



Complexité de l'inscription d'espèces endémiques d'Indonésie sur la liste de la CITES : enseignements tirés d'un débat national sur la protection du poisson cardinal de Banggai, *Pterapogon kauderni*

Mochamad Indrawan¹ et Suseno²

C'est en 1920 que Walter Kaudern a attiré pour la première fois l'attention de la communauté scientifique sur le poisson cardinal de Banggai, *Pterapogon kauderni* (PCB). Après être tombé dans les oubliettes pendant 75 ans, le PCB fut « redécouvert » en 1994 par Allen et Steene (1995). À l'heure actuelle, le PCB est un poisson d'aquarium connu dans le monde entier (et très recherché), prisé par les amateurs d'aquarium d'Europe et des États-Unis d'Amérique. On avait cru au départ que cet apogonidé vivant sur les récifs n'existait qu'aux îles Banggai, qui recouvrent un district administratif entier (région) de la province du Sulawesi central (Indonésie). Or, selon de récentes observations, on trouve aussi des PCB dans le port de Luwuk, sur la péninsule principale orientale, dans le détroit de Lembah, au nord de Sulawesi, et dans la baie de Palu, dans le centre (Vagelli 2002). Les poissons observés à Lembah, et éventuellement à Palu, sont des populations sauvages³ (Vagelli et Erdmann 2002). La pression de pêche était forte : entre 2000 et 2001, près de 700 000 PCB ont été vendus dans les îles Banggai. D'après une évaluation faite juste après cette période, une population totale d'environ 1,7 million d'individus survivrait (Vagelli 2002). Selon une estimation plus récente, le stock s'élève à 1,8-2,2 millions de poissons environ, et le taux de collecte est d'au moins 900 000 poissons par an (Vagelli 2007). Ces estimations devraient toutefois être vérifiées par des scientifiques, et le taux de capture, estimé par extrapolation à partir des exportations réalisées sur une courte période, pourrait être revu à la hausse en cas de variations interannuelles importantes des exportations (IUCN/TRAFFIC 2007).

Ce taux de captures élevé, conjugué à certaines caractéristiques biologiques et écologiques du PCB affectant les taux de colonisation des habitats vacants (c'est-à-dire son association à un substrat benthique,

l'absence de dispersion des larves planctoniques, la fragmentation de son habitat en raison de la géomorphologie du substrat récifal, et le fait que les courants empêchent la colonisation entre récifs ; Vagelli 1999, 2007), suscite des inquiétudes quant à l'état de conservation de l'espèce. Il est peu probable que les taux de recrutement et de recolonisation puissent se maintenir face aux taux de captures observés actuellement (Vagelli 2002, 2007; Vagelli et Erdmann 2002). Le PCB ne bénéficie d'aucun régime de protection national ou international, mais il a été inscrit, en septembre 2007, sur la liste des espèces menacées d'extinctions par l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN).

Au début de 2007, en prévision de la quatorzième Conférence des Parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) devant se tenir du 3 au 15 juin 2007, des débats ont été organisés en Indonésie afin de décider s'il convenait ou non d'appuyer la proposition présentée par les États-Unis d'Amérique, visant à inscrire le PCB à l'Annexe II de la Convention⁴, ainsi que d'autres espèces proposées. Les auteurs ont participé à certains débats, en particulier une réunion préparatoire (à Djakarta, le 24 mai 2007)⁵ où se sont rencontrés des représentants des pouvoirs publics (autorités scientifiques et administration), d'organisations non gouvernementales écologistes, des instances provinciales et régionales, et des scientifiques (régionaux, nationaux et internationaux). Des divergences d'opinion marquées sont apparues quant à la proposition d'inscrire le PCB sur la liste de la CITES, ce qui prouve la complexité de l'inscription d'une espèce endémique sur cette liste. On espère que les enseignements tirés de ce processus faciliteront la formulation d'une politique à l'avenir.

