

## LA COMMISSION PEW SUR LES BALEINES EN CONTEXTE

### TOURNER LA PAGE : FAIRE ENTRER LA CONSERVATION DES BALEINES DANS LE 21<sup>IÈME</sup> SIÈCLE

Préparé par le Secrétariat de la Commission Pew sur les Baleines, janvier 2009.

#### 1. Introduction

Créée en 1949 suite à l'entrée en vigueur de la Convention Internationale pour la Réglementation de la Chasse à la Baleine (CIRCB)<sup>1</sup>, la Commission Baleinière Internationale (CBI)<sup>2</sup> aura 60 ans en 2009. Le moratoire sur la chasse baleinière commerciale a été adopté par la CBI il y a 27 ans, en 1982. Il est en place depuis presque un quart de siècle, son entrée en vigueur datant de 1986. La controverse sur la chasse baleinière commerciale est encore plus ancienne dès 1972 la Conférence de Stockholm sur l'Environnement avait lancé un premier appel en faveur de l'adoption d'un moratoire sur la chasse baleinière commerciale.

Il peut être troublant pour tout individu qui n'est pas familiarisé avec les détails et les complexités qui caractérisent la politique baleinière de comprendre pourquoi une bataille si prolongée s'est déroulée à propos de cette seule question, particulièrement si l'on considère l'envergure des autres menaces qui affectent l'environnement mondial. De même, il peut être très difficile pour tout individu qui participe à la controverse sur la chasse baleinière dans ses détails et partage les émotions fortes qui l'accompagnent, de trouver la distance nécessaire pour identifier et évaluer des moyens pratiques pour sortir de l'impasse politique actuelle que représente l'existence d'un moratoire seulement en théorie puisque plusieurs pays continuent à chasser les baleines et à mettre leurs produits sur le marché (y compris un commerce international limité). Dans les faits, il n'y a actuellement aucun contrôle international sur les limites de captures que ces pays décident de s'allouer eux-mêmes de façon unilatérale.

---

<sup>1</sup> <http://www.iwcoffice.org/commission/convention.htm>

<sup>2</sup> <http://www.iwcoffice.org>

Pour ces raisons, le Groupe Pew Environnement a formé un groupe international de personnalités éminentes, toutes engagées en faveur de la conservation sans être directement impliquées (au moins à l'heure actuelle) dans les politiques de la CBI, de façon à ce la situation puisse être examinée d'un nouvel œil. Ces personnalités se réuniront à Lisbonne (Portugal) en février 2009, et pourront bénéficier des conseils et de l'assistance apportés par la présence de plusieurs individus impliqués dans le débat sur la chasse baleinière (individus opposés à la chasse, favorables à celle-ci, ou neutres). Le travail de la Commission Pew contribuera aux discussions actuellement en cours au sein de la CBI portant sur l'Avenir de cet organisme.

## 2. Tentative du Japon en vue de « normaliser » la CBI

En février 2007, le gouvernement du Japon a organisé une Conférence sur la Normalisation de la CBI à Tokyo.<sup>3</sup> Il ne s'agissait pas d'une réunion officielle de la CBI qui n'en avait pas approuvée la tenue. Au total, les représentants de 36 gouvernements et de 20 organisations avec le statut d'observateur y participèrent. Sauf exceptions limitées, le groupe des pays dits protecteurs (ou « *like-minded* » dans le jargon de la CBI), qui soutiennent le maintien du moratoire actuel sur la chasse baleinière commerciale, et qui cherchent à résoudre la lacune du traité qui permet à la chasse commerciale de continuer sous couvert de recherches scientifiques, n'ont pas participé à cette réunion.

Le terme « normalisation » a été utilisé pour la première fois par la délégation japonaise en mars 2006 lors d'une réunion technique sur le Plan de Gestion Révisé de la CBI.<sup>4</sup> Dans l'esprit de ceux qui l'utilisaient, il indiquait une volonté de retour à l'esprit de la Convention Internationale pour la Réglementation de la Chasse à la Baleine (CIRCB) de 1946. Le Japon y a ensuite consacré un document présenté à la 58<sup>ième</sup> Réunion annuelle de la CBI tenue à St. Christophe-et-Niévès en juin 2006, et une réunion organisée par le Japon en marge de la conférence plénière de la CBI cette année-là. Le terme « normalisation » se retrouve également dans la « Déclaration de St. Christophe-et-Niévès », document approuvé par la majorité simple des membres de la CBI qui étaient présents à la réunion de St. Christophe-et-Niévès en 2006.

