

L'organisation de la politique commune de la pêche

Dominique Breillat

Volume 5, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101482ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101482ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Breillat, D. (1988). L'organisation de la politique commune de la pêche. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 5, 31-59.
<https://doi.org/10.7202/1101482ar>

L'organisation de la politique commune de la pêche

DOMINIQUE BREILLAT *

L'« Europe bleue » n'est pas née en 1983. Elle existait bien avant. On ne peut même pas fixer la date de son apparition au 1^{er} janvier 1977, lorsque la zone communautaire de pêche est devenue réalité. On peut dire qu'elle a commencé à être une réalité le 11 février 1971, c'est-à-dire au moment où, à la suite des décisions du Conseil des ministres de l'Agriculture du 20 octobre 1970, sont entrées en vigueur les dispositions constituant le fondement de la politique commune de pêche.

Dès 1962, le Conseil avait examiné le problème à la faveur de la préparation de la conférence de Londres, qui devait se tenir de décembre 1963 à mars 1964. Cette conférence faisait suite à la décision de la Grande-Bretagne de dénoncer la vieille Convention de La Haye sur la pêche en mer du Nord du 6 mai 1882. Seize États participèrent à ces travaux : les sept membres de l'Association européenne de libre-échange, parmi lesquels quatre futurs membres de la Communauté économique européenne¹ (Danemark, Royaume-Uni, Espagne et Portugal), l'Irlande, l'Islande et les six États membres de la C.E.E. En outre, un observateur de la C.E.E. assistait aux travaux. Par une résolution en date du 29 février 1964, cette conférence recommandait aux gouvernements de tracer leur ligne de conduite en matière de pêche de manière à sauvegarder, entre autres, les intérêts des pays intéressés par le développement du

* Maître de conférence à la Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers.

1. Ci-après dénommée C.E.E. ou Communauté européenne.

commerce du poisson et des produits de la pêche dans le sens envisagé par le rapport de l'O.E.C.E.² de 1960 sur les politiques de la pêche en Europe occidentale et en Amérique du Nord. C'était déjà souligner l'intérêt pour les problèmes touchant le marché des produits de la pêche. Mais la spécificité communautaire apparaît dans la convention adoptée le 9 mars 1964³. La Communauté obtient que soit insérée une disposition précisant que cette convention ne peut faire obstacle au maintien et à l'instauration d'un régime particulier en matière de pêche entre les États membres de la C.E.E., ainsi qu'entre celle-ci et les États associés, réservant ainsi sa liberté d'action dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'une politique commune de pêche⁴.

La politique commune de pêche devait être lancée à la suite d'un rapport de la Commission, en 1966⁵. Celui-ci présentait un aperçu global de la situation de la pêche dans les États membres de la C.E.E. et formulait des propositions dans ce secteur. Un très grand nombre d'éléments seront repris à l'article 10 du règlement 2141/70 du Conseil du 20 octobre 1970⁶ portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche et dans les considérants du règlement 2142/70 du Conseil du même jour⁷ portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche.

La Commission constatait tout d'abord que la production communautaire stagnait alors que la production mondiale augmentait. En 10 ans, celle-ci avait progressé de 50%. La Commission soulignait en outre que la couverture des besoins de la Communauté par ses propres

2. ORGANISATION EUROPÉENNE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE, *L'O.E.C.E. au service de l'Europe : les activités de l'Organisation européenne de coopération économique* (5^e éd., 1960).

3. *Convention sur la pêche*, (1966) 581 R.T.N.U. 57.

4. *Id.*, art. 10 : « Aucune disposition de la présente convention ne peut faire obstacle au maintien ou à l'institution d'un régime particulier en matière de pêche : a) entre les États membres de la Communauté économique européenne et les États qui y sont associés ; b) entre les États membres de l'Union économique du Bénélux [...] ».

5. Consultation du Comité économique et social au sujet du « Rapport sur la situation du secteur de la pêche dans les États membres de la Communauté économique européenne et les principes de base pour une politique commune », dans *Journal officiel des Communautés européennes* [ci-après dénommé *J.O.C.E.*] du 29 mars 1967, n° C-58, p. 861.

6. Règlement 2141/70 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 27 octobre 1970, n° L-236, p. 1.

7. Règlement 2142/70 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 27 octobre 1970, n° L-236, p. 5.

ressources avait diminué, principalement pour le hareng et pour le thon. En 1970, le déficit global s'élevait à 381,7 millions de tonnes.