1. Biologiste indonésien possédant une vaste expérience acquise depuis 1991 sur le terrain aux îles Banggai et Togean, Sulawesi central. Courriel : jamblang@cbn.net.id
2. Expert en économie, affaires sociales et culturelles auprès du Ministère des affaires maritimes et de la pêche, République d'Indonésie. Courriel : ssn_id@yahoo.com
3. Au fil des années, des intermédiaires et des exportateurs ont relâché des PCB rejetés dans diverses parties de l'archipel indonésien.
4. L'Annexe I dresse la liste des espèces menacées d'extinction. Le commerce de spécimens de cette espèce n'est autorisé que dans des conditions exceptionnelles. L'Annexe II concerne les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais dont le commerce doit être contrôlé afin d'éviter toute exploitation incompatible avec leur survie (<http://www.cites.org/eng/disc/how.shtml>; consulté le 15 mars 2008). En vertu de l'Annexe II, un pays exportateur doit fixer un quota fondé sur une preuve que le taux de capture n'est pas préjudiciable à la (aux) population(s).
5. Suseno faisait aussi partie de la délégation indonésienne à la 14e Conférence des Parties, tenue à La Haye (Pays-Bas).

L'article qui suit porte sur la manière dont un consensus s'instaure et des décisions sont prises, et non sur la décision proprement dite ou ses fondements (les participants à la 14^e Conférence des Parties ont décidé de ne pas inscrire le PCB sur la liste).⁶

Au cours de la réunion préparatoire, différents groupes d'intérêt ont fait des propositions à divers titres. Des représentants du pouvoir central, agents du Ministère des affaires maritimes et de la pêche et de l'Institut indonésien des sciences, ont affirmé que l'inscription du PCB sur la liste de la CITES ne ferait qu'alourdir la charge administrative déjà conséquente imposée par la Convention (pour les espèces déjà inscrites) sans pour autant augmenter les perspectives de protection du PCB. Mais le pouvoir central laissait aux instances provinciales et régionales le soin de prendre la décision finale (appuyer ou non l'inscription du PCB sur la liste de la CITES). Des représentants des instances provinciales du Sulawesi central ont argué que l'inscription de cette espèce sur la liste de la CITES porterait préjudice aux moyens de subsistance des populations locales. Quelques jours après cette réunion préparatoire, le directeur du service des pêches de la province (Dinas Perikanan Propinsi Sulawesi Tengah) exprima son inquiétude en publiant une déclaration dans la presse nationale: la protection de la CITES entraverait les efforts d'élevage en captivité déployés à l'échelon local, s'ils devaient s'avérer réalisables à l'avenir (Anon. 2007a). L'instance régionale des îles Banggai (représenté par un cadre du service des pêches du district), qui n'avait pas eu affaire à la CITES auparavant, se prononça en faveur de la proposition, non sans hésitation, affirmant que l'inscription du PCB sur la liste de la CITES permettrait de faire prendre conscience de l'importance de la biodiversité des îles Banggai. Il faut noter que les parties prenantes du secteur halieutique local – pêcheurs, plongeurs et commerçants – n'assistaient pas à la réunion, bien qu'ils soient des bénéficiaires importants de cette ressource. Tous les participants à la réunion sont convenus qu'il leur faudrait du temps avant de prendre une décision définitive.

Vu la diversité des opinions exprimées sur la question, il est clair qu'il convient d'examiner plus attentivement les avantages et les inconvénients d'une inscription sur les listes de la CITES. L'un des effets positifs de l'inscription serait de sensibiliser les parties prenantes régionales à la valeur de leurs propres ressources naturelles qu'il conviendrait de protéger, à une époque marquée par une forte volonté d'autonomie régionale en Indonésie.

