



N° 2169

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mars 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET
DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord sur la
conservation des albatros et des pétrels (ensemble deux annexes),*

PAR Mme DANIELLE BOUSQUET,

Députée

Voir les numéros :

Sénat : 45, 289 (2003-2004) et T.A. 2 (2005-2006)

Assemblée nationale : 1853

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES CONDITIONS D’ELABORATION DE L’ACCORD	7
A – LA CONVENTION DE BONN SUR LA PROTECTION DES ESPECES MIGRATRICES .	7
B – LA NECESSITE D’UN ACCORD SPECIFIQUE AUX PETRELS ET AUX ALBATROS DE L’HEMISPHERE SUD.....	8
II - UN ACCORD CONCRET MAIS DE PORTEE RESTREINTE.....	9
A - LE CONTENU DE L’ACCORD	9
B – L’ACTION DES AUTORITES FRANÇAISES	10
CONCLUSION.....	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels (n° 1853), adopté par le Sénat sur le rapport de M. Louis Moinard¹, au cours de la séance du 12 octobre 2004.

Cet accord, conclu au Cap (Afrique du Sud) le 2 février 2001 par sept Etats riverains de l'Atlantique sud, et signé par la France à Canberra (Australie) le 19 juin de la même année, vise à améliorer la protection de deux espèces d'oiseaux marins migrateurs : les albatros et les pétrels. Il porte uniquement sur la conservation des oiseaux de l'hémisphère sud et la France y est partie au titre des terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Le présent rapport présentera les grandes lignes de cet accord environnemental qui s'inscrit pleinement dans une logique de développement durable et de défense de la biodiversité.

¹ *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de la défense, n° 289 (2003-2004), le 5 mai 2004*

I – LES CONDITIONS D’ELABORATION DE L’ACCORD

L’accord dont l’Assemblée nationale est saisie constitue une convention internationale spécifique visant à mettre en œuvre au profit de deux espèces particulières d’oiseaux marins les principes de protection définis par certaines conventions environnementales. Cet accord est justifié par les menaces particulières qui affectent les pétrels et les albatros.

A – La convention de Bonn sur la protection des espèces migratrices

Marquant la volonté de la communauté internationale de protéger l’environnement, le Programme des Nations Unies pour l’Environnement (PNUE) a été créé à l’issue de la Conférence de Stockholm qui s’est tenue en 1972. Le PNUE, est depuis cette date, chargé de coordonner l’action des Etats en matière de protection de l’environnement et de la biodiversité.

La Convention de Bonn (1979) a, pour sa part, posé le principe de la protection des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage. Son secrétariat a été confié au PNUE, dont le siège est à Nairobi. Entrée en vigueur en 1983, la convention compte aujourd’hui 86 Etats parties.

Cette convention comporte deux annexes énumérant respectivement les espèces animales en voie d’extinction (annexe I) et celles dont le statut de conservation est défavorable (annexe II). Ces annexes sont révisées de manière périodique lors des conférences des Etats parties à la convention de Bonn. Ainsi, plusieurs variétés d’albatros ont-elles été incluses dans les deux annexes de la convention lors de la cinquième conférence des parties qui s’est tenue à Genève en 1997 (une variété à l’annexe I et douze à l’annexe II). La sixième conférence, qui s’est tenue au Cap en 1999, a pour sa part intégré 7 variétés de pétrels à l’annexe II de la convention.

Lors des débats de la cinquième et de la sixième conférence des parties à la convention de Bonn, il est apparu que les stipulations de cette convention étaient insuffisamment protectrices pour les albatros et les pétrels. Il a donc été décidé d’élaborer un accord spécifique pour améliorer la protection de ces deux espèces d’oiseaux marins.

B – La nécessité d'un accord spécifique aux pétrels et aux albatros de l'hémisphère sud

Résultant des travaux de la conférence des parties à la convention de Bonn, l'accord de Canberra vise à étendre la protection des espèces les plus menacées d'albatros et de pétrels sur l'ensemble de leurs itinéraires de migration. Il prévoit à cet effet des mesures concrètes de protection dans deux domaines : la réduction des prises accidentelles occasionnées par les activités de pêche et la réduction des menaces pesant sur la nidification.

En matière de pêche, la technique de la pêche à la palangre menace tout particulièrement certaines espèces d'albatros et de pétrels. Elle utilise de longues lignes munies de nombreux hameçons. Cette technique est protectrice pour les fonds marins et pour les ressources halieutiques, à la différence des pêches au chalut, qui capture les poissons de manière indistincte. Elle est très répandue dans l'Atlantique sud pour capturer certaines espèces des grands fonds comme le thon, le marlin ou la légine.

Ces lignes sont cependant des pièges pour les oiseaux marins présents en haute mer, comme les albatros et les pétrels qui sont capables de parcourir de longues distances, pouvant aller jusqu'à 15 000 kms pour le grand albatros. Lors de la mise en eau des lignes, ils sont attirés par l'appât disposé sur les hameçons et se retrouvent piégés. Les spécialistes estiment que les palangriers capturent plus de 300 000 oiseaux marins par an, dont environ 100 000 albatros.

La FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) s'est saisie de cette question au motif que les captures involontaires d'oiseaux marins nuisent à la rentabilité des pêches. Elle a élaboré en 1999 un plan d'action international visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux de mer par les palangriers, préconisant aux Etats qui possèdent des flottes de palangriers certaines mesures visant à accélérer la vitesse d'immersion des hameçons et à écarter les oiseaux en les effarouchant. Ce plan indique que la méthode la plus efficace pour éviter la capture des oiseaux est la pêche de nuit, mais celle-ci pose des problèmes de rentabilité pour les flottes de faible tonnage. Les préconisations de la FAO n'ont pas de portée contraignante. Le fait qu'elles permettent d'améliorer la rentabilité des flottes concernées constitue un élément incitatif qui en assure la mise en œuvre.

En matière de nidification, l'accord vise à réduire les menaces existant du fait d'autres espèces animales ou du fait de l'activité humaine. La protection des aires de nidification est essentielle compte tenu des spécificités de la reproduction des albatros et des pétrels. Ceux-ci ont à la fois une grande longévité (de 10 à 43 ans selon les espèces), une maturité sexuelle tardive (entre 6 et 9 ans) et un caractère peu prolifique (un oison élevé avec succès tous les 4 à 5 ans). Les espèces concernées sont donc extrêmement vulnérables durant la nidification qui se produit pendant le printemps austral.

II - UN ACCORD CONCRET MAIS DE PORTEE RESTREINTE

A ce jour, l'accord de Canberra a été signé par onze Etats. Six d'entre-eux l'ont déjà ratifié : l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Équateur, l'Espagne, la Grande Bretagne, la Nouvelle-Zélande. Les cinq autres – l'Argentine, le Brésil, le Chili, la France et le Pérou – n'ont pas encore accompli cette démarche. L'accord est en vigueur depuis le 1^{er} février 2004. Il comporte des mesures générales de conservation accompagnées d'un plan d'action. La France a pour sa part mis en œuvre une politique de protection dans les territoires concernés par l'accord.

A - Le contenu de l'accord

Le préambule de l'accord fait référence à plusieurs conventions internationales prévoyant la protection des oiseaux de mer :

- le traité sur l'Antarctique (1959) qui prévoit la protection de son environnement ;
- la convention pour la protection des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (1979) ;
- la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (1980) ;
- la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) ;
- la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) et notamment son principe 15 affirmant le principe de précaution en matière environnementale ;
- la convention sur la diversité biologique (1992).

Le champ territorial d'application de l'accord vise l'aire de répartition des albatros et des pétrels, c'est-à-dire « l'ensemble des surfaces terrestres ou aquatiques que ces oiseaux habitent, fréquentent, traversent ou survolent lors de leur itinéraire habituel de migration ». Sont concernés par l'accord les Etats qui exercent leur juridiction sur une partie de l'aire de répartition ou qui ont des navires battant leur pavillon et qui sont susceptibles de prélever accidentellement des albatros et des pétrels en dehors de leur juridiction.

L'objectif de l'accord est de maintenir un état de conservation favorable aux espèces énumérées par son annexe I (21 espèces d'albatros et 7 espèces de pétrels). Il décrit les mesures devant être mises en œuvre par les Etats parties, à savoir la restauration des habitats, l'élimination des espèces introduites par l'homme qui les menacent (principalement les rats et les lapins), la réduction des

activités humaines pouvant les menacer. Ces mesures sont répertoriées de manière détaillée à l'annexe II de l'accord qui comporte un plan d'action.

Pour parvenir à cet objectif, l'accord prévoit une coopération entre les parties et un renforcement de leur capacité d'action. Il crée des institutions spécifiques chargées de mettre en œuvre l'accord :

- la réunion des parties qui est l'instance de décision ;
- le comité consultatif, composé d'experts désignés à raison d'un par Etat partie, qui, outre une fonction d'expertise générale, a compétence pour régler les différends entre les parties ;
- le secrétariat, chargé du suivi des décisions.

Cet accord, qui a le mérite d'être précis et concret, n'engage toutefois que les Etats parties. Il ne s'applique ainsi pas à la majorité des navires pêchant en haute mer. Pour cette raison, l'accord prévoit la mise en place de relations de travail coordonnées avec la Commission de la conservation de la flore et de la faune marines de l'Antarctique et avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il prévoit également la possibilité pour la réunion des parties d'adopter par consensus des dispositions visant à établir des relations avec les membres du forum de coopération économique Asie-Pacifique dont les navires pêchent dans l'aire de répartition des albatros et des pétrels.