Le 6 juin 1968, la Commission soumet au Conseil trois propositions visant à établir une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, ainsi qu'une organisation commune des marchés, et tendant également à la suspension des droits applicables à certains produits du tarif douanier commun. Ces différentes propositions finissent par aboutir, principalement sous la pression de la France, à un accord en trois points lors de la session du Conseil des 29 et 30 juin 1970 : politique commune des structures ; organisation commune des marchés ; droit communautaire sur le plateau continental.

La concrétisation normative s'effectuera tout d'abord par le règlement 2142/70 du Conseil du 20 octobre 1970 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche⁸. Ce règlement sera « codifié » par un nouveau règlement du Conseil (n° 101/76) en date du 19 janvier 1976⁹, cette codification étant devenue nécessaire en raison du nombre élevé de modifications intervenues depuis 1970. À cela, il faut ajouter les importantes décisions prises par le Conseil lors de sa réunion du 25 janvier 1983¹⁰ et précisées dans le courant de l'année 1983. Cette politique structurelle sera définie plus avant avec le règlement 4028/86 du 18 décembre 1986¹¹.

Un autre règlement important était également adopté le 20 octobre 1970 par le Conseil. Il avait trait à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche¹². Ce texte, modifié en 1974¹³ et en 1975¹⁴, sera lui aussi « codifié » en 1976 par le règlement 100/76 du

8. *Ibid.*

9. Règlement 101/76 dans *J.O.C.E.* du 28 janvier 1976, n° L-20, p. 19. Il abroge le règlement 2141/70 sous un même intitulé.

10. Voir le règlement 170/83 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche et le règlement 171/83 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, dans *J.O.C.E.* du 27 janvier 1983, n° L-24, pp. 7 et 14 respectivement.

11. Règlement 4028/86, dans *J.O.C.E.* du 31 décembre 1986, n° L-376, p. 7.

12. Règlement 2141/70, *supra*, note 6.

13. Règlement 1555/74, dans *J.O.C.E.* du 22 juin 1974, n° L-167, p. 1 : régime communautaire à l'importation de carpes et de truites ; et règlement 2682/74, dans *J.O.C.E.* du 25 octobre 1974, n° L-288, p. 3 : modification de la périodicité de la fixation de la valeur forfaitaire intervenant dans le calcul de la compensation financière.

14. Il complète l'Annexé I sous A et l'Annexe IV sous B.

Conseil, en date du 19 janvier 1976¹⁵, avant d'être remanié par le règlement 3796/81 du 29 décembre 1981¹⁶, qui constitue actuellement le droit positif.

En adoptant simultanément ces deux règlements, le Conseil avait entendu, en 1970, souligner le caractère indissociable et complémentaire des deux éléments constituant la politique commune de pêche. La révision de 1981 est intervenue pour tenir compte, en principe, de la situation créée à la suite de l'extension à 200 milles des eaux communautaires, mais aussi, plus simplement, pour améliorer le fonctionnement actuel du marché communautaire.

Le *Traité instituant la Communauté économique européenne* a été signé le 25 mars 1957¹⁷. Il aura donc fallu près de 14 ans pour qu'entre en vigueur une politique commune de la pêche. Un tel retard peut surprendre. On peut cependant trouver quelques explications.

Avant toute chose, il convient d'insister sur le fait qu'au regard des traités communautaires le domaine de la pêche est du ressort de la politique agricole. Or, ces activités de pêche ont bien souvent été considérées comme marginales. Pourtant c'était oublier que les pêcheurs représentaient quand même 14% de la population travaillant dans le secteur agriculture-sylviculture-pêche. Mais on a accordé peu d'importance à ce domaine dans la mesure où il intéressait inégalement les États et où il était limité géographiquement.

En revanche, à partir de 1969 et de la conférence de La Haye, lorsque l'adhésion du Danemark, de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la Norvège se fait, sinon probable, tout au moins possible, la pêche va revêtir une importance bien différente. Pour tous ces pays candidats, la pêche constitue une activité vitale et leurs prises dépassent largement celles des États fondateurs de la Communauté économique européenne. Si l'on tient seulement compte du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, leur production totale était de 2,6 millions de tonnes alors que celle de la Belgique, de la France, de la République fédérale d'Allemagne, de l'Italie et des Pays-Bas n'est que de 2,1 millions de tonnes.