Le revers de la médaille est que, dans certaines régions très éloignées de l'archipel indonésien (dont

les îles Banggai), la mise en application de nouvelles réglementations pourrait se heurter à une résistance sociopolitique de la part des personnes intervenant dans le commerce du PCB (dont certaines ont un pouvoir politique considérable). En outre, le pouvoir central indonésien n'est pas forcément favorable au surcroît de travail administratif qui résulterait de l'inscription d'une espèce supplémentaire. Selon la législation indonésienne relative à l'autonomie des régions (lois 22/1999 et 25/1999, Règlements de l'État 25/2000, et loi 32/2004), la gestion du « secteur » des ressources naturelles (par opposition à la « fonction ») est dévolue aux instances régionales, à l'exception des questions « stratégiques » voir USAID DRSP 2006). Or, la gestion décentralisée de l'espace marin et de ses ressources n'est pas encore mise en œuvre car il reste à élaborer des réglementations officielles qui formeront le cadre juridique nécessaire (Satria 2003). Il reste par conséquent à clarifier le rôle des diverses instances réglementaires.⁷

De par sa nature internationale, la CITES s'adresse aux pouvoirs centraux des pays, caractéristique qui, en Indonésie, n'est pas encore compatible, dans les faits, avec le principe d'autonomie des régions. Dans l'archipel des Banggai, îles éloignées et dispersées, il est déjà difficile de convaincre les gens de la nécessité de la protection de l'environnement, ne serait-ce que pour des raisons d'éthique; il est quasiment impossible de faire comprendre au grand public la nécessité d'accords multilatéraux en matière d'environnement. Les instances régionales qui ont eu à connaître de la CITES s'opposent probablement à l'inscription, sur la liste de la Convention, d'espèces présentes à l'échelon local car cela déboucherait sans doute sur un surcroît de travail administratif, *berita acara*. Le pouvoir central sait ce qu'est la CITES, et s'il tente de dissuader de l'inscription d'une espèce, c'est souvent parce qu'il essaie tout simplement d'épargner aux régions ce fardeau supplémentaire.

L'une des retombées positives de l'inscription d'une espèce endémique sur les listes de la CITES est qu'elle pourrait se doubler d'une assistance technique aux instances régionales et centrales et aux parties prenantes, ce qui offrirait par la même occasion des possibilités de renforcement des capacités.

Au cours de la réunion, un participant (et un seul) a fait observer que l'importance du taux actuel (non admissible à long terme) de capture de *Pterapogon kauderni* par rapport à l'économie locale était très modeste, et que moins de 0,1 pour cent des autochtones participaient au commerce de PCB (qui n'a commencé qu'il y a une douzaine d'années). C'est pourquoi il plaiderait en

6. Compte tenu de la situation géopolitique de l'Indonésie, toute décision d'inscrire une espèce sur les listes de la CITES, pour prendre effet, devrait être entérinée par les instances infranationales et le pouvoir central. Naturellement, l'obtention d'un tel accord, soulève encore des difficultés; il faut notamment améliorer la communication avec les autorités locales et la base de connaissances de celles-ci, en particulier sur les îles éloignées telles que celles de l'archipel de Banggai.

7. Bien que la décentralisation prenne beaucoup de temps et ne soit pas encore achevée, il reste évident qu'elle peut produire des effets bénéfiques, comme l'accroissement des services publics, la résilience des institutions, et une meilleure capacité à mener des réformes (USAID DRSP 2006; Suseno 2007).

faveur de l'inscription du PCB à l'Annexe I de la CITES, interdisant effectivement le commerce international. Il lui a toutefois été répondu qu'il faudrait recueillir de plus amples données socioéconomiques pour mesurer l'importance du fait que moins de 0,1 pour cent de la population, soit 160 personnes environ, participent au commerce. Il a été reconnu que même si l'on considère que cette collecte est artisanale et le nombre de personnes impliquées réduit, les résultats de cette activité peuvent être substantiels. Les pêcheurs appartiennent à des familles et des clans très soudés dont la profonde cohésion sociale a pour conséquence que les profits tirés de la pêche ne bénéficient pas aux seuls pêcheurs.

Les difficultés liées à la mise en place de mesures de conservation ont également été reconnues. Si elles sont présentées sans précaution à des communautés locales, des notions de conservation, même élémentaires, peuvent ne pas être perçues de la même manière par ces populations et par les instances officielles qui les présentent. Il en résulte des malentendus et une certaine animosité à l'égard des pouvoirs publics et des groupes intéressés par la conservation (y compris les chercheurs et les écologistes). Nombreuses sont les preuves empiriques qui montrent que les « cultures tournées vers la nature », comme celle des communautés de pêcheurs des îles Banggai, ont des points de vue tout à fait différents sur la politique de conservation locale, et que la seule façon de les comprendre consiste à travailler en étroite concertation avec les membres de ces communautés (voir par exemple Lowe 2006). Il importe aussi de comprendre et de prendre en considération l'influence politique des commerçants, moteurs de la collecte de PCB, d'autant plus que le commerce revêt la forme d'un oligopole depuis de nombreuses années (Indrawan, obs. pers.).

