COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.1.2020
COM(2020) 4 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant la mise en oeuvre du règlement (CE) nº 1007/2009, tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1775, sur le commerce des produits dérivés du phoque

1. Introduction

Le régime de l'UE pour les produits dérivés du phoque

Le règlement (CE) nº 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque[1] (ci-après le «règlement de base») interdit la mise sur le marché de l'Union des produits dérivés du phoque.

Cette interdiction s'applique aux produits dérivés du phoque produits dans l'Union européenne ou importés. Le règlement de base a été modifié par le règlement (UE) 2015/1775[2] afin de tenir compte des décisions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le différend qui l'opposait à l'UE au sujet des produits dérivés du phoque[3]. En conséquence, le régime actuel de l'UE prévoit deux dérogations à l'interdiction de commercialisation des produits dérivés du phoque:

1) Il autorise la mise sur le marché des produits dérivés du phoque lorsqu'ils proviennent des formes de chasses pratiquées par les communautés inuites ou d'autres communautés indigènes, pour autant que les conditions spécifiques énoncées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement de base, tel que modifié, soient réunies.

   L'article 3, paragraphe 1 *bis*, dudit règlement, tel que modifié, dispose également qu'au moment de sa mise sur le marché de l'UE, un produit dérivé du phoque doit être accompagné d'un document attestant le respect des conditions requises pour bénéficier de la «dérogation relative aux communautés inuites ou à d'autres communautés indigènes». Cette attestation doit être délivrée par un organisme reconnu à cette fin par la Commission européenne, conformément à l'article 3 du règlement d'exécution (UE) 2015/1850 de la Commission[4] (ci-après le «règlement d'exécution»).

2) Il autorise en outre l'importation de produits dérivés du phoque lorsqu'elle présente un caractère occasionnel et concerne exclusivement des marchandises destinées à l'usage personnel des voyageurs ou des membres de leur famille (article 3, paragraphe 2, du règlement de base, tel que modifié).

Obligations d'établissement de rapports prévues par le règlement (CE) nº 1007/2009 tel que modifié

L'article 7 du règlement de base tel que modifié dispose que les États membres transmettent à la Commission, le 31 décembre 2018 au plus tard et tous les quatre ans par la suite, un rapport décrivant les actions entreprises en vue de l'exécution dudit règlement.

La Commission, quant à elle, soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'exécution du règlement, dans les douze mois suivant la fin de chaque période susmentionnée. Le premier rapport doit donc être remis le 31 décembre 2019 au plus tard.

Les rapports susmentionnés et le rapport de la Commission devraient permettre d'évaluer le fonctionnement et l'efficacité du règlement au regard de son objectif. Ces rapports devraient également analyser l'impact du règlement sur le développement socioéconomique des communautés inuites ou des autres communautés indigènes. Par souci d'exhaustivité, les rapports abordent également les effets sur la population de phoques.

---

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1007
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.262.01.0001.01.ENG
[3] http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=475&code=2
[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1850

2. Contexte

En 1983, face à l'émoi général suscité par le massacre annuel de certaines populations de bébés phoques, l'Union européenne avait adopté la directive 83/129/CEE du Conseil[5], interdisant l'importation dans l'Union des produits dérivés des bébés phoques de deux espèces, le phoque harpé («à manteau blanc») et le phoque à capuchon («à dos bleu»). Cette directive était initialement applicable jusqu'au 1er octobre 1985. La directive 85/444/CEE[6] en a prolongé la validité jusqu'au 1er octobre 1989. En 1989, le Conseil a adopté la directive 89/370/CEE[7], prorogeant indéfiniment la directive 83/129/CEE.

Les phoques sont chassés à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE et sont utilisés pour obtenir des produits aussi divers que des gélules d'oméga-3 et des vêtements confectionnés à partir de peaux et de fourrures de phoque transformées. Étant donné la nature de ces produits, qui sont commercialisés sur différents marchés dont celui de l'Union, il est difficile, voire impossible, pour les consommateurs de les distinguer de produits similaires qui ne sont pas dérivés de phoques.

Les citoyens et les consommateurs se sont émus de la possible présence sur le marché de produits provenant d'animaux abattus et écorchés dans la souffrance. En réaction, plusieurs États membres ont adopté des mesures législatives visant à réglementer le commerce des produits dérivés du phoque par l'interdiction de leur importation et de leur production tandis que, dans d'autres États membres, le commerce de ces produits ne faisait l'objet d'aucune restriction.

Ces différences entre les dispositions nationales régissant le commerce, l'importation, la production et la commercialisation des produits dérivés du phoque ont perturbé le fonctionnement du marché intérieur et constitué des entraves aux échanges de ces produits. En conséquence, l'UE a adopté le règlement (CE) nº 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil[8] (le règlement de base) en tenant compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le règlement de base a instauré l'interdiction de mise sur le marché des produits dérivés du phoque.

Pour autant, l'Union européenne a reconnu que la chasse au phoque faisait partie intégrante de la vie socio-économique, des moyens de subsistance, de la culture et de l'identité des communautés inuites et d'autres communautés indigènes, qu'elle contribuait pour beaucoup à leur entretien et à leur développement en tant que source d'alimentation et de revenus permettant à la communauté concernée de vivre et de disposer durablement de moyens de subsistance, ainsi que de préserver et perpétuer ses traditions. L'Union a également constaté que la chasse au phoque traditionnellement pratiquée par les communautés inuites ou d'autres communautés indigènes ne suscitait pas dans l'opinion publique les mêmes préoccupations éthiques que la chasse au phoque à visée principalement commerciale. En outre, il a été largement admis que les intérêts fondamentaux, économiques et sociaux des communautés inuites et des autres communautés indigènes ne devaient pas être compromis, conformément à la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007.

C'est pourquoi, à titre dérogatoire, le règlement de base a autorisé la mise sur le marché des produits dérivés du phoque provenant des formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés inuites ou d'autres communautés indigènes, pour autant que le bien-être des animaux soit dûment pris en compte et que leur souffrance soit réduite dans toute la mesure du possible. La dérogation ne s'applique qu'aux formes de chasse qui contribuent à la subsistance des communautés concernées.

Le règlement de base autorisait également, à titre dérogatoire, la mise sur le marché des produits dérivés du phoque dans les cas où la chasse était pratiquée dans le seul but d'assurer la gestion durable des ressources marines.

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31983L0129
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31985L0444
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31989L0370
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1007

En 2010, le Canada et la Norvège ont entamé des procédures de règlement des différends dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, dirigées contre le règlement de base et son premier règlement d'exécution, le règlement (UE) nº 737/2010. En 2013, l'OMC est parvenue à la conclusion que, en autorisant l'accès de certains produits dérivés du phoque au marché de l'UE au titre des dérogations relatives aux communautés inuites et à la gestion des ressources marines, le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque imposait aux produits canadiens et norvégiens des conditions de concurrence défavorables par rapport aux produits similaires importés du Groenland ou originaires de l'UE. À l'époque, en effet, seul le Groenland avait officiellement demandé la reconnaissance d'un organisme de certification.

Afin d'aligner son régime commercial sur les décisions de l'OMC, l'Union européenne a adopté le règlement (UE) 2015/1775, qui a modifié le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque en supprimant la dérogation relative aux chasses pratiquées aux fins de la gestion des ressources marines.

En tout état de cause, la suppression de cette dérogation est sans préjudice du droit des États membres de continuer à réglementer les chasses pratiquées aux fins de la gestion durable des ressources marines. Elle a toutefois empêché les États membres d'autoriser la mise sur le marché des produits issus de ces chasses, à moins qu'ils n'aient relevé de la dérogation relative aux «communautés inuites ou d'autres communautés indigènes», restée - quant à elle - en vigueur. La modification du règlement a également renforcé sa cohérence au regard de l'objectif du règlement de base en ajoutant expressément des considérations de bien-être animal dans les conditions à remplir pour faire valoir la dérogation.

Afin de faciliter le contrôle de l'application de la réglementation par les autorités nationales compétentes, l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1007/2009 invite la Commission à publier des notes techniques explicatives[9] établissant une liste indicative des codes de la nomenclature combinée susceptibles de concerner les produits dérivés du phoque.

Aux fins de la mise en œuvre uniforme du règlement de base, le règlement d'exécution (UE) 2015/1850 de la Commission a été adopté pour préciser les exigences applicables à l'importation de produits dérivés du phoque destinés à l'usage personnel des voyageurs ou des membres de leur famille. Ce règlement énumère les critères de reconnaissance des organismes chargés de délivrer les documents attestant le respect des conditions requises pour l'application de la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes». Il précise également le rôle des autorités compétentes des États membres en ce qui concerne le contrôle des attestations et l'enregistrement des données qu'elles contiennent.