15. Règlement 100/76 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 28 janvier 1976, n° L-20, p. 1.

16. Règlement 3796/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 31 décembre 1981, n° L-379, p. 1.

17. *Traité instituant la Communauté économique européenne*, (1958) 298 *R.T.N.U.* 11 [ci-après dénommé *Traité de Rome* ou *Traité C.E.E.*].

On sait par ailleurs que les problèmes de la pêche seront ceux qui rendront délicates les négociations conduisant à l'élargissement de la Communauté et que cela expliquera en partie le *nei* des électeurs norvégiens lors du référendum des 24 et 25 septembre 1972. N'oublions pas que les prises de la Norvège avoisinaient alors les trois millions de tonnes.

Ce caractère sensible du secteur de la pêche resurgira lors des négociations sur l'adhésion du Portugal et surtout de l'Espagne. Cependant, les discussions sur les questions relatives à l'organisation des marchés et à la politique des structures se dérouleront assez facilement, les difficultés concernant surtout l'accès aux lieux de pêche¹⁸. Il ne faut pas oublier que l'adhésion des deux États augmente le nombre des marins pêcheurs de 90%, la capacité de pêche de la Communauté, de 80%, et la consommation humaine de produits de la pêche, d'environ 50%. La Communauté est devenue en 1986 le troisième producteur mondial¹⁹.

Si l'on a coutume de dire que l'Europe bleue est née en 1983, ce n'est certainement pas parce que la pêche était ignorée des instances de Bruxelles, mais parce que l'Europe de la mer était une Europe verte ne constituant qu'un aspect de la politique agricole commune. Mais depuis 1970-1971, la politique commune de la pêche a évolué et, surtout, elle s'est élargie aux autres problèmes spécifiques que ne pouvait résoudre la politique agricole commune. La politique commune de la pêche a acquis une spécificité qui se trouve également dans les domaines de l'organisation des marchés et dans celui de la politique structurelle. Cela fait qu'aujourd'hui l'Europe de la mer est devenue une Europe bleue.

I. — L'EUROPE DE LA MER EST UNE EUROPE VERTE

L'article 38 alinéa 1 du *Traité de Rome* a expressément classé les produits de la pêche parmi les produits agricoles et, en conséquence, les dispositions relatives à l'agriculture étaient donc applicables de plein

18. Voir G. APOLLIS, « La réglementation des activités halieutiques dans l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal au *Traité C.E.E.* », (1985) 31 *A.F.D.I.* 841; cf. les art. 154 à 176 et 346 à 363 des Actes relatifs à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes, dans *J.O.C.E.* du 15 nov. 1985, n° L-302, respectivement aux pp. 69-76 et 125-131 [ci-après dénommé l'Acte d'adhésion].

19. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *19^e rapport général sur l'activité des communautés européennes* (1985).

droit à la politique de la pêche²⁰. Cela explique que les techniques mises en œuvre pour élaborer une politique commune de la pêche seront la plupart du temps des techniques déjà connues dans le cadre de la politique agricole commune.

A. — Les produits de la pêche : des produits agricoles

Dès 1966, le rapport de la Commission soulignait les caractères communs pouvant exister entre l'agriculture et la pêche.

Dans ces deux secteurs, il existe une dépendance à l'égard des facteurs naturels d'ordre climatique ou physico-chimique, dont la maîtrise par l'homme reste très limitée. Cette particularité entraîne des fluctuations saisonnières affectant la régularité des quantités disponibles et rendant difficile leur adaptation aux besoins du marché.

En outre, on constate une fluctuation importante et souvent imprévisible des volumes ou de la nature de la production et, par conséquent, des prix du marché. Le domaine de l'agriculture, dans une large mesure, et celui de la pêche, dans la quasi-totalité de ses aspects, ne connaissent pas la certitude et la prévision précise. Les produits agricoles comme ceux de la pêche, de par leur caractère périssable, entraînent les mêmes exigences, les mêmes problèmes, les mêmes difficultés dans la recherche de solutions. De même, la relative rigidité de la demande des produits alimentaires rapproche les deux secteurs.

Enfin, dans l'un et l'autre cas, il est malaisé de procéder à l'établissement d'un programme prévisionnel de production et, partant, au calcul prévisionnel des coûts.