On peut tirer de multiples conclusions des observations précédentes. Tout d'abord, l'inscription sur les listes de la CITES se heurte à la réalité politique de la gouvernance de l'Indonésie, de nature décentralisée, où il reste à clarifier les rôles respectifs des instances nationales, provinciales et régionales en matière de gestion des ressources naturelles. Il serait particulièrement difficile de délimiter ces rôles pour une espèce dont l'aire de répartition est très limitée, telle que le PCB, qui n'est présent que dans une seule région.

En second lieu, la décision d'inscrire ou non sur les listes de la CITES une espèce ou une ressource telle que le PCB, qui revêt une importance économique locale, devrait être prise au vu d'une analyse adéquate des conséquences de cette mesure, compte tenu des dimensions sociopolitiques. Pour effectuer une analyse de ce genre, il faut mettre directement à contribution les parties prenantes de la filière. Il faut procéder à

des consultations à l'échelle de l'archipel. Il faut consacrer beaucoup d'efforts à la diffusion des principes de la CITES auprès des régions (en particulier celles à fort endémisme), et aider celles-ci à élaborer toutes règles et réglementations nécessaires. Il faut s'assurer de la participation effective des artisans pêcheurs, de manière à ce qu'ils ne se sentent pas les victimes des politiques édictées par les pouvoirs publics et sur lesquelles ils n'auraient normalement pas d'influence. Pour concrétiser des politiques favorables aux catégories démunies et marginalisées, il importe d'évaluer les aspirations des communautés locales et d'en préserver la dignité. Faute de quoi, les réglementations émanant des multiples niveaux d'autorité risqueraient de semer la confusion dans l'esprit des parties prenantes. Ces consultations étant nécessaires, il faut mûrement réfléchir avant de décider d'inscrire ou non une espèce sur une liste de la CITES.⁸

Troisièmement, il faut examiner les compromis nécessaires entre la date d'inscription et la menace que le commerce fait peser sur le PCB. Ainsi, la (prochaine) 14^e Conférence des Parties pourrait être considérée comme une occasion d'inscrire le PCB, et d'écarter ainsi la menace, mais cette démarche doit être soigneusement examinée au regard des avantages qu'il y a à reporter la décision, afin de gagner du temps pour continuer à débattre, et rallier les suffrages en faveur de cette décision.

Quatrième point: une recherche bien conduite est naturellement une condition essentielle à une prise de décision efficace. Il faut promouvoir et encourager la coopération entre scientifiques locaux et internationaux. Chaque pays a certes ses propres normes, son éthique et ses règles à respecter, et il faut parfois un temps considérable pour obtenir les autorisations de recherche nécessaires – pour tous les scientifiques, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Mais il serait dommage de voir une recherche excellente et utile sous un jour défavorable à cause de doutes quant à son statut juridique. Le respect des règles légales permettrait aussi de tirer parti de la recherche menée en coopération par les scientifiques nationaux et internationaux: les chercheurs nationaux et leurs homologues internationaux peuvent apprendre à mettre au point des méthodes analytiques holistiques, plus sensibles aux différences sociales et culturelles.

En conclusion, un principe essentiel se dessine: chaque groupe d'intérêt a son écot à apporter à la prise de décisions. Pour harmoniser les différents points de vue de ces groupes, parvenir à un consensus et atteindre un objectif de conservation commun, il vaudrait la peine de déployer des efforts renforcés afin de toucher tous les groupes d'intérêt et de nouer les liens appropriés avec les chercheurs.