---

<sup>3</sup> <http://www.iwcoffice.org/documents/commission/IWC59docs/59-7.pdf>

<sup>4</sup> Voir Document IWC/58/RMS  
<http://www.iwcoffice.org/documents/commission/future/SWGfuture/58-RMS-3.pdf>

D'après le Résumé du Président sur la Conférence de Normalisation, l'administration japonaise en charge de la pêche (*Japanese Fisheries Agency* ou JFA) a déclaré que la CBI était dysfonctionnelle pour huit raisons :

- 1) son mépris supposé du droit international (la CIRCB et les règles sur l'interprétation des traités) ;
- 2) son mépris supposé du principe prévoyant que les politiques et la prise de décisions aient une base scientifique ;
- 3) son choix supposé d'exclure les baleines de l'application du principe d'utilisation durable des ressources ;
- 4) son manque de respect supposé pour la diversité culturelle en matière d'alimentation et vis-à-vis des considérations éthiques ;
- 5) son émotivité croissante supposée vis-à-vis des baleines ;
- 6) son discours supposément combattif/conflictuel institutionnalisé qui décourage la coopération ;
- 7) l'absence supposée de négociations de bonne foi ; et
- 8) les pressions qu'elle exerce supposément sur les experts scientifiques, cause du manque de consensus dans la délivrance des avis scientifique au sein du Comité Scientifique.

Force est de constater que la CBI vit une période difficile de son histoire. Cependant, les raisons décrites ci-dessus par la JFA étaient clairement partiales et simplifiées à l'excès.

### 3. Symposiums de Pew sur les baleines

En dépit de la nature inévitablement partielle de la Conférence de Tokyo sur la Normalisation, celle-ci a quand même abouti à quelques conclusions générales qui sont, sans aucun doute, partagées par la plupart des membres de la CBI. Celles-ci ont également été reflétées dans le rapport de deux Symposiums organisés par Pew à New York en avril 2007<sup>5</sup> et à Tokyo en janvier 2008.<sup>6</sup> Partant du climat de « manque de

---

<sup>5</sup> <http://www.pewwhales.org/whalesymposium/index.php>

<sup>6</sup> <http://www.pewwhales.org/tokyosymposium/index.html>

confiance mutuelle », qui était l'une des sources de difficulté à la CBI comme l'avait justement souligné la Conférence de Tokyo sur la Normalisation, les Symposiums de Pew ont cherché à établir les rapprochements nécessaires pour tenter d'assurer que le régime international de la chasse baleinière puisse remplir son objectif principal, la conservation des populations de baleines au 21<sup>ième</sup> siècle.

En essayant de trouver une issue à l'impasse actuelle de la CBI, les parties prenantes seront vraisemblablement toutes d'accord pour, selon les termes du Résumé du Président sur la Conférence de Normalisation, rechercher « les dénominateurs communs, les espaces possibles de compromis, et [pour] laisser savoir aux autres ce qu'[elles] veu[lent] pour donner lieu à un processus de renforcement de la confiance. » Cela a d'ailleurs été l'un des objectifs du Projet Pew sur la Conservation des Baleines depuis sa création ; la participation diversifiée et étendue aux Symposiums de Pew organisés à New York et à Tokyo, avait l'ambition d'aider à faciliter ce processus. Ces efforts combinés ont contribué au lancement par la CBI du processus connu sous l'appellation « l'Avenir de la CBI. »<sup>7</sup>

Se référant aux « petits signes montrant que les choses s'améliorent », le Résumé de la Conférence de Tokyo sur la Normalisation s'est interrogé sur le point de savoir « qui fera le premier grand pas pour rompre la glace ? ». Même si ce qui représente une « amélioration » est sujet à interprétation, les Symposiums de Pew organisés à Tokyo et à New York ont, nous l'espérons, contribué à faire avancer les choses. Certains commissaires à la CBI ont décrit le Symposium de Pew organisé à Tokyo comme le « brise-glace » qui a permis au processus de discussion sur l' « Avenir de la CBI » d'avancer un mois et demi plus tard lors d'une réunion intersession de la CBI tenue à Heathrow au Royaume Uni.<sup>8</sup>

Le Résumé du Président sur la Conférence de Tokyo sur la Normalisation a également souligné la nécessité d' « envisager de s'en remettre aux gouvernements plutôt qu'aux commissaires [à la CBI] pour résoudre la situation. » Certains pensent depuis un certain temps qu'en dépit de la qualité de leur travail et de leur engagement les commissaires à la CBI ont peut-être épuisé les limites de leur capacité à négocier. C'est précisément

---

<sup>7</sup> See <http://www.iwcoffice.org/documents/commission/future/future.htm>

<sup>8</sup> <http://www.iwcoffice.org/meetings/intersession.htm>

pour prendre cette préoccupation en compte que les Symposiums de Pew organisés à New York et à Tokyo ont recherché la contribution d'un groupe plus large.<sup>9</sup>

C'est également en gardant cette préoccupation à l'esprit que le Groupe Pew Environnement a décidé maintenant de former la Commission Pew sur les Baleines composée d'une douzaine de personnalités éminentes provenant des six continents parmi lesquelles figurent plusieurs anciens Ministres des Affaires Étrangères et de l'Environnement.