3. Rapports des États membres de l'UE

Pour l'exercice en cours, les États membres de l'UE avaient jusqu'au 30 juin 2019 pour transmettre leur rapport national à la Commission, sous la forme de réponses à un questionnaire en ligne. La période prise en considération pour les 28 États membres est comprise entre le 18 octobre 2015 [date d'application du règlement (UE) 2015/1775] et le 31 décembre 2018.

Tous les États membres sauf quatre (la France, la Grèce, le Luxembourg et Malte) ont transmis leur rapport national. Le présent rapport a été établi à partir des contributions reçues. La mention «tous les États membres» désigne donc «tous les États membres sauf les quatre qui n'ont pas transmis leur rapport».

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1560955112627&uri=CELEX:52010XC1229(04)

a) Autorité compétente

En application de l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2015/1850 de la Commission, chaque État membre doit désigner une ou plusieurs autorités compétentes chargées de vérifier, à la demande des autorités douanières, les attestations accompagnant les produits dérivés du phoque importés, de contrôler la délivrance des attestations par des organismes reconnus établis et exerçant leur activité dans l'État membre, et de conserver une copie des attestations délivrées pour les produits dérivés du phoque provenant de chasses au phoque dans l'État membre. Les États membres doivent communiquer à la Commission le nom de leurs autorités compétentes désignées, et la Commission doit publier la liste des autorités compétentes désignées[10] sur son site web[11] et la mettre à jour régulièrement. Les États membres ont été invités à actualiser, si nécessaire, les informations les concernant qui figurent sur la liste publiée.

La législation nationale des États membres désigne officiellement une autorité compétente et définit ses compétences: contrôle, vérification des attestations délivrées par les organismes reconnus, coopération avec d'autres administrations publiques (telles que le ministère des finances ou de l'agriculture) et les autorités douanières, et fourniture d'orientations en matière de contrôle aux frontières. Au Portugal, l'importation de produits dérivés du phoque est couverte par les licences délivrées par l'organe de gestion désigné dans le cadre de la convention sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

En marge de sa réponse au questionnaire, le Danemark s'est interrogé sur la pertinence des points b) et c) de l'article 6, paragraphe 1, du règlement d'exécution (UE) 2015/1850 et sur la nécessité du quatrième exemplaire de l'attestation figurant dans l'annexe dudit règlement puisque, selon lui, les États membres ne peuvent pas désigner d'organisme reconnu. Dans sa réponse, la Commission a expliqué qu'il existait dans certains États membres des populations répondant à la définition de «communautés inuites ou autres communautés indigènes», qui seraient donc autorisées à chasser le phoque pour assurer leur subsistance et à mettre des produits dérivés du phoque sur le marché de l'UE. Ces États membres pourraient demander la reconnaissance officielle d'un de leurs organismes aux fins de la délivrance des attestations, auquel cas les points b) et c) de l'article 6, paragraphe 1, seraient pertinents, de même que le quatrième exemplaire de l'attestation, qui devrait être transmis à l'autorité compétente en application de l'article 6, paragraphe 1, point c).

b) Dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes»

Le Danemark est le seul pays à avoir déclaré la mise sur le marché de produits dérivés du phoque dans les conditions prévues par la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes» énoncée à l'article 3, paragraphe 1, du règlement de base tel que modifié. Durant la période considérée, les autorités douanières danoises ont enregistré des importations de produits dérivés du phoque en provenance du Groenland représentant une valeur totale de 2 626 128 couronnes danoises et un volume total de 10 502 kg.

Aucun État membre n'a été contacté par les autorités douanières ou d'autres instances de contrôle de l'application pour décider des mesures à prendre en cas de doutes concernant l'authenticité ou l'exactitude d'une attestation, ni sollicité pour d'autres conseils. Aucun État membre n'a dû refuser la mise sur son marché de produits dérivés du phoque relevant de la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes». Seul le Portugal a exigé, une fois, la traduction d'une attestation (relevant de l'article 4 du règlement d'exécution) dans sa langue nationale. En Croatie, la législation nationale exige la traduction des attestations dans la langue nationale.

[10] https://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/seals/pdf/comp_authorities.pdf
[11] https://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/seals/seal_hunting.htm

c) Usage personnel des voyageurs ou des membres de leur famille

Quatre États membres (la République tchèque, l'Allemagne, la Pologne et l'Espagne) ont fait état de cas dans lesquels les autorités douanières ont notifié à l'autorité compétente un problème lié à l'importation de produits dérivés du phoque destinés à l'usage personnel des voyageurs ou des membres de leurs familles, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, du règlement de base tel que modifié.

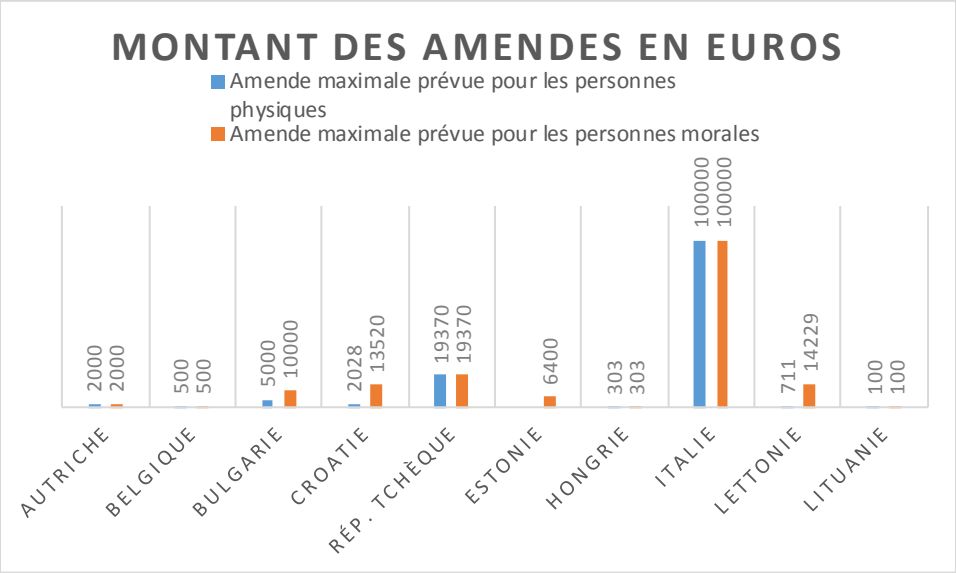
d) Mise sur le marché à un autre titre

La mise sur le marché de l'UE de produits dérivés du phoque à un autre titre que les deux dérogations susmentionnées n'est pas autorisée. Seuls l'Estonie et le Portugal ont été informés d'une demande de mise sur le marché de produits dérivés du phoque pour des raisons autres que la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes» ou l'usage personnel des voyageurs ou des membres de leurs familles. En Estonie, des peaux de phoque tannées (1 700 pièces en 2016, 1 988 en 2017 et 2 418 en 2018) ont été importées pour perfectionnement actif par un fabricant de chaussures, qui réexporte ensuite tous les produits transformés. Le Portugal a rejeté une demande d'importation de produits dérivés du phoque destinés au commerce.

e) Sanctions

Conformément à l'article 6 du règlement de base, les États membres sont tenus d'établir les règles relatives aux sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives applicables en cas d'infraction aux dispositions du règlement et d'en assurer la mise en œuvre.

Tous les États membres sauf la Finlande ont mis en place des sanctions applicables en cas de violation du règlement de base. La Finlande procède actuellement à la modification de sa législation pour y intégrer ces règles. Les sanctions vont des amendes, de la confiscation et de la destruction des marchandises (dans tous les États membres sauf la Finlande) jusqu'aux peines d'emprisonnement (dans certains États membres seulement). D'une manière générale, le montant des amendes diffère selon que l'infraction a été commise par une personne physique ou une personne morale. Le tableau ci-après présente le montant maximal des amendes (en euros) dans les États membres qui ont communiqué ces informations dans leur rapport national. Le tableau n'est pas exhaustif, mais il fait apparaître d'importants écarts dans les montants des amendes infligées par les différents États membres.