On pourra aussi compléter ces remarques de la Commission en notant que les candidatures de l'Espagne et du Portugal ont soulevé dans chacun des secteurs des difficultés dont on peut d'ores et déjà constater les manifestations.

Mais on peut aussi constater que les problèmes que l'on rencontre généralement dans l'agriculture ont une parenté avec ceux de la pêche lorsque l'on compare les situations des divers États membres. C'est la diversité qui caractérise l'agriculture des pays de la Communauté. C'est également la diversité ou l'hétérogénéité qui caractérise les économies de la pêche de chacun des membres de la C.E.E. : diversité en ce qui concerne les modes de pêche pratiqués, diversité des navires de

20. *Traité de Rome, supra*, note 17, article 38(1).

pêche utilisés quant aux dimensions ou à la modernité, diversité des entreprises de pêche, diversité des structures de distribution, diversité des législations nationales qui bien souvent conduisent à des incompatibilités. En outre, les intérêts des divers États sont différents parce que l'importance de la pêche dans chacune des économies est inégale. En 1970, c'est la France qui enregistre les prises les plus importantes : 35 % ; la R.F.A. vient ensuite avec 30 % puis les Pays-Bas avec 19 %, l'Italie avec 13 % et enfin la Belgique avec 3 %. Mais on appréciera davantage l'importance économique réelle de la pêche pour chacun d'entre eux en constatant que la pêche représentait alors 0,26 % du P.N.S. néerlandais, 0,23 % de celui de la France, 0,21 % de celui de l'Italie, 0,086 % de celui de la Belgique et enfin 0,072 % de celui de la R.F.A.

En outre, les tendances des États à accorder des aides dans le domaine strictement agricole se retrouvent dans le secteur de la pêche : aide pour moderniser les flottes, pour diminuer les coûts d'exploitation, pour augmenter le revenu. Ces aides n'étaient d'ailleurs pas toujours judicieuses et la Cour des comptes les qualifia en 1969, à propos de la France, de « saupoudrage ».

On comprend dès lors que le fait de considérer la pêche comme l'un des volets de la politique agricole commune ait pu apparaître comme une démarche naturelle.

L'article 38 alinéa 1 dispose :

Le Marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, d'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits²¹.

L'alinéa 3 prévoit que les produits qui sont soumis aux dispositions des articles 39 à 46 inclusivement²² sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe II du Traité de Rome. Or, cette annexe II fait notamment figurer dans la liste des produits incorporés au Marché commun agricole les « poissons, crustacés et mollusques » (chapitre 3), les « préparations de viandes, de poissons, de crustacés et de mollusques » (chapitre 16).

Ce lien étroit subsiste toujours sur le plan des principes. Les considérants du règlement 3796/81, qui modifie l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, rappellent

que le fonctionnement et le développement du Marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique

21. *Ibid.* (nous soulignons).

22. Il s'agit des dispositions du Traité C.E.E., *supra*, note 17, relatives à l'agriculture.

agricole commune et que celle-ci doit, notamment, comporter une organisation commune des marchés agricoles pouvant prendre diverses formes suivant les produits

et ils précisent que la « pêche a une importance considérable dans l'économie agricole de certaines régions côtières de la Communauté ²³ ».

Enfin, on pourrait aussi remarquer qu'il s'agit d'une organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et non pas des produits de la mer. En réalité, le champ d'application des textes communautaires inclut les deux acceptions. Il s'agit bien des produits de la pêche, ce qui inclut aussi bien les poissons d'eau douce que les poissons de mer ²⁴. Mais la politique commune de la pêche s'applique aussi à d'autres activités marines, notamment le conchyliculture.

Si la politique commune de la pêche est un élément de la politique agricole commune par son objet, elle l'est également par sa mise en œuvre du fait qu'elle utilise des techniques semblables.

B. — Politique commune de la pêche : mise en œuvre d'une politique commune d'un produit agricole

L'article 39 du Traité de la C.E.E. assigne un certain nombre de buts à la politique agricole commune : accroître la productivité de l'agriculture en favorisant le progrès technique et en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ²⁵. Cela correspond en fait à deux objectifs principaux, à savoir mettre en place des organisations de marché et inciter à l'amélioration des structures. Ce sont précisément les deux volets de l'organisation communautaire de la pêche.