#### 4. Le nœud gordien

L'état actuel de la controverse sur la conservation des baleines peut être résumé le plus simplement possible de la façon suivante :

Un groupe important de pays qui détient actuellement la majorité des votes à la CBI, soutient le maintien du moratoire sur la chasse baleinière commerciale comme étant, d'après le droit international, une décision légitime et nécessaire entièrement compatible avec le principe prévoyant que les politiques et la prise de décisions aient une base scientifique. Ce groupe de pays pense que la conservation et la gestion des baleines doivent prendre en compte toutes les utilisations, y compris les utilisations non-létales (telles que l'observation des baleines à des fins touristiques et/ou éducatives) qui peuvent être fondamentalement compromises, disent-ils, par les utilisations létales. Selon ce groupe, les politiques doivent également prendre en compte tous les impacts potentiels affectant les baleines et pas seulement les abattages directs. D'après cette école, les impacts potentiels du changement climatique, les changements affectant les écosystèmes marins engendrés par la surpêche, la pollution acoustique et les collisions avec les navires engendrées par l'augmentation du trafic maritime, militaire et de loisir, l'enchevêtrement des cétacés dans les filets de pêche, la concentration des polluants organiques persistants et des métaux lourds dans la chaîne alimentaire, et d'autres menaces similaires s'ajoutent aux impacts de la chasse.

---

<sup>9</sup> Les listes de participants aux Symposiums de Pew organisés à New York et à Tokyo sont disponibles respectivement aux sites <http://www.pewwhales.org/whalesymposium/agenda.php> et <http://www.pewwhales.org/tokyosymposium/twsparticipantlist.pdf>. 67 personnes de 29 nationalités différentes ont participé à New York. 100 personnes de 28 nationalités différentes ont participé à Tokyo.

A l'opposé, le groupe de pays contraires au maintien du moratoire sur la chasse baleinière commerciale (actuellement en minorité au sein de la CBI) affirme que le moratoire était par définition destiné à être une mesure temporaire, et qu'il faudrait autoriser la reprise de la chasse baleinière parce que certaines populations de baleines montrent des signes de récupération, et que d'autres ne sont d'après eux pas en danger. Ceux-ci affirment également que la chasse baleinière et l'observation des baleines à des fins touristiques ne sont pas des activités mutuellement exclusives.

Comme il a été noté précédemment, certains pays ont détourné le moratoire pendant de nombreuses années en utilisant plusieurs moyens tels que les réserves au moratoire (CIRCB, Article V), et la mise en œuvre de programmes létaux de recherche sur les baleines (CIRCB, Article VIII). Ces captures de baleines sans aucun contrôle international mettent en danger l'autorité de la CBI, et celle-ci continuera probablement à s'affaiblir si rien n'est entrepris pour résoudre cette situation.

La question de la conservation des baleines soulève beaucoup de questions éthiques telles que celle de savoir si les baleines doivent principalement être considérées comme une ressource alimentaire, ou si elles ont des qualités spéciales (intelligence, comportements sociaux complexes, etc.) qui justifient l'attribution d'une valeur intrinsèque pour laquelle elles méritent d'être vénérées et préservées au delà de toute considération économique. Un groupe de pays a-t-il le droit d'imposer ses valeurs aux autres, surtout pour ce qui touche aux habitudes culinaires ? Quelqu'un peut-il posséder un droit de propriété sur les baleines dont la majorité vivent dans les eaux internationales ou transfrontalières, et le droit de les tuer quitte à compromettre le droit d'autres entreprises à en bénéficier à d'autres fins, comme l'observation à des fins touristique par exemple ? Et si oui, qui dispose de ces droits ? Quel seuil la CBI doit-elle viser pour la capacité de récupération ? Est-il possible à un moment donné de considérer qu'une espèce ou une population s'est suffisamment récupérée de la surexploitation passée, en gardant à l'esprit qu'il est (au moins dans la plupart des cas) impossible de revenir aux niveaux initiaux pré-exploitation ? Qu'en est-il de l'équité et des traitements différentiels qui selon certains pays sont appliqués à la CBI ? Par exemple, certains considèrent que le fait de différencier la chasse aborigène de subsistance et la chasse commerciale reflète une attitude condescendante, voire même raciste, alors que d'autres affirment au contraire qu'une telle séparation est motivée par le désir d'éviter la discrimination et de respecter les populations indigènes. Et qu'en est-il des considérations sur la souffrance et le bien-être animal ? Et des droits et obligations intergénérationnels, en particulier le prix que les générations futures paieront pour la gestion défectueuse exercée par les générations passées et présentes sur les ressources naturelles ? Toutes ces questions sont valides,

et elles peuvent susciter des réponses très différentes selon le camp dans lequel on se trouve. D'où la question : la barrière qui sépare les deux camps doit-elle être éliminée ?