Aucun des États membres ayant présenté un rapport n'a infligé de telles sanctions au cours de la période considérée, et les autorités douanières n'ont procédé à la confiscation de produits dérivés du phoque pour non-respect du règlement dans aucun de ces États membres.

f) Traitement des données

Seuls la Croatie, la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne utilisent un système électronique pour l'échange et l'enregistrement des données figurant dans les attestations, conformément à l'article 7 du règlement d'exécution. Aucun État membre n'a eu quoi que ce soit à déclarer au sujet de la protection à l'égard du traitement des données à caractère personnel, qui relève des dispositions de l'article 8 du règlement d'exécution, lors du traitement des données figurant dans les attestations.

g) Informations fournies par un code QR imprimé sur une étiquette

Afin de garantir le bon fonctionnement de la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes» et d'améliorer l'information sur le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque, les organismes reconnus visés à l'article 3, paragraphe 4, du règlement tel que modifié peuvent apposer une étiquette comportant un code QR sur les produits qu'ils certifient. Ce code QR renvoie à une page du site EUROPA[12] qui fournit des informations utiles sur le régime applicable aux produits dérivés du phoque.

Seuls neuf États membres (le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal et la Slovénie) ont connaissance de l'existence de ce code QR, et aucun État membre n'a été contacté par les autorités douanières ou d'autres instances chargées du contrôle de l'application pour obtenir des renseignements sur ce code QR.

h) Chasse au phoque

Au cours de la période considérée, la chasse au phoque a été pratiquée sur les territoires respectifs du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande et de la Suède.

Dans leur rapport, ces quatre États membres ont brièvement décrit l'objectif de cette chasse, les conditions dans lesquelles elle a été pratiquée, les méthodes de mise à mort appliquées, la manière dont le bien-être des animaux a été pris en considération, ainsi que l'incidence qu'a eue cette chasse sur la population de phoques, sur les écosystèmes et sur les activités humaines. Les points de vue exprimés dans les quatre rapports nationaux sont présentés ci-après.

Au Danemark, les phoques ne peuvent pas être chassés librement, mais il est possible de demander une dérogation pour abattre des phoques dans un rayon de 100 mètres autour d'un engin de pêche afin d'éviter que ce dernier ne soit endommagé et ce, exclusivement en dehors des périodes de reproduction et de mue. Depuis 2018, des dérogations sont également accordées pour abattre des phoques dans les cours d'eau, ce qui a une incidence favorable sur les stocks de poissons géniteurs des populations surexploitées. L'abattage sur dérogation est subordonné à l'utilisation d'un fusil de calibre agréé, à la réussite d'un test de tir spécifique et à la possession d'un permis de chasse danois. À Bornholm, les phoques gris peuvent être abattus tout au long de l'année car il n'y a pas d'aire de reproduction dans cette zone, mais les chasseurs doivent suivre une formation spécifique de chasse au phoque. Au Danemark, les populations de phoques font l'objet d'une surveillance avec dénombrement annuel. Il semble que le petit nombre de phoques chassés au cours de la période considérée (78 phoques communs et 1 phoque gris) n'ait eu aucune incidence sur la taille de la population, sur le comportement des phoques en général, sur l'écosystème marin et sur les possibilités d'observation des phoques.

[12] https://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/seals/eu_seal_regime.htm

En Estonie, la chasse au phoque est autorisée pour assurer la gestion durable des ressources marines et la subsistance des chasseurs et de leurs familles appartenant aux communautés locales des petites îles estoniennes, afin de leur permettre de préserver leur patrimoine culturel et leurs traditions. La chasse au phoque est strictement réglementée, conformément aux «règles relatives à la chasse», et le bien-être des animaux est pleinement pris en considération. La chasse peut uniquement être pratiquée dans des zones désignées à cet effet, pendant la saison de la chasse (du 15 avril au 31 décembre), et sous réserve de la réussite d'un test de tir. Le type d'armes et de munitions utilisé fait l'objet d'exigences particulières, et la chasse en bateau à moteur est interdite. Le quota annuel de chasse est limité à 1 % de la population de phoques, et l'incidence sur cette population et sur l'écosystème est marginale. En 2015, 10 phoques ont été chassés sur un quota de chasse de 53. Les chiffres étaient de 10 sur 42 en 2016, de 9 sur 45 en 2017 et de 19 sur 37 en 2018. Depuis 2015, la chasse aux phoques gris, dont la population a augmenté au fil des années, est de nouveau autorisée en Estonie, qui renoue ainsi avec une ancienne tradition. L'Estonie a indiqué que cette chasse à petite échelle était nécessaire pour réduire les dommages causés aux pêcheries, mais qu'elle n'était pas autorisée dans les zones où le phoque gris est protégé.

En Finlande, la chasse au phoque est régie par la législation nationale et par les textes législatifs pertinents de l'UE, qui imposent des quotas de chasse durable, une saison de chasse de durée limitée, et des caractéristiques techniques spécifiques applicables aux fusils et aux munitions. La chasse au phoque sur permis est pratiquée, sur le continent comme dans les îlots, aux fins de la gestion durable des ressources marines, mais aussi pour éviter les dommages causés aux pêcheries commerciales. Ces dernières années, la chasse sur glace n'a été possible que dans la partie septentrionale de la mer Baltique. De nombreux chasseurs disposent de fusils modernes spéciaux pour la chasse au phoque, et il faut avoir réussi un examen, après avoir suivi un cours d'éthique de la chasse, pour être autorisé à chasser. Depuis plusieurs années, l'Office finlandais de la faune sauvage forme également les chasseurs des zones côtières à l'utilisation d'une méthode létale d'abattage. C'est le ministère de l'agriculture et des forêts qui est chargé de fixer le nombre maximal de phoques gris et de phoques marbrés pouvant être chassés de manière durable, sur la base des meilleures données scientifiques collectées par l'Institut des ressources naturelles. La chasse n'est pas autorisée parmi les populations dégarnies de phoques (par exemple, le phoque marbré dans le golfe de Finlande). Comme le nombre de chasseurs ne dépasse pas quelques centaines - parce que la chasse est coûteuse et que les jours se prêtant à la chasse sont relativement rares - seules quelques centaines de phoques sont abattues chaque année. L'accroissement annuel estimé de la population de phoques est supérieur au nombre de phoques chassés. Les phoques sont opportunistes dans leur façon de s'alimenter. La Finlande et la Suède disposent d'éléments factuels qui montrent que les phoques mangent les poissons capturés dans les engins de pêche à moins que ceux-ci ne soient protégés. En fait, seul les pièges, les verveux (poches de capture de forme cylindrique, maintenues ouvertes par des cerceaux) ou les engins de pêche similaires peuvent être partiellement protégés contre les phoques sans compromettre la viabilité des pêcheries. Des études montrent que les phoques se servent abondamment dans les engins de pêche sans laisser de traces, de sorte qu'il est difficile de quantifier leur impact sur les populations de poissons. Les phoques mangent 3 à 5 kilos de poissons par jour, ce qui pourrait mettre en péril les espèces ou les populations de poissons protégées par la législation européenne ou nationale. Les activités de pêche récréative et de pêche commerciale au filet ont reculé de 30 à 40 % au large de l'archipel au cours des dernières décennies et ont même complètement cessé dans certaines zones à cause de la prédation des phoques. La chasse au phoque est pratiquée principalement dans les zones maritimes situées au large de l'archipel où les interactions avec d'autres activités humaines sont négligeables. La Finlande fait valoir dans son rapport que l'interdiction du commerce des produits dérivés du phoque réduit les possibilités de développement d'activités durables basées sur le phoque, telles que le tourisme. L'effet positif de la chasse pratiquée à proximité des engins de pêche n'est que temporaire car de nouveaux phoques apparaissent au bout de quelques jours, voire de quelques heures. D'une manière générale, la chasse ne saurait être considérée comme le seul moyen d'atténuer les problèmes causés par les phoques.

En Suède, la chasse au phoque est strictement réglementée par l'Agence suédoise pour la protection de l'environnement dans les zones où la population croissante de phoques cause de sérieux dégâts aux

engins de pêche et dévore les prises. Le quota de pêche et les munitions à utiliser sont également strictement réglementés. En vertu des décisions prises par l'Agence suédoise pour la protection de l'environnement, la méthode de mise à mort utilisée doit provoquer la mort immédiate de l'animal, en lui épargnant toute souffrance inutile; par ailleurs, pour pratiquer la chasse au phoque à bord d'une embarcation, les chasseurs doivent avoir suivi une formation dispensée par une association de chasseurs en Suède ou en Finlande, et le bateau doit être à l'arrêt. La loi suédoise sur la chasse dispose également que la chasse ne doit pas causer de souffrances inutiles. Des recherches sont en cours en Suède pour mettre au point des équipements de pêche résistants aux phoques. Le nombre de phoques chassés pour la protection du secteur de la pêche, qui est le seul type de chasse autorisé, ne représente qu'une très faible proportion de la population de phoques. En conséquence, la Suède a indiqué que l'incidence sur la population de phoques et sur les écosystèmes était minime.

i) Évaluation globale

Les États membres ont été invités à se prononcer globalement sur trois aspects de la mise en œuvre du règlement sur leur territoire, à savoir son fonctionnement (joue-t-il le rôle qu'il est censé jouer), son efficacité (produit-il le résultat souhaité) et son impact (par exemple, transformation du marché des produits dérivés du phoque).