8. Exemple de campagne d'information nécessaire: après la 14^e Conférence des Parties, entre juin et septembre 2007, le Ministre des affaires maritimes et de la pêche, en collaboration avec les instances régionales, a organisé de multiples réunions de concertation en vue de la protection et de la gestion du PCB, qui ont fait l'objet de comptes rendus dans la presse locale (voir par exemple Anon. 2007b).

Remerciements

Nous tenons à remercier MM. Yaya Mulyana, Suharsono, Tonny Soehartono, Siti Nuramaliati Prijono et Ani Mardiasuti qui ont gracieusement partagé leur connaissance approfondie de la CITES. Nous remercions également M. Alejandro Vagelli, M. Eko Rudianto, Mme Gayatri Lilley, M. Liliek Soeprijadi, Mme Ratna Dynni, M. Samliok Ndobe, Mme Suryani Mille et M. Syamsul Bahri Lubis qui ont contribué, directement ou indirectement, à la rédaction du présent article. M. Thomas Graham a accepté de relire le manuscrit et suggéré des améliorations constructives.

Bibliographie

- Allen G. and Steene R.C. 1995. Notes on the ecology and behavior of the Indonesian cardinalfish (Apogonidae) *Pteropogon kauderni* Koumans. *Revue française Aquarologie* 22:7-9.
- Anon. 2007a. Pemprov Sulteng Tolak Spesies Banggai Masuk "Appendix Cites" [The provincial government of Central Sulawesi rejects proposals for CITES up-listing of Banggai species]. *Suara Pembaruan* 25 Mei 2007. (In Bahasa Indonesia)
- Anon. 2007b. Pengelolaan BCF perlu regulasi [BCF management needs to be regulated]. *Radar Sulawesi* 11 August 2007. (In Bahasa Indonesia)
- IUCN/TRAFFIC. 2007. IUCN/TRAFFIC analyses of the proposals to amend the CITES Appendices. CoP14 Inf. 13. Fourteenth meeting of the Conference of the Parties, The Hague (Netherlands), 3-15 June 2007. *Convention on International Trade in Endangered Species*. 184 p. + annexes. [also available at: <http://www.cites.org/eng/cop/14/inf/E14i-13.pdf>]
- Lowe C. 2006. *Wild profusion: Biodiversity conservation in an Indonesian Archipelago*. Princeton and Oxford, UK: Princeton University Press. 196 p.
- Satria A. 2003. Desentralisasi kelautan: Evaluasi dan proyeksi. p. 303-310. In: Piliang I.J., Ramdani D. and Pribadi D.A. (eds). *Otonomi daerah: Evaluasi dan proyeksi [Marine decentralization: Evaluation and projection]*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa dan Partnership for Governance Reform in Indonesia. (In Bahasa Indonesia)
- Suseno. 2007. *Menuju Perikanan Berkelanjutan [Toward Sustainable Fisheries]*. Jakarta: Pustaka Cidesindo. xvi + 161 p. (In Bahasa Indonesia)
- USAID DRSP (USAID Democratic Reform Support Program). 2006. *Decentralization 2006: Stock taking on Indonesia's recent decentralization reforms*. Jakarta: The Donor Working Group on Decentralization. 54 p. [Also available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADH311.pdf]
- Vagelli A. 1999. The reproductive biology and early ontogeny of the mouthbrooding Banggai cardinalfish, *Pteropogon kauderni* (Perciformes, Apogonidae). *Environmental Biology of Fishes* 58:79-92.
- Vagelli A. 2002. Notes on the biology, geographic distribution and conservation status of the Banggai cardinalfish *Pteropogon kauderni* Koumans 1933, with comments on captive breeding techniques. *Tropical Fish Hobbyist* 51:84-88.
- Vagelli A. 2007. Synopsis of the biology and conservation status of the Banggai cardinalfish *Pteropogon kauderni*. Presentation given by Dr Alejandro Vagelli to the Indonesian CITES Authorities, Jakarta, 24 May 2007.
- Vagelli A. and Erdmann M. 2002. First comprehensive ecological survey of the Banggai cardinalfish *Pteropogon kauderni*. *Environmental Biology of Fishes* 63:1-8.