Les organisations de marché constituent un ensemble de dispositions qui concernent la production et la commercialisation d'un produit agricole donné et qui prévoient l'utilisation de techniques précises : prix à la production, subventions et primes, stockage public ou privé, subventions à l'exportation et taxes à l'importation, cotisations à la production et taxe de coresponsabilité, normes de qualité, aides aux groupements de

23. Règlement 3796/81, *supra*, note 16.

24. Voir notamment l'Annexe VI au règlement 3796/81, *supra*, note 16, portant modification du tarif douanier au chap. 3.

25. Traité C.E.E., *supra*, note 17, art. 39.

producteurs. Mais il n'y a pas qu'un seul genre d'organisation des marchés. Chaque organisation est établie en fonction du type de produit. Et de fait, l'article 39 prévoit que dans l'élaboration de la politique agricole commune il doit être tenu compte notamment du caractère particulier de l'activité agricole découlant de la nature sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles.

Ces organisations de marché reposent essentiellement sur des systèmes de prix, qui en forment l'instrument fondamental. Sans doute y a-t-il à cet égard d'assez grandes différences en matière de fixation des prix selon les produits, mais les produits de la pêche ne se trouvent pas à proprement parler dans une situation à part. Si certains produits comme les céréales connaissent un système assurant aux producteurs une garantie de prix absolue, si d'autres, en revanche, ne connaissent pas de prix garanti aux producteurs mais des aides directes aux producteurs ou une protection contre l'extérieur, certains produits sont soumis à un système de prix par un mécanisme d'intervention plus ou moins facultatif. Tel est sans doute le cas des produits de la pêche. Mais on retrouve un tel mécanisme pour le système d'organisation de certains fruits et légumes, marché organisé dès 1966 et donc antérieur à l'organisation du marché des produits de la pêche. L'exemple des fruits et légumes paraît particulièrement intéressant pour les produits de la pêche, car les fruits et légumes sont également affectés par des fluctuations extrêmement grandes qui dépendent de facteurs géographiques, climatiques, etc. Cela explique sans doute que l'on retrouve cette ressemblance à propos du mécanisme de fixation des prix. Celui-ci fait intervenir des organisations de producteurs pour les fruits et légumes. Or, le rôle joué par les organisations de producteurs se révèle l'une des données les plus importantes de ce volet de la politique commune de la pêche. Ce parallélisme s'est d'ailleurs encore accentué en ce qui concerne les organisations de producteurs. Le règlement 3796/81 relatif à l'organisation des marchés de la pêche a notamment accru les aides à la constitution des organisations de producteurs et prévu la possibilité d'étendre aux producteurs non adhérents de ces organisations de producteurs certaines des règles fixées afin de parvenir à un contrôle réel du marché ²⁶. On observe la même évolution pour les fruits et légumes puisque le compromis adopté par le Conseil des 17 et 18 octobre 1983 a arrêté les grandes lignes d'une réforme de l'organisation du marché des fruits et légumes, et que les règlements du 14 novembre 1983, qui concrétisent cet accord, ont prévu ces aides accrues à la constitution

26. Voir règlement 3796/81, *supra*, note 16.

d'organisations de producteurs ainsi que le principe de l'extension des disciplines de production²⁷.

Si nous examinons maintenant la politique structurelle en matière de pêche, nous constatons qu'elle s'inscrit tout à fait dans la foulée des principes affirmés, depuis longtemps, en matière agricole. La Commission et le Conseil ont repris des dispositions arrêtées à cet égard dès décembre 1962. L'amélioration des structures est de la compétence des États, qui doivent prendre les mesures adéquates « pour assurer un développement équilibré en fonction des programmes généraux d'expansion ». L'inconvénient de ce mécanisme est parfois de maintenir des structures dépassées.

Les institutions contribuant à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche dans les aspects qui nous intéressent ne présentent guère de caractéristiques que celles que l'on rencontre pour la mise en œuvre des autres aspects de la politique agricole commune et principalement des autres organisations de marché.

Pour les produits de la pêche commune et pour les autres produits agricoles, c'est le Conseil qui est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique commune. De son côté, la Commission dispose d'un pouvoir propre concernant les modalités d'application à caractère technique. Mais c'est aussi la Commission qui propose au Conseil un certain nombre de décisions à prendre. Ceci permettra au Conseil, sur proposition de la Commission, de déterminer les éléments relatifs à la fixation des différents prix. Le Conseil aura un rôle de coordination des politiques nationales pour tout ce qui intéresse l'amélioration des structures des entreprises. Il élaborera les programmes d'action, jouant un rôle d'orientation et d'incitation.