Certains États membres (la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie et la Slovaquie) ont indiqué qu'il n'y avait pas de commerce des produits dérivés du phoque sur leur territoire et qu'ils n'étaient donc pas en mesure d'évaluer le fonctionnement, l'efficacité et l'impact du règlement. D'autres (Chypre, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Roumanie et la Slovénie) n'ont pas fourni d'évaluation, vraisemblablement pour la même raison.

D'autres encore (l'Autriche, la Croatie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni) estiment que le règlement est adapté à sa finalité et indiquent n'avoir jusqu'à présent rencontré aucune difficulté à ce sujet. Des procédures sont en place au niveau des autorités douanières pour permettre la mise en œuvre correcte du règlement. Le Danemark, l'Estonie, la Finlande et la Suède ont formulé quelques observations concrètes qui sont présentées ci-dessous.

Le Danemark a rappelé que la chasse au phoque revêtait une grande importance au Groenland et que le gouvernement danois estimait nécessaire d'améliorer l'image de la pêche au phoque pratiquée au Groenland en tant qu'activité professionnelle durable légitime, ainsi que de promouvoir l'exportation des produits dérivés du phoque en provenance du Groenland, y compris vers l'UE. Le Danemark et Groenland affirment par ailleurs que, bien que les produits dérivés du phoque résultant des activités de pêche pratiquées par les communautés inuites ou d'autres communautés indigènes ne soient pas visés par l'interdiction d'importation, cette dernière est responsable d'une forte chute des ventes de peaux de phoques provenant du Groenland destinées au marché de l'UE. Le Danemark souhaiterait que l'UE informe mieux le public de la légalité (dans certaines conditions) des exportations de peaux de phoques du Groenland.

L'Estonie estime pour sa part que les phoques chassés aux fins de la gestion des ressources marines devraient être utilisés dans leur intégralité et qu'il conviendrait d'autoriser la vente à petite échelle de produits artisanaux par les communautés locales, afin de compenser les frais engagés pour la chasse et de mettre en valeur la créativité et les traditions de ces communautés. Pour l'Estonie, l'impossibilité légale de vendre la moindre quantité de produits dérivés du phoque nuit au tourisme, au développement des communautés locales et au maintien des traditions dans certaines régions.

Selon la Finlande, l'impact du règlement dépasse l'objectif visé. L'interdiction est en partie responsable du mauvais état de santé actuel de la pêche côtière et a considérablement amoindri la valeur du phoque en tant que gibier. Du fait de l'interdiction, les phoques chassés ne peuvent être utilisés que par les chasseurs, ce qui diminue l'attrait de la chasse à proximité des engins de pêche et contraint les phoques et les pêcheurs résignés à cohabiter. Les populations de phoques sont en

augmentation dans la mer Baltique et ces animaux sont omniprésents sur la côte finlandaise. La Finlande considère que la chasse au phoque pratiquée de manière à gérer durablement les ressources marines, dans le strict respect du bien-être des animaux, et à l'issue de laquelle toutes les parties de l'animal capturé sont utilisées au lieu d'être gâchées, ne devrait pas susciter d'objection d'ordre moral dans l'opinion publique. Les phoques peuvent être mis à mort rapidement, sans souffrance inutile, au moyen de méthodes qui détruisent les fonctions sensorielles dans le cerveau. Pour la Finlande, il conviendrait de considérer les phoques comme une ressource digne d'intérêt en autorisant un commerce bien encadré des produits qui en sont dérivés, ce qui permettrait à la population locale de se sentir partie prenante et renforcerait son engagement en faveur d'une utilisation durable de cette ressource. Le commerce des produits dérivés du phoque n'a jamais été un gros secteur d'activité caractérisé par un chiffre d'affaires élevé. Cependant, dans les zones côtières, ce commerce est susceptible de constituer une source de revenus et de contribuer à la préservation des valeurs culturelles. Selon une enquête menée en 2018, 50 % des Finlandais sont plutôt favorables au commerce à petite échelle des produits dérivés du phoque. D'après les dénombrements effectués en mer Baltique, la population totale de phoques gris compte entre 40 000 et 54 000 individus et augmente chaque année de 2 300 à 3 000 animaux. 254 phoques gris ont été capturés dans la mer Baltique entre le 1er octobre 2018 et le 31 juillet 2019. La population de phoques marbrés se compose d'au moins 20 000 individus et croît annuellement de 1 000 individus. Le phoque gris n'occupait autrefois que les zones septentrionales de la mer Baltique, mais sa population de plus en plus abondante s'étend à présent à l'ensemble de la mer Baltique, infestant le stock de cabillaud oriental de parasites et provoquant une augmentation de la mortalité du cabillaud. La Finlande estime que l'UE devrait sérieusement envisager une modification du règlement interdisant le commerce des produits dérivés du phoque afin de réduire les lourdes retombées socio-économiques de l'interdiction sur les pêcheries et sur la culture de la chasse.

Les autorités et les organisations non gouvernementales suédoises ont formulé les observations suivantes concernant l'impact du règlement. La chasse au phoque a toujours fait partie de la culture suédoise et de l'histoire de ce pays; pour les petites pêcheries côtières, elle a toujours représenté une possibilité de revenu supplémentaire grâce à la vente de la viande, de la peau et des os qui sont utilisés pour fabriquer des outils, des bijoux et des armes. Du fait de l'interdiction frappant le commerce, le nombre de chasseurs de phoques recule, tandis que la population de phoques augmente au-delà du niveau de sécurité biologique, entraînant des infestations parasitaires des stocks de poissons et la destruction des engins de pêche. Un des principaux problèmes mis en lumière par l'Agence suédoise pour la protection de l'environnement est que l'interdiction du commerce des produits dérivés du phoque qui est actuellement en vigueur empêche l'utilisation du phoque comme une ressource ainsi que la gestion efficace de la population croissante de ces animaux qui causent de graves dommages aux captures et aux équipements. La Suède s'est engagée à veiller au maintien d'un état de conservation favorable du phoque gris. Selon l'Agence suédoise pour la gestion des eaux et du milieu marin, l'opinion publique pourrait accepter les mesures qui s'imposent pour assurer la gestion de la population croissante de phoques si le commerce des produits dérivés du phoque était de nouveau autorisé pour les raisons susmentionnées. La Suède estime qu'afin de justifier le remboursement des dommages causés par les phoques, que la législation nationale accorde aux pêcheurs, il conviendrait que le phoque soit considéré comme une ressource. La valeur économique du tourisme cynégétique et la vente des produits dérivés du phoque devraient être analysées au regard du coût du remboursement des dommages causés par les phoques. Pour le Conseil suédois de l'agriculture, le principe directeur est que toutes les espèces naturellement présentes en Suède devraient être gérées d'une manière durable à long terme n'ayant pas d'incidence négative sur leur état de conservation. Le régime modifié de l'Union européenne a rendu illégale l'utilisation commerciale des phoques provenant de la chasse pratiquée aux fins de la gestion durable des ressources marines. En conséquence, bien que la chasse au phoque soit légale dans la mer Baltique, les captures ne peuvent être utilisées que par le chasseur ou sa famille et finissent sinon à l'état de déchets dans les décharges, une situation qui pourrait être considérée comme non durable sur les plans environnemental et éthique. C'est pourquoi la Suède indique dans son rapport que le commerce à petite échelle des produits dérivés du phoque devrait être autorisé. La Direction nationale du commerce a rappelé que la Suède avait demandé une dérogation à l'interdiction du commerce des produits dérivés du phoque lors de précédentes négociations. Les

associations suédoises de pêcheurs font valoir que les phoques causent de plus en plus de dommages au secteur des petites pêcheries côtières et que celles-ci continueront à les chasser pour des raisons de gestion des ressources dans la mer Baltique. Elles déplorent qu'une ressource aussi intéressante finisse par être assimilée à un déchet, puisque la plupart des captures finissent dans des décharges dont l'accès est même payant pour les pêcheurs. Pour l'association des chasseurs, la chasse au phoque fait partie du patrimoine culturel et est un moyen de préserver la diversité biologique des stocks halieutiques. La chasse de protection telle qu'elle est pratiquée actuellement est strictement réglementée, mais le vrai problème c'est que les phoques légalement capturés ne peuvent pas être utilisés ni vendus du fait de l'interdiction du commerce. Pour l'association suédoise des chasseurs, la chasse de protection nécessite des investissements importants en formation et en équipements et devient le domaine d'un petit nombre d'experts dont l'intérêt pour la chasse décroît lorsqu'ils ont satisfait leurs propres besoins en viande et en peaux.