B – L'action des autorités françaises

Les territoires français entrant dans le champ géographique de l'accord sont les suivants :

- les îles d'Amsterdam et Saint-Paul, d'une superficie de 7 km² ;
- l'archipel du Crozet, d'une superficie de 500 km², est composé de cinq îles volcaniques, dont la plus élevée culmine à 1 200 mètres ;
- l'archipel des Kerguelen, d'une superficie de 7 000 km², est composé de 300 îles ;
- la Terre Adélie, qui est l'un des secteurs du continent Antarctique, comporte pour sa part 432 000 km².

Les oiseaux nichant dans les terres australes françaises sont d'une grande diversité : on y dénombre 44 espèces dont 37 pour le seul archipel de Crozet ; on y recense par ailleurs 19 espèces de pétrels et 8 d'albatros. Les experts estiment que les populations de plusieurs espèces de pétrels et d'albatros présents dans les TAAF sont menacées d'extinction.

A terre les autorités françaises ont mené des campagnes d'éradication des espèces animales non indigènes causant des déprédations aux nids des oiseaux marins. L'administrateur des TAAF a par ailleurs pris un arrêté du 12 octobre 2001 réglementant pour l'avenir l'introduction de nouvelles espèces animales ou végétales dans ces territoires.

En mer, des mesures techniques allant dans le sens des recommandations de la FAO visant à prévenir la mortalité des oiseaux marins ont d'ores et déjà été imposées par les autorités françaises aux armateurs opérant dans les zones économiques de Kerguelen et de Crozet. Il s'agit de la pêche de nuit, du lestage des palangres et de la mise en place de systèmes d'effarouchement. La pêche a par ailleurs été fermée en février 2004 à Kerguelen, cette période étant particulièrement sensible pour les oiseaux marins. Les autorités ont prévu de reconduire ces mesures pour les prochaines campagnes.

L'un des problèmes les plus importants auxquels la France est confrontée dans la zone, est celui de la pêche illégale de la légine. Non seulement cette pêche menace à court terme la ressource halieutique, mais encore les navires pirates ne respectent pas les recommandations de la FAO en matière de protection des oiseaux marins.

Afin de lutter contre les filières de pêche illégales, qui sont particulièrement bien organisées, la France a recours aux moyens de la Marine nationale et depuis l'année dernière à la surveillance de la zone par satellite. Elle a par ailleurs demandé à l'OCDE de se saisir de la question de la pêche illégale en vue de remettre en cause les filières de production et de commercialisation, plus faciles à démanteler que les sociétés de pêche qui ont recours aux pavillons de complaisance et au système des sociétés écrans qui les protège des poursuites.

CONCLUSION

Il serait souhaitable que la France approuve rapidement l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels, car il s'agit d'un instrument utile pour défendre la biodiversité. Cet accord constitue une avancée indéniable, mais il demeure limité dans sa portée. D'une part, il conviendrait d'en étendre l'application à l'hémisphère nord, où les albatros et les pétrels sont également menacés. D'autre part, une action internationale vigoureuse contre la pêche illégale est indispensable, car les navires pirates, outre le danger d'épuisement de la ressource halieutique qu'ils représentent, s'exonèrent de toute obligation en matière de protection de l'environnement.

Pour ces raisons, votre Rapporteuse propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 22 mars 2005.

Après l'exposé de la Rapporteure, **M. Jean-Paul Bacquet** a demandé si la palangre était utilisée dans le cadre de la pêche industrielle, avant d'interroger la Rapporteure sur les chances de voir cet accord suivi d'effet.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que l'accord prévoyait que « les Parties s'efforcent d'effectuer des recherches et de procéder à des contrôles tant en mer qu'à terre » et qu'il leur revenait dès lors de sanctionner par voie d'amende les personnes méconnaissant les stipulations de l'accord.

M. Serge Janquin a estimé que les stipulations de l'accord invitant les Parties à réduire les perturbations affectant les pétrels et les albatros, notamment en raison du tourisme, risquaient de demeurer un vœu pieux. Il s'est interrogé sur la portée effective de l'accord faute de sanctions présentant un caractère dissuasif.

La Rapporteure a apporté les éléments de réponse suivants :

— la pêche à la palangre est pratiquée à l'échelle industrielle au moyen de lignes très longues comportant un grand nombre d'hameçons ;

— l'objectif de protection des oiseaux marins contenu dans l'accord de Canberra rejoint les recommandations de la FAO ; celles-ci ont des chances d'être suivies d'effet dans la mesure où la capture accidentelle d'oiseaux marins nuit à la rentabilité de la pêche ;

— si les activités touristiques peuvent menacer la vie de certaines espèces, tel n'est pas le cas dans les Terres australes et antarctiques françaises, le tourisme y étant inexistant compte tenu des conditions climatiques qui y règnent et de la difficulté d'y accéder ;

— les autorités françaises ont renforcé leurs moyens de surveillance en mer contre la pêche illégale ; elles ont par ailleurs conduit à terre une action d'éradication des espèces non indigènes constituant une menace pour la nidification des pétrels et des albatros.

Conformément aux conclusions de la Rapporteure, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1853).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

N° 2169 – Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels (M. Danielle Bousquet)

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 1853).