Trois organes d'application existent, qui là encore ne présentent guère de caractère original dans le contexte de la politique agricole commune.

Il s'agit tout d'abord du Comité permanent des structures de la pêche. Instauré par le règlement 101/76, il s'est substitué au Comité permanent des structures agricoles créé en 1962²⁸. S'il y a eu création autonome, c'est principalement pour des raisons d'efficacité administrative, mais la conception, le fonctionnement et les compétences restent très comparables. Le Comité permanent des structures de la pêche comprend

27. On peut remarquer que les dépenses du secteur fruits et légumes frais représentent aussi une faible part du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles [ci-après dénommé F.E.O.G.A.]. Garantie: 2,9% des crédits alors que la production représente 12% de la production agricole communautaire.

28. Voir règlement 101/76, *supra*, note 9.

des représentants des États membres. Il est chargé de l'information réciproque des États et de la Communauté, et instruit les dossiers auprès du F.E.O.G.A.

Autre institution créée dans le cadre de la politique commune de pêche, le Comité consultatif de la pêche comprend des représentants des professionnels de même que des consommateurs et informe la Commission par ses avis. Créé par une décision du 25 février 1971, il a été organisé en 1973 et peut être consulté par la Commission sur tous les problèmes relatifs à l'application des règlements concernant l'établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche et l'organisation commune des marchés ainsi que sur tous les problèmes sociaux. En outre, le président de ce comité de 45 membres peut indiquer à la Commission la nécessité de consulter cet organe au sujet d'un problème déterminé. Là encore, il n'y a rien de nouveau. Il s'agit de l'un des comités consultatifs existant dans le cadre de la politique agricole commune, chacun d'entre eux correspondant à des marchés agricoles organisés. Enfin, on mentionnera le Comité consultatif paritaire compétent pour les problèmes sociaux de la pêche maritime.

Mais il faut surtout évoquer, parmi les institutions communes intervenant dans la politique commune de pêche, le F.E.O.G.A. mentionné plus haut. Créé en 1972, il finance la politique agricole commune. Il s'agit en réalité d'un titre spécial du budget de la Communauté qui réunit l'ensemble des dépenses communautaires dans le domaine agricole. Il finance, à travers sa section Garantie, les dépenses de la politique agricole commune et participe, à travers sa section Orientation, à l'amélioration des structures agricoles.

Cependant, en raison du système d'organisation de marché propre aux produits de la pêche, l'intervention du F.E.O.G.A. reste particulièrement réduite par rapport aux autres secteurs de la politique agricole commune. La section Garantie consacre moins de 1% du total de ses interventions à la pêche²⁹ tandis que la section Orientation, qui correspond à 5% des dépenses dont dispose le F.E.O.G.A. alors que l'objectif initial était de 25%, consacre elle aussi une part extrêmement faible de ses crédits au secteur de la pêche.

Enfin, on ne saurait oublier parmi les institutions susceptibles d'intervenir les États dont le rôle est multiforme dans les mécanismes prévus pour l'organisation des marchés et qui sont tentés dans de nombreux cas d'apporter des aides à ce secteur, mais qui restent soumis

29. Voir les dispositions du Traité C.E.E. (*supra*, note 17) relatives à l'agriculture.

aux articles 92 à 94 du Traité de la C.E.E. relatifs aux « aides accordées par les États ³⁰ ».

Malgré tous ces éléments similaires entre la politique agricole commune et la politique commune de la pêche, force est de constater que si cette dernière constitue l'un des volets de l'Europe verte, il n'en reste pas moins que, petit à petit, cette politique a acquis une originalité par rapport aux autres politiques agricoles. Déjà l'acte d'adhésion du Danemark, de la Norvège, de l'Irlande et du Royaume-Uni montrait assez bien cette ambiguïté ³¹. Le titre II de la quatrième partie consacrée aux mesures transitoires est intitulé : Agriculture. Ce titre comprend quatre chapitres : Dispositions générales ; Dispositions relatives à certaines organisations communes de marché ; Dispositions relatives à la pêche ; Autres dispositions. La pêche est à la fois un élément de l'agriculture et un élément distinct. Sans doute dans cette hypothèse la pêche était-elle le problème majeur posé par l'adhésion de ces États. On retrouve cette même façon de dissocier la pêche de l'agriculture dans l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Mais si l'on voulait une preuve de cette dissociation de la politique de la pêche du reste de la politique agricole commune, on la retrouverait dans le fait que depuis 1977 le rapport général sur l'activité des Communautés européennes consacre une section distincte au problème de la pêche.