4. Rapports des organismes reconnus

En vertu de l'article 3, paragraphe 1 *bis*, du règlement de base tel que modifié, les produits dérivés du phoque pouvant être mis sur le marché de l'Union au titre de la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes» doivent être accompagnés d'une attestation délivrée par un organisme reconnu à cette fin par la Commission européenne, conformément à l'article 3 du règlement d'exécution (UE) 2015/1850 de la Commission (ci-après le «règlement d'exécution»).

À ce jour, la Commission européenne a reconnu trois organismes:

- le département groenlandais de la pêche, de la chasse et de l'agriculture[13]
- le ministère de l'environnement du Nunavut (Canada)[14]
- le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest du Canada[15]

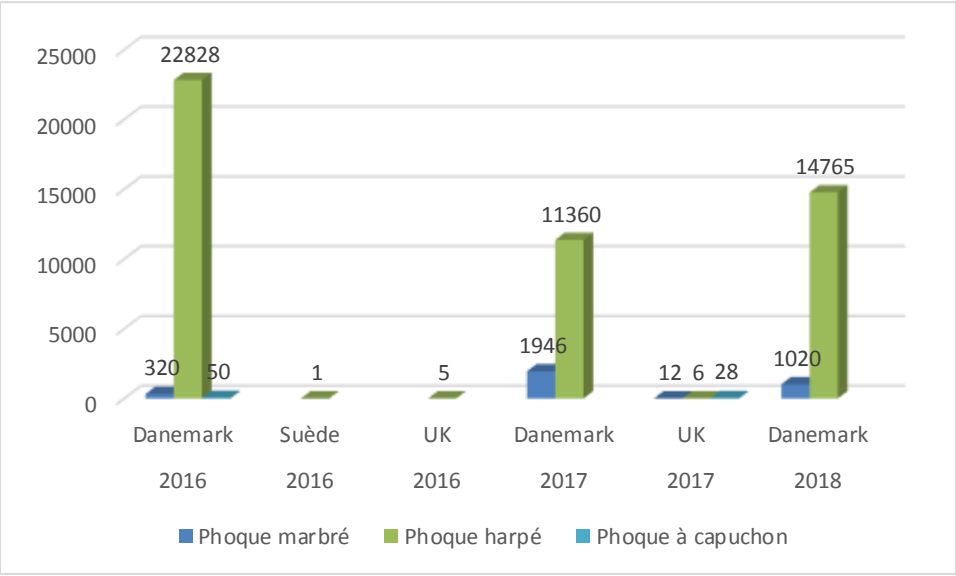
Pour l'exercice en cours, ces organismes reconnus avaient jusqu'au 30 juin 2019 pour répondre à un questionnaire en ligne. La période prise en considération pour le Groenland et le Nuvanut était comprise entre le 26 octobre 2015 et le 31 décembre 2018, et pour les Territoires du Nord-Ouest du Canada, entre le 14 février 2017 et le 31 décembre 2018.

a) Attestations

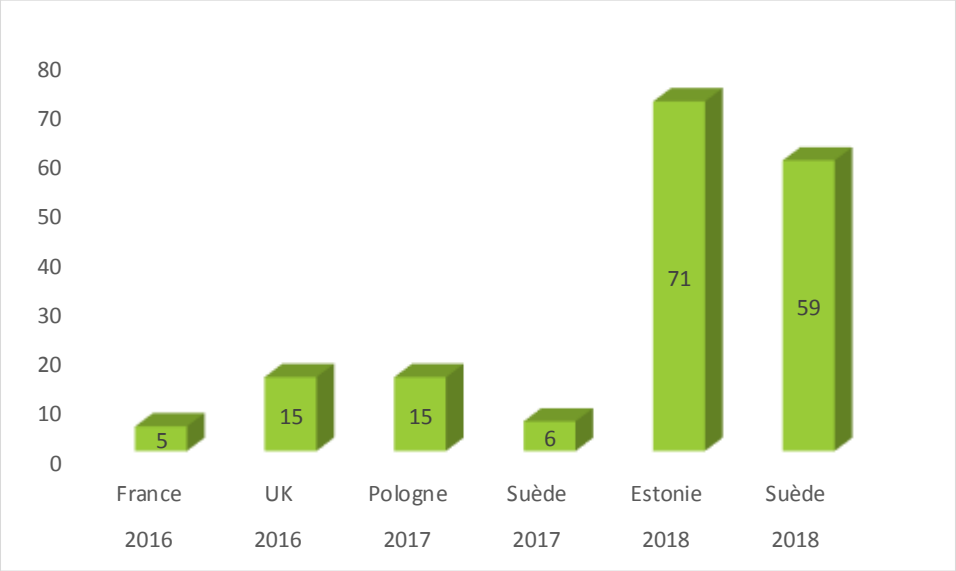
Au cours de la période considérée, les organismes reconnus du Groenland et du Nunavut ont délivré de nombreuses attestations pour accompagner leurs produits dérivés du phoque destinés à être mis sur le marché de l'UE. Ces produits consistaient en pelleteries, en cuir ou en peaux de phoque tannées ou apprêtées, en produits fabriqués à partir de peaux tannées à des fins commerciales, mais aussi en accessoires confectionnés à partir de peaux de phoque tels que bandeaux, chapeaux, pantoufles, barrettes à cheveux ou porte-monnaie.

Le département groenlandais de la pêche, de la chasse et de l'agriculture a délivré des attestations pour accompagner des produits dérivés de phoques marbrés, de phoques harpés et de phoques à capuchon mis sur le marché de l'Union au Danemark, en Suède et au Royaume-Uni. Le tableau ci-dessous indique le nombre d'unités de produits dérivés de phoques d'une espèce donnée importés par ces trois États membres de l'Union au cours des trois années de la période considérée.

[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1571662742841&uri=CELEX:32015D1027(02)
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1571662612122&uri=CELEX:32015D1027(01)
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32017D0265



Le ministère de l'environnement du Nunavut (Canada) a quant à lui délivré des attestations pour accompagner des produits dérivés de phoques marbrés uniquement, qui ont été mis sur le marché de l'UE en France, au Royaume-Uni, en Pologne, en Suède et en Estonie. Le tableau ci-dessous indique le nombre d'unités de produits dérivés de phoques marbrés qui ont été importés par ces États membres de l'UE au cours des trois années de la période considérée.



Le tableau ne montre pas que l'Estonie a également importé un produit dérivé du phoque harpé en 2018. À titre purement informatif, puisque le présent rapport ne couvre pas la Norvège, le ministère de l'environnement du Nunavut a délivré des attestations pour accompagner 377 produits dérivés de phoques marbrés et 23 produits dérivés de phoques harpés destinés à être mis sur le marché norvégien en 2018.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest du Canada n'a délivré aucune attestation au cours de la période considérée de deux ans, car les ventes aux enchères de peaux de phoques brutes ont été limitées au marché intérieur canadien, qui n'exige pas la vérification de l'origine. Selon l'organisme reconnu, l'absence de marché/de demande de l'UE est due à l'interdiction du commerce des produits dérivés du phoque adoptée par l'UE.

Les trois organismes reconnus ont signalé certaines difficultés en rapport avec les attestations.

L'organisme reconnu du Groenland a signalé des délais excessivement longs pour le dédouanement de lots de peaux de phoque tannées par Great Greenland Furhouse/Kopenhagen Fur à l'entrée au Royaume-Uni. De ce fait, certains clients ne veulent plus acheter de peaux de phoque, car ils ne sont pas sûrs d'obtenir rapidement les marchandises.