Au carrefour entre les questions éthiques et la gestion des pêcheries se trouve également la question de savoir s'il serait acceptable d'abattre les baleines afin d'augmenter les rendements des pêcheries. Par exemple, dans un mémorandum distribué de façon informelle en marge de la 60<sup>ième</sup> réunion annuelle de la CBI à Santiago du Chili en juin 2008, la délégation japonaise a argumenté en faveur de « la réduction possible des populations de cétacés comme faisant partie de la gestion écosystémique visant à augmenter les rendements des autres pêcheries. »<sup>10</sup> A l'opposé, plus récemment le 4<sup>ième</sup> Congrès Mondial de la Nature organisé à Barcelone en octobre 2008 par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles (UICN) a « reconn[u] que les grandes baleines ne jouent aucun rôle significatif dans la crise actuelle qui affecte les pêcheries globales. »<sup>11</sup>

La question de savoir si le droit de chasser les baleines ou l'obligation de les protéger prévaudra au bout du compte reste une question ouverte. Comment et si un équilibre peut être trouvé également. Ce qui est clair c'est que la solution n'arrivera pas par la contrainte mais par la persuasion.

## 5. Normaliser vs. Moderniser

60 ans se sont écoulés depuis que la CBI a été établie, et connaissant ce que nous connaissons aujourd'hui sur les menaces qui pèsent sur l'environnement global (et sur les écosystèmes marins en particulier), nous devrions rechercher un consensus et reconnaître que la confiance aveugle accordée à un accord adopté en 1946 avant que ces menaces n'existent ou n'aient été identifiées est très hasardeux. La conservation des baleines est dans le meilleur intérêt de tous et la communauté internationale doit se tourner vers le 21<sup>ième</sup> siècle plutôt que de regarder en arrière vers le 20<sup>ième</sup> siècle. Il est temps de tourner la page et de moderniser l'approche de la conservation des baleines.

---

<sup>10</sup> Mémorandum du Groupe de Travail – « Préparer un Marge de Sécurité »

<sup>11</sup> [http://intranet.iucn.org/webfiles/doc/IUCNPolicy/Resolutions/2008\\_WCC\\_4/DRAFT\\_UNEDITED/037\\_r ev1\\_draft\\_relationship\\_between\\_fisheries\\_and\\_great\\_whales.pdf](http://intranet.iucn.org/webfiles/doc/IUCNPolicy/Resolutions/2008_WCC_4/DRAFT_UNEDITED/037_r ev1_draft_relationship_between_fisheries_and_great_whales.pdf)

Tourner la page et moderniser la CBI passe par l'adoption et l'application des principes contemporains qui figurent déjà dans d'autres conventions pour la conservation de la biodiversité marine et la santé des écosystèmes, tels que :

- L'approche de précaution ;
- Une approche écosystémique intégrée visant la conservation de la biodiversité (par opposition à l'approche écosystémique pour la gestion des pêcheries qui est plus restreinte, ou à une approche par espèces encore plus restreinte) ;
- L'établissement d'un système pour superviser l'application des accords avec des nouveaux pouvoirs de mise en conformité y compris un mécanisme de résolution des différends conforme au droit international moderne de l'environnement ;
- Éviter la formulation de réserves contre les nouvelles règles et les nouvelles dispositions, et l'élimination du privilège permettant de se soustraire à leur application (l'« opt out » selon la terminologie anglo-saxonne) au moment de l'adhésion à un régime (conformément à la Convention sur le Droit de la Mer et à la majorité des accords multilatéraux modernes sur l'environnement) ;
- La reconnaissance et la réglementation de l'utilisation non-létale des cétacés en tant qu'utilisation légitime et optimale des ressources baleinières ;
- Les négociations de bonne foi sur l'avenir de la disposition de l'Article VIII de la CIRCB qui permet de contourner les restrictions sur la chasse baleinière en délivrant des permis spéciaux de façon unilatérale.

## 6. Conclusion

Les pays membres de la CBI devraient être félicités et encouragés pour avoir mis en place de réels pourparlers et un dialogue depuis les 20 derniers mois, plutôt que de se contenter, comme cela a été le cas au cours des 20 années précédentes, de la rhétorique et d'éviter un échange réel.

Il y a cependant encore suffisamment de pouvoir à chaque pôle de la gamme des opinions pro/anti-chasse baleinière pour faire obstacle au changement. A moins que chaque « camp » ne fasse un effort pour faire preuve de respect à l'égard de la position de l'autre camp, il est probable que de plus en plus de baleines seront capturées chaque année en l'absence d'accord international, et que l'inquiétude continuera à augmenter.