Dès 1966, le rapport de la Commission soulignait le caractère particulier de la pêche par rapport aux autres secteurs de l'agriculture. Les fluctuations de la production dans ce secteur sont plus accentuées que pour la plupart des produits agricoles ; la part du hasard demeure importante. Les investissements nécessaires à l'exploitation des ressources de la haute mer dépassent de plus en plus les possibilités des entreprises de pêche de type traditionnel ³². La question des fonds de pêche ne trouve pas d'équivalent dans les autres secteurs de l'agriculture. Le fait que la plupart des espèces, et notamment les espèces pélagiques, n'aient pas un habitat constant rend indispensable une liaison étroite avec la recherche scientifique. Enfin, c'est peut-être encore plus sur le plan humain qu'apparaît l'originalité du secteur de la pêche en raison du « particularisme des gens de mer, né de la vie hors du commun qu'ils vivent et des risques

30. *Id.*, art. 92-94.

31. Voir les Actes relatifs à l'adhésion aux Communautés européennes du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, dans *J.O.C.E.* du 27 mars 1972, n° L-73, p. 1.

32. Voir *supra*, note 5, pp. 862-863.

perpétuels qu'ils encourent à la mer ³³ », ainsi que le soulignait le rapport de la Commission.

Tous ces aspects font que l'Europe de la mer ne peut être réellement considérée comme une Europe verte. Elle est avant tout une Europe bleue.

II. — L'EUROPE DE LA MER EST UNE EUROPE BLEUE

Lorsqu'a été mise en place en 1970 une organisation communautaire de l'économie de la pêche, on a tout de suite fait une distinction entre les problèmes, concrétisée par deux règlements du Conseil en date, l'un et l'autre, du 20 octobre 1970. Il s'agissait d'organiser le marché des produits de la pêche, mais aussi de définir une politique commune des structures.

A. — Organisation commune des marchés

Chaque État membre de la C.E.E. avait bien souvent organisé son propre système de fixation des prix dans le secteur de la pêche ou structuré l'ensemble des professions de la mer. Ainsi en France, l'ordonnance du 14 août 1945 avait déterminé l'organisation professionnelle des pêches maritimes et prévu l'association des organisations syndicales à la gestion des intérêts généraux de la profession dans le cadre des comités interprofessionnels, de comités locaux et du Comité central des pêches maritimes.

Mais ces différentes organisations nationales, peu en harmonie les unes avec les autres, correspondaient très mal aux principes communautaires, qui soumettent l'organisation des marchés au régime des articles 85 à 90 du Traité C.E.E. ³⁴, c'est-à-dire aux dispositions relatives aux règles de concurrence applicables aux entreprises, étant entendu que conformément à l'article 42 cette application du chapitre relatif aux règles de concurrence à la production et au commerce des produits de la pêche ne se fait que dans la mesure déterminée par le Conseil.

Le règlement 2142/70 modifié principalement en 1976 et 1981 a fixé un certain nombre de principes directeurs d'organisation et confié une responsabilité essentielle à des organisations de producteurs ³⁵.

33. *Id.*, p. 863.

34. *Supra*, note 17.

35. Règlement 2142/70, *supra*, note 7.

1. — Principes directeurs

L'organisation commune des marchés s'attache à résoudre principalement trois types de problèmes interdépendants : celui des normes de commercialisation nécessaires pour assurer un marché concurrentiel de qualité ; celui du régime des prix, capital pour la stabilisation des marchés ; celui des échanges avec les États tiers, vitaux pour assurer l'approvisionnement du marché communautaire mais aussi pour empêcher son dérèglement.

a) Normes de commercialisation

Il s'agit là d'un premier pas vers une coordination des politiques de commercialisation. L'objectif, selon le Conseil, est d'« éliminer du marché les produits de qualité non satisfaisante et de faciliter les relations commerciales sur la base d'une concurrence loyale, contribuant ainsi à améliorer la rentabilité de la production ». Cette importance des normes de commercialisation se retrouve également dans l'organisation des fruits et légumes, dont le fonctionnement est conditionné par la définition de normes de qualité, des normes communautaires de qualité et des règles d'étiquetage ayant été fixées pour une vingtaine de légumes et une dizaine de fruits.