L'organisme reconnu du Nunavut a recensé plusieurs problèmes liés aux attestations, et a demandé à l'UE s'il serait acceptable:

- de ne délivrer qu'un seul certificat pour plusieurs pelleteries, car actuellement son système est prévu pour la délivrance de certificats individuels pour chaque pelleterie. Lorsque cette question sera résolue, le Nuvanut souhaiterait automatiser la délivrance des certificats;

- de délivrer un certificat aux artisans du Nuvanut qui certifient n'utiliser que des peaux de phoques provenant de la chasse pratiquée par les communautés inuites. Un produit dérivé du phoque peut en effet être constitué de plusieurs peaux, et inversement une seule peau peut être transformée en plusieurs produits dérivés du phoque. Certains artisans achètent les pelleteries à d'autres organismes reconnus et combinent celles-ci aux pelleteries du Nuvanut pour confectionner leurs produits. Le gouvernement du Nunavut serait disposé à recenser ces individus et à exiger un élément de traçabilité pour garantir la conformité;

- de ne pas être tenu de préciser dans quel État membre de l'Union le produit sera mis sur le marché. Dans certaines circonstances, le produit peut entrer dans l'UE, en ressortir et y entrer à nouveau; dans d'autres, il peut être transformé dans un État membre donné, mais l'organisme reconnu ne sait pas où le produit final sera mis sur le marché. Dans sa forme actuelle, le certificat oblige l'organisme reconnu à préciser l'État membre, et il conviendrait de remplacer cela par une mention indiquant simplement l'entrée dans l'UE;

- de rechercher d'autres moyens de prouver l'origine inuite, en dehors du certificat, par exemple, un sceau tatoué uniquement sur les peaux dont l'origine a été tracée et attestée par le gouvernement du Nuvanut, ou des étiquettes portant le code QR et un cachet apposé par le gouvernement du Nuvanut et pratiquement impossible à imiter.

L'organisme reconnu du Nunavut souhaiterait également savoir ce qu'il y a lieu de faire si une personne entre sur le territoire de l'Union avec des produits destinés à la vente et des articles personnels confectionnés en peau de phoque.

Le problème principal, pour l'organisme reconnu des Territoires du Nord-Ouest, est que son système actuel lui permet uniquement de vérifier les certificats manuscrits pour les peaux de phoque entières (brutes ou apprêtées). Il n'est pas capable de prendre en charge chaque produit fabriqué à partir d'une ou de plusieurs peaux de phoque; par conséquent, les certificats doivent être établis à la main pour chaque article. La mise en œuvre de l'attestation nécessiterait des modifications du système, ce qui implique un financement. Tous les phoques capturés par les Inuits/Inuvialuits du Nuvanut et par les communautés des Territoires du Nord-Ouest devraient être considérés comme conformes et les pelleteries qui en proviennent devraient être automatiquement certifiées. Les mécanismes visant à garantir le respect des règles ont été bien expliqués dans le cadre du système des organismes reconnus. Des sanctions sont prévues en cas de non-conformité, mais n'ont pas été nécessaires jusqu'à présent. L'organisme reconnu des Territoires du Nord-Ouest déplore le manque d'engagement de l'Union européenne pour fournir une assistance financière ou un soutien technique en vue de faciliter la mise en œuvre de la dérogation, et l'exhorte à financer des projets ciblés dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation, afin de permettre aux Inuits/Inuvialuits qui se lancent dans des activités commerciales de plaider leur cause auprès des consommateurs et des citoyens européens.

Les organismes reconnus ont été invités à décrire la manière dont ils ont contrôlé le respect des dispositions de l'article 3, paragraphe l, du règlement de base tel que modifié, qui autorisent la mise sur le marché des produits dérivés du phoque uniquement lorsqu'ils proviennent des formes de chasse

traditionnellement pratiquées par les «communautés inuites ou autres communautés indigènes», dans le respect du bien-être animal, en vue d'assurer leur subsistance.

En ce qui concerne le Groenland, le département de la pêche, de la chasse et de l'agriculture a invité la Commission à se reporter aux informations toujours valables qui ont été fournies avant sa désignation en tant qu'organisme reconnu.

Le Nuvanut certifie que la chasse au phoque est une tradition ancestrale chez les Inuits, et que tous les phoques capturés au Nuvanut sont avant tout un moyen de subsistance. Aucune licence commerciale n'a été délivrée aux Inuits sur le territoire. La loi relative à la faune sauvage du Nuvanut garantit le traitement sans cruauté des phoques chassés, et est appliquée par les agents des services de conservation. L'origine des peaux de phoques est contrôlée par le système de traçabilité des fourrures (Fur Tracking System). Le ministère de l'environnement du Nunavut a délivré des certificats à toutes les peaux de phoques conformes et à tous les produits dérivés du phoque remplissant les conditions requises pour bénéficier de la dérogation relative aux communautés indigènes. En matière de chasse au phoque, les Inuits et le gouvernement du Nuvanut sont guidés par trois grands principes: 1) la chasse doit être durable, c'est-à-dire permettre de préserver les ressources contre la surexploitation et de les gérer de façon que les phoques conservent leur place dans l'écosystème mondial; 2) l'animal doit être utilisé dans son intégralité, à savoir la viande pour servir de nourriture, la peau pour confectionner des vêtements et l'huile en tant que source abondante d'acides gras oméga-3; 3) la chasse doit être pratiquée sans cruauté, les phoques devant être traités avec respect et chassés uniquement en fonction des besoins, et leur mise à mort doit être efficace et rapide.

En ce qui concerne les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et la corporation régionale inuvialuite sont les seuls représentants autorisés des cultures/communautés septentrionales. Une étude du secteur et de son potentiel reste encore à entreprendre.

Aucun des organismes reconnus n'a constaté de cas de non-conformité. Au Nuvanut, le petit groupe d'artisans concernés respecte strictement les règles d'accès au marché de l'UE. L'organisme reconnu du Nunavut a diffusé ses coordonnées de contact et du matériel éducatif sur le territoire et à certains groupes clés en dehors du Nuvanut afin d'expliciter certains aspects du processus de certification.

Les trois organismes reconnus font l'objet d'un audit chaque année. Au Groenland, cet audit ne porte pas exclusivement sur le régime de certification des produits dérivés du phoque mis en place par l'UE. Au Nuvanut, des audits plus approfondis peuvent être organisés en cas de problème particulier.

Les trois organismes reconnus établissent des rapports d'activité réguliers, chaque année pour le Groenland. Au Nuvanut, des comptes rendus trimestriels sont transmis au ministre concernant l'état d'avancement des différents programmes, projets, activités et initiatives en rapport avec l'utilisation des pelleteries de phoque. Dans les Territoires du Nord-Ouest, des rapports réguliers sont transmis au ministre au sujet des initiatives liées à l'industrie de la fourrure, qui couvrent les produits dérivés du phoque, les ventes annuelles de matière première, et le soutien aux économies traditionnelles. Les organismes reconnus n'ont pas été invités à fournir des précisions sur le contenu de ces rapports d'activité.

b) Traitement des données

Les trois organismes reconnus utilisent un système électronique pour l'échange et l'enregistrement des données contenues dans les attestations. Le Nuvanut utilise le Fur Tracking System pour les informations sur l'origine des pelleteries et pour la délivrance des certificats des fourrures de phoque.

Aucun organisme reconnu n'a signalé de problème concernant la protection des données à caractère personnel lors du traitement des attestations. Dans le cas du Nuvanut, le Fur Tracking System comporte un volet financier, et les informations qu'il contient sont donc confidentielles.

c) Informations fournies par un code QR imprimé sur une étiquette

À la demande du Groenland, la Commission a accepté l'apposition d'une étiquette comportant un code QR sur les produits dérivés du phoque, afin de mieux informer les consommateurs de l'existence et de la légitimité de la dérogation relative aux communautés inuites. La mise sur le marché de l'UE d'un produit dérivé du phoque qui porte ce code spécifique et est accompagné d'une attestation délivrée par un des organismes reconnus est facilitée. Ce code QR renvoie à une page web qui fournit des informations sur le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque.

Le Groenland et le Nunavut utilisent le code QR. Le Nuvanut l'appose sur les fourrures de phoque ainsi que sur les étiquettes de produits que les artisans utilisent. Les Territoires du Nord-Ouest ne l'utilisent pas encore car il faudrait l'associer à l'étiquetage existant ou à la stratégie de marque des produits et cela nécessiterait la modification des marques enregistrées afin de pouvoir y intégrer le code QR.

d) Évaluation globale

Les organismes reconnus ont transmis leur évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes» sur leur territoire.

Au Groenland, le département de la pêche, de la chasse et de l'agriculture apprécie l'engagement de l'UE à respecter et à promouvoir les droits des peuples autochtones, y compris le droit de pratiquer librement leurs activités économiques. Il estime toutefois que, dans la pratique, le régime de l'UE applicable au commerce des produits dérivés du phoque a des effets néfastes sur les communautés inuites et les autres communautés indigènes. Selon cet organisme reconnu, il est nécessaire de sensibiliser les citoyens européens et de mieux les informer sur la légalité du commerce des produits dérivés du phoque qui résultent de la chasse pratiquée par les communautés inuites et d'autres communautés indigènes, de façon à rétablir la confiance des consommateurs dans les produits dérivés du phoque qui proviennent du Groenland.

