pour l'année 1999, lors de la dernière réunion des Parties tenue en novembre 1998, se monte à 198 700 000 pesetas, soit 7 828 780 francs (avec 100 pesetas = 3.94 FRF).

La Communauté européenne y contribue à hauteur de 77 820 487 pesetas. L'activité de la flotte thonière française immatriculée en métropole est prise en compte dans cette contribution (l'Espagne et la France sont les principaux Etats membres de l'Union à disposer d'une flotte thonière). La part de la France, au titre de Saint-Pierre et Miquelon, est de 2 085 714 pesetas, soit 82 177 francs.

Pour mémoire, la flotte française immatriculée en métropole, forte de 165 unités (dont 18 grands navires), a capturé en 1997 environ 66.000 tonnes de thonidés tant en Atlantique qu'en Méditerranée ; aucune capture de ces espèces n'a été réalisée par les navires de pêche français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon ; la flotte espagnole a capturé environ 100.000 tonnes.

Lorsque le protocole de Madrid sera en vigueur, les Parties contractantes seront classées en quatre groupes :

- Groupe A : pays définis par les organismes économiques pertinents des Nations-Unies comme pays développés avec économie de marché (la part de ce groupe correspond au pourcentage du budget non couvert par les groupes B, C et D) ;

- Groupe B : membres non inclus dans le Groupe A dont le PNB par habitant dépasse 2.000 dollars et dont la somme du poids vif des captures de thonidés et espèces voisines de l'Atlantique et du poids net de la production de conserve de ces espèces dépasse 5.000 TM (la part de ce groupe représente autant de fois 3 % du budget qu'il y a de membres du groupe) ;

- Groupe C : pays dont le PNB par habitant dépasse 2.000 dollars ou dont la somme du poids vif des captures de thonidés et d'espèces voisines de l'Atlantique et du poids net de la production de conserve de ces espèces dépasse 5.000 TM (la part de ce groupe représente autant de fois 1 % du budget qu'il a de membres du groupe) ;

- Groupe D : membres non inclus dans les groupes A, B et C (la part de ce groupe représente autant de fois 0,25 % du budget qu'il y a de membres du groupe).

Chacun de ces groupes devra donc prendre en charge un certain pourcentage du budget global, chaque Partie versant sa contribution selon les paramètres déjà existants. La Communauté européenne et la France, au titre de Saint-Pierre et Miquelon, seraient classées dans le groupe A.

Cette nouvelle formule ne peut être appliquée qu'à partir de l'exercice financier suivant l'entrée en vigueur du protocole.

A titre indicatif, en 1999, l'incidence financière pour la Communauté européenne se traduirait par une contribution de 93 094 694 pesetas (soit 46,85 % du budget total de 198 700 000 pesetas ; pour la France, au titre de Saint-Pierre et Miquelon, la contribution serait de 4 167 333 pesetas, soit 164 193 francs (2,1 % du budget total).

* *en matière d'emploi* : sans objet.

* *en matière d'intérêt général* : sans objet.

* *de simplification des formalités administratives et de complexité de l'ordonnancement juridique* : sans objet.

**ANNEXE II -
SIGNATAIRES ET PARTIES
A LA CONVENTION DU 14 MAI 1966**

Les gouvernements des pays suivants sont signataires de la Convention ou parties à celle-ci ; les instruments ont été déposés aux dates indiquées en regard :

PARTIES	SIGNATURE	RATIFICATION	ADHÉSION
AFRIQUE DU SUD			17 octobre 1967
ANGOLA			29 juillet 1976
BRESIL	14 mai 1966	1 ^{er} avril 1969	
CANADA			20 août 1968
CAP VERT			11 octobre 1979
CHINE			24 octobre 1996
COMMUNAUTE EUROPEENNE			14 novembre 1997
COTE D'IVOIRE			6 décembre 1972
CROATIE			20 octobre 1997
ESPAGNE	14 mai 1966	21 mars 1969	
ETATS-UNIS	14 mai 1966	18 mai 1967	
FEDERATION DE RUSSIE			7 janvier 1977
FRANCE			7 novembre 1968
GABON	9 août 1967	19 septembre 1977	
GHANA			17 avril 1968
GUINEE			5 juin 1991
GUINEE EQUATORIALE			13 mai 1987
ITALIE	9 février 1994	6 août 1997	
JAMAHIRIY ARABE LIBYENNE			27 novembre 1995
JAPON	28 octobre 1966	24 août 1967	
MAROC			26 septembre 1969
NAMIBIE	28 avril 1999		
PANAMA			28 décembre 1998
PORTUGAL			3 septembre 1969
REPULIQUE DE COREE	31 mai 1966	28 août 1970	
REPUBLIQUE DOMINICAINE	13 février 1968		
ROYAUME UNI			10 novembre 1995
SAO TOME-ET-PRINCIPE			15 septembre 1983
SENEGAL			25 août 1971
TUNISIE			16 décembre 1997
TRINITE ET TOBAGO			30 mars 1999
URUGUAY			16 mars 1983
VENEZUELA	9 juillet 1970	17 novembre 1983	

(Source : CICTA-FAO)

**ANNEXE III -
SIGNATAIRES ET PARTIES
AU PROTOCOLE DU 5 JUIN 1992**

Les pays suivants sont signataires du Protocole, ou parties à celui-ci ;
les instruments ont été déposés aux dates indiquées en regard :

PARTIES	SIGNATURE	RATIFICATION	ACCEPTATION
AFRIQUE DU SUD			30 septembre 1993
BRESIL	5 juin 1992	15 janvier 1997	
CANADA	22 septembre 1993	22 septembre 1993	
COTE D'IVOIRE	5 juin 1992		
ESPAGNE	5 juin 1992	14 février 1994	
ETATS-UNIS D'AMERIQUE	22 octobre 1992	24 août 1994	
FEDERATION DE RUSSIE			14 septembre 1994
FRANCE	5 juin 1992		
GHANA	5 juin 1992		
GUINEE			13 avril 1995
ITALIE		6 août 1997	
JAPON			27 mai 1998
MAROC	5 juin 1992	9 décembre 1996	
PORTUGAL	5 juin 1992	30 novembre 1995	
REPULIQUE DE COREE			11 juin 1993
URUGUAY			24 juillet 1997
VENEZUELA			5 mai 1998

(Source : CICTA-FAO)

**ANNEXE IV -
ACCORDS DE PÊCHE CONCLUS PAR LA COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE AVEC DES PAYS TIERS ET ACTUELLEMENT
EN VIGUEUR**

PAYS NORDIQUES	PAYS AFRICAINS ET DE L'OCEAN INDIEN	AMERIQUE LATINE
Estonie	Angola	Argentine
Féroé	Cap-Vert	
Groenland	Comores	
Lituanie	Côte d'Ivoire	
Norvège	Gabon	
Pologne (1)	Gambie	
Russie (1)	Guinée	
Lettonie	Guinée équatoriale	
	Guinée-Bissau	
	Islande	
	Madagascar	
	Maroc	
	Mauritanie	
	Maurice	
	SãoTomé e Príncipe	
	Sénégal	
	Seychelles	

(1) En vertu des accords existants avec la Suède et la Finlande.

(Source : DG XIV)