Dans le secteur des produits de la pêche, ces normes de commercialisation portent sur le classement par catégorie de qualité, de calibre, de taille ou de poids, l'emballage, la présentation et l'étiquetage ou le marquage concernant la plupart des poissons, crustacés et mollusques, les conserves ainsi que les farines de poisson figurant à la nomenclature du chapitre III du tarif douanier commun, ce qui représente environ les deux tiers du tonnage des prises placées sous ce régime³⁶. Sans entrer dans le détail de cette réglementation, on peut observer que le contenu de ces normes est limité essentiellement à deux critères : la taille, exprimée soit en fonction des dimensions, soit en fonction du poids du produit ou du nombre d'unités par kilogramme, et la fraîcheur, qui mis à part les crevettes, est exprimée par un coefficient calculée d'après les résultats de

36. Voir le règlement 103/76 portant fixation des normes communes de commercialisation pour certains poissons frais ou réfrigérés, dans *J.O.C.E.* du 28 janv. 1976, n° L-20, p. 29 et le règlement 104/76 portant fixation des normes de commercialisation pour les crevettes grises du genre « Crangon » sp. p., dans *J.O.C.E.* du 28 janv. 1976, n° L-20, p. 35. Quelques modifications ont été nécessaires du fait de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

l'analyse organoleptique du produit. Cela permet d'aboutir à trois catégories de fraîcheurs : extra, A et B³⁷.

Les États sont tenus de soumettre à un contrôle de conformité tous les produits pour lesquels des normes ont été déterminées. Ce contrôle peut avoir lieu à tous les stades de la commercialisation — c'est-à-dire à partir de la première mise en vente ou de la première vente à la suite de l'introduction du produit dans la Communauté — ainsi qu'au cours du transport. Ce dernier point est fondamental, car le transport peut rapidement modifier les qualités originelles des produits.

L'influence de cette réglementation stricte en matière des normes de qualité est déterminante en ce qui concerne tant le fonctionnement même des mécanismes de retrait que le degré de participation financière de la Communauté.

b) Système de fixation des prix

Le mode de fixation des prix reste le pivot de toute la politique agricole commune, mais il subit bien évidemment une adaptation liée à l'originalité des produits de la pêche. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal n'a pas entraîné de bouleversement, l'alignement des prix sur le niveau communautaire ayant été retenu du fait du faible écart de prix entre les Dix et les nouveaux venus³⁸, à l'exception de l'anchois, pour lequel un « rapprochement en 5 étapes annuelles » a été prévu, et de la sardine de l'Atlantique, pour laquelle le rapprochement se fera en 10 ans. Ces dérogations entraînent par ailleurs des mesures compensatoires en faveur des professionnels des Dix.

La stabilisation du marché des produits de la pêche soulève un grand nombre de difficultés tenant principalement à la dispersion des offres, à l'adaptation tardive à la demande, à la concentration tant en amont qu'en aval de la production. L'offre est particulièrement fluctuante et s'accommode très mal du souci exprimé d'assurer des revenus stables et surtout corrects aux travailleurs et aux exploitants.

Deux types de déséquilibres se manifestent dans le marché des produits de la pêche. D'une part, on note une inadaptation de l'offre globale aux besoins de la consommation. D'autre part, on constate fréquemment une abondance soudaine mais éphémère de l'offre.

37. D'autres éléments de la commercialisation font l'objet de normes : emballage, présentation, étiquetage, etc.

38. Voir G. APOLLIS, « L'Europe bleue élargie » (1986), 29 *R.M.C.* 449.

Le mécanisme de fixation des prix s'efforce de résoudre ces difficultés par l'institution de prix d'orientation, c'est-à-dire de prix que l'on souhaite voir payer, et de prix de retrait, c'est-à-dire tout comme dans le secteur des fruits et légumes de prix auxquels les producteurs ne sont plus encouragés, financièrement, à vendre. Les prix d'orientation sont donc fixés afin de donner aux producteurs