Pour le gouvernement du Nuvanut, la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes» fonctionne bien. Certains aspects pratiques en rapport avec la délivrance des certificats devraient toutefois être améliorés, en concertation avec l'UE. Le Nuvanut souhaiterait que le certificat délivré pour une pelleterie donnée puisse être utilisé pour tous les produits dérivés de cette pelleterie. Il souhaiterait également simplifier le certificat en lui-même afin de réduire les informations que le fabricant doit fournir (par exemple, le pays de mise sur le marché), et peut-être même ramener le certificat à de simples petites étiquettes portant un code QR. Si ces difficultés étaient résolues, la dérogation pourrait constituer un moyen efficace d'accès au marché de l'UE pour les producteurs inuits du Nunavut. Les exigences en matière de certification ont fait peser une charge excessive sur les producteurs inuits et les acheteurs de l'UE, qui a eu des effets dissuasifs. Le Nuvanut apprécierait une aide de l'UE pour entreprendre des activités de sensibilisation auprès des fabricants, des musées et des détaillants de l'Union en ce qui concerne la dérogation et son fonctionnement. Il est, pour sa part, déterminé à soutenir l'Union en veillant à ce que la législation adoptée permette de garantir les droits des populations autochtones et contribue à leur souveraineté alimentaire et à la réduction de la pauvreté.

De l'avis du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le bénéfice direct de la dérogation est très limité. Selon lui, le coût des attestations est supérieur à la valeur des produits dérivés du phoque que le système est censé contrôler et certifier dans le cadre du règlement de l'UE et, ce coût doit donc être répercuté sur les Inuits/Inuvialuits eux-mêmes. L'impact de la dérogation relative aux communautés inuites serait grandement amélioré si l'UE acceptait que tous les phoques capturés par les Inuvialuits dans les Territoires du Nord-Ouest soient considérés comme conformes et donc automatiquement certifiés. Un système pourrait être mis au point, en concertation avec l'UE, pour déterminer l'origine des pelleteries et établir des étiquettes de produits. Par ailleurs, un financement externe serait nécessaire pour mettre en place un système – répondant aux exigences du règlement de l'UE – qui

donnerait effectivement accès au marché de l'Union aux Inuits. Aux niveaux national et local, le marché des produits et des matières premières dérivés du phoque reste sain, mais le marché de l'exportation est limité voire inexistant. Le taux des captures de subsistance est resté relativement stable au fil des ans, mais a marqué un net recul à partir de 2000, parallèlement à la baisse de la demande et du volume réel vendu. En 2009, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a mis en place un programme visant à atténuer les effets de l'interdiction du commerce des produits dérivés du phoque adoptée par l'Union, afin de stabiliser les prix en soutien à l'économie traditionnelle. Ces dix dernières années, 16 % seulement des peaux brutes ont été vendues en dehors du Canada, soit une perte de revenus potentiels de 140 000 dollars canadiens.

Les organismes reconnus ont évalué l'impact du règlement relatif au commerce des produits dérivés du phoque sur le développement socio-économique des communautés inuites ou autres communautés indigènes sur leur territoire.

Au Groenland, la chasse au phoque et le commerce des produits dérivés revêtent une importance socio-économique et culturelle fondamentale pour les communautés inuites. La mise en œuvre du régime de l'UE a eu un énorme impact sur la chasse au phoque, en particulier dans les zones reculées et isolées du nord et de l'est du Groenland. Par rapport à la période 2005-2008, c'est-à-dire avant la mise en place du régime de l'UE sur les produits dérivés du phoque, le nombre de phoques capturés au Groenland entre 2014 et 2017 a diminué de 35 %. Le nombre de peaux de phoque vendues à la tannerie Great Greenland A/S entre 2015 et 2018 a diminué de 66 %, tandis que le nombre de celles vendues sur le marché international a reculé de 54 % au cours de la même période (avec une chute spectaculaire de 92 % en 2010) et le nombre de celles vendues sur le marché national, de 38 %. Cependant, le nombre de peaux de phoque conservées à des fins privées est resté identique entre 2005 et 2008 et entre 2014 et 2017. Le ministère de la pêche, de la chasse et de l'agriculture s'interroge sur la raison d'être du régime relatif aux phoques et fait observer qu'une pêche au phoque durable, respectant parfaitement le bien-être des animaux, aurait été possible en son absence. Le ministère regrette qu'aucune évaluation préalable n'ait été effectuée, notamment en ce qui concerne les inquiétudes que nourriraient aujourd'hui les citoyens européens et qui constituent précisément la justification de base du règlement ou encore les autres solutions permettant de répondre à ces préoccupations tout en restreignant moins le commerce des produits visés. Le ministère craint également que, même avec la dérogation relative aux communautés inuites, le régime de l'UE relatif aux produits dérivés du phoque ne respecte pas le concept de l'économie bleue que l'UE prône dans tous les aspects de l'utilisation durable des ressources vivantes, hormis pour les espèces de phoque.

Au Nuvanut et dans les Territoires du Nord-Ouest, la capture, la consommation, la confection et la vente de produits dérivés du phoque tout au long de l'année font depuis toujours partie de l'expression culturelle et de la survie économique de la société inuite. Dans un territoire où les prix des denrées alimentaires vendues en magasin sont parmi les plus élevés et où les possibilités d'emploi sont limitées, les Inuits ont aujourd'hui besoin des phoques pour leur sécurité alimentaire et en tant que source de revenus. La chasse au phoque permet aux Inuits de maintenir le lien avec leurs terres et de transmettre leurs connaissances et leur savoir-faire traditionnels aux générations plus jeunes. Les gouvernements du Nuvanut et des Territoires du Nord-Ouest coopèrent avec les artisans et les associations d'artisans d'art pour promouvoir l'économie durable, traditionnelle et contemporaine de leur territoire, ainsi que l'indépendance économique des hommes comme des femmes. Les femmes inuites commercialisent leurs produits dérivés du phoque principalement au niveau local, dans leur communauté, et ne les exportent pas vers l'UE, bien qu'ils soient parfaitement conformes au règlement. Les principales raisons de ce phénomène sont la crainte de commettre une infraction au règlement de l'UE relatif aux produits dérivés du phoque, les entraves aux échanges qui résultent de l'interdiction proprement dite (perte d'intérêt de la part des acheteurs, manque de contact avec les acheteurs potentiels), l'inexpérience du commerce international et la confusion entourant la certification des peaux par opposition à celle des produits dérivés de peaux certifiées. En l'état actuel des choses, pour le Nuvanut, le règlement n'a pas eu d'incidence positive sur le développement socio-économique des communautés inuites. Le régime de l'UE a ouvert une porte, mais il est perçu comme un instrument sous surveillance. Le gouvernement du Nuvanut invite l'UE à rencontrer les organismes

reconnus et d'autres parties concernées afin d'étudier les moyens d'améliorer la mise en œuvre des dispositions du règlement en vue de tirer le meilleur parti de la dérogation relative aux communautés inuites dans ce monde en constante évolution.

Les Territoires du Nord-Ouest poursuivent actuellement la mise en place du cadre administratif approprié pour respecter la dérogation. La première étape cruciale du recensement des capacités locales et des marchés/produits potentiels a été reportée sine die. L'étude de préfaisabilité était censée faciliter la prise de décisions stratégiques en matière d'investissement dans le secteur et encourager le développement de ce dernier de manière pertinente et durable, mais elle reste à entreprendre. Une manifestation promotionnelle organisée en mars 2019 a permis de mettre en évidence de nouveaux débouchés commerciaux parmi les résidents locaux et les groupes de visiteurs. Les Territoires du Nord-Ouest saluent le fait que l'UE reconnaisse la société inuite en tant que telle et son importance culturelle, ainsi que la nécessité de protéger de la même manière l'environnement arctique et l'existence des Inuits. Ils estiment toutefois que le régime de l'UE pour les produits dérivés du phoque a détruit le marché de ces produits et a eu des effets négatifs considérables sur les économies inuites/inuvialuites. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest demande instamment à l'Union européenne d'aborder la question de l'interdiction du commerce des produits dérivés du phoque dans le cadre d'un forum public et de publier un communiqué reconnaissant l'existence de la dérogation relative aux communautés inuites et énumérant les organismes reconnus à ce jour. Ce forum devrait faire valoir le droit des Inuits de vendre des produits dérivés du phoque bruts ou transformés au sein de l'UE et insister sur le fait que les citoyens de l'UE peuvent légalement détenir et vendre en gros ou au détail des marchandises certifiées.

Les organismes reconnus ont également été invités à évaluer l'impact du règlement sur les populations de phoques sur leur territoire. Le ministère groenlandais de la pêche, de la chasse et de l'agriculture tient à souligner que le commerce des produits dérivés du phoque est une activité légitime et durable qui ne devrait pas être entravée ni stigmatisée, et que les communautés inuites et les autres communautés indigènes se préoccupent du bien-être des animaux. Selon le Nuvanut et les Territoires du Nord-Ouest, le règlement n'a pas eu d'impact sur les populations de phoques, et la dérogation n'a pas entraîné d'augmentation des captures. Les animaux ont été et continuent d'être capturés selon les règles en la matière et conformément aux valeurs inuites. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les chasseurs inuvialuits/inuits qui chassent le phoque pour assurer leur subsistance ont toujours eu recours à des méthodes sans cruauté pour capturer les animaux. Les phoques continuent d'être capturés de manière durable en tant que source saine et abordable de protéines et d'huiles animales riches en oméga 3. Leurs peaux sont destinées à l'usage domestique ou représentent une précieuse source de revenus.

5. Conclusions

Comme indiqué dans ce qui précède, le présent rapport a été établi à partir des contributions transmises par tous les États membres de l'UE sauf quatre (la France, la Grèce, le Luxembourg et Malte) et sur la base des rapports présentés par les trois organismes reconnus des pays fournisseurs.

a) Mise en œuvre par les États membres de l'UE

Bien que les statistiques fournies par les organismes reconnus du Groenland et du Nuvanut indiquent que plusieurs États membres de l'UE ont importé des produits dérivés du phoque relevant de la dérogation relative aux «communautés inuites ou autres communautés indigènes», seul le Danemark a déclaré avoir importé de tels produits.

La plupart des États membres n'abritent pas de populations de phoques sur leur territoire. Dans les États membres nordiques (Danemark, Finlande et Suède) et en Estonie, les populations croissantes de phoques deviennent problématiques pour les pêcheurs. Selon ces pays, les phoques causent de graves dommages aux pêcheries locales en dévorant les prises, en détruisant les engins de pêche et en contaminant les stocks de poissons par leurs parasites.

Ces quatre États membres autorisent la chasse au phoque pour des raisons de gestion des ressources marines, à condition que des règles strictes soient respectées en ce qui concerne les quotas/la saison/les zones de pêche, la formation des chasseurs, les considérations de bien-être des animaux, les méthodes d'abattage utilisées, le type de fusils et de munitions. Ces États membres déplorent le retrait de la dérogation relative à la gestion des ressources marines du règlement de l'UE relatif au commerce des produits dérivés du phoque, qui rend illégale la mise sur le marché de l'UE de produits dérivés du phoque par les chasseurs. Selon ces États membres, le fait que seuls les chasseurs puissent utiliser les produits dérivés du phoque pour leurs propres besoins est dissuasif pour la chasse, dont les coûts deviennent ainsi plus importants que les bénéfices qui peuvent en être tirés. Ils jugent également contraire au principe d'utilisation durable des ressources le fait que toutes les parties des phoques capturés ne soient pas totalement utilisées et que les carcasses finissent dans les décharges. Selon la Suède, le phoque devrait être considéré comme une ressource, et il conviendrait d'analyser la valeur économique du tourisme cynégétique et la vente de produits dérivés du phoque en les comparant au coût du remboursement des dommages causés par les phoques, que prévoit la législation nationale. Les quatre États membres font valoir que le commerce des produits dérivés du phoque n'a jamais été un gros secteur d'activité caractérisé par un chiffre d'affaires élevé mais que, dans les régions côtières, il est susceptible de constituer une source de revenus et de contribuer à la préservation des valeurs culturelles. Ils souhaitent que soit au moins autorisée la vente à petite échelle de produits artisanaux par les communautés locales, afin de compenser les frais engagés pour la chasse et de mettre en valeur la créativité et les traditions de ces communautés.

Les populations de phoques font l'objet d'une surveillance étroite dans ces quatre États membres, et le petit nombre de phoques visés par des mesures de réglementation au cours de la période considérée a eu un impact presque négligeable sur la taille et l'état de conservation des populations de phoques gris, de phoques marbrés et de phoques communs, qui ne cessent d'augmenter. Toujours selon ces quatre pays, la chasse au phoque pratiquée de manière à gérer durablement les ressources marines, dans le strict respect du bien-être des animaux, et à l'issue de laquelle toutes les parties de l'animal capturé sont utilisées au lieu d'être gâchées, ne devrait pas susciter d'objection d'ordre moral dans l'opinion publique. Une enquête récente a montré que 50 % des Finlandais étaient favorables au commerce à petite échelle des produits dérivés du phoque.

b) Mise en œuvre par les organismes reconnus

Les organismes reconnus se félicitent de l'engagement de l'UE de respecter et de promouvoir les droits des peuples autochtones, y compris le droit de pratiquer librement leurs activités économiques, et ils souhaitent soutenir l'UE en veillant à ce que la législation qui a été adoptée permette de garantir ces droits, ainsi que la souveraineté alimentaire et la réduction de la pauvreté.

Néanmoins, selon eux, le régime de l'UE pour les produits dérivés du phoque a des effets néfastes sur les communautés inuites et d'autres communautés indigènes, et les exigences en matière de certification ont fait peser une charge excessive sur les producteurs inuits et sur les acheteurs de l'UE, qui a eu des effets dissuasifs. Le Groenland souligne que le commerce des produits dérivés du phoque est une activité légitime et durable qui ne devrait pas être entravée ni stigmatisée, et que les communautés inuites et les autres communautés indigènes se préoccupent du bien-être des animaux. Les Territoires du Nord-Ouest poursuivent actuellement la mise en place du cadre administratif approprié pour respecter la dérogation mais ils estiment que le régime de l'UE a détruit le marché des produits dérivés du phoque et que la situation serait grandement améliorée si l'UE acceptait que tous les phoques capturés par les Inuits/Inuvialuits dans les Territoires du Nord-Ouest soient considérés comme conformes et donc automatiquement certifiés. Pour le Groenland, il aurait été possible, en l'absence du régime de l'UE relatif au commerce des produits dérivés du phoque, de trouver des solutions restreignant moins le commerce pour répondre aux inquiétudes potentielles des citoyens européens et pratiquer une chasse au phoque durable respectant pleinement le bien-être des animaux. Au Groenland, le nombre de phoques capturés et de peaux de phoque vendues sur les marchés national et international entre 2014 et 2017 s'est effondré par rapport à la période antérieure à la mise en place du régime de l'UE.

Au Nuvanut et dans les Territoires du Nord-Ouest, le règlement n'a pas eu d'effet sur les populations de phoques, et la dérogation n'a pas fait progresser les activités de chasse, qui continuent d'être pratiquées selon les règles en la matière et conformément aux coutumes inuites. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuvialuits/Inuits continuent de pratiquer une chasse de subsistance durable, en appliquant des méthodes traditionnelles et sans cruauté, les phoques étant considérés comme une source saine et abordable d'alimentation et comme une précieuse source de revenus.

Le Groenland exhorte l'Union européenne à sensibiliser les citoyens européens et à mieux les informer sur la légalité du commerce des produits dérivés du phoque qui proviennent de la chasse pratiquée par les communautés inuites ou d'autres communautés indigènes, de façon à rétablir la confiance des consommateurs. Le Nunavut invite l'UE à rencontrer les organismes reconnus et d'autres parties concernées afin d'étudier les moyens d'améliorer la mise en œuvre des dispositions du règlement en vue de tirer le meilleur parti de la dérogation relative aux communautés inuites dans ce monde en constante évolution. Les Territoires du Nord-Ouest demandent instamment à l'UE d'aborder la question de l'interdiction du commerce des produits dérivés du phoque dans le cadre d'un forum public et de publier un communiqué reconnaissant l'existence de la dérogation relative aux communautés inuites ainsi que le droit des Inuits de vendre des produits dérivés du phoque à l'UE et du droit des citoyens de l'UE de détenir en toute légalité des produits dérivés du phoque certifiés.

6. Les prochaines étapes

En écho aux questions soulevées et aux préoccupations formulées par les quatre États membres de l'UE concernés par l'augmentation des populations de phoques, ainsi que par les trois organismes reconnus, la Commission européenne organisera en 2020 une réunion spéciale du «groupe des experts des organes de gestion compétents de la CITES» représentant les États membres de l'UE, qui sera consacrée au commerce des produits dérivés du phoque, et elle invitera les organismes reconnus à prendre part à la réunion pour l'examen des points de l'ordre du jour portant sur les questions qui les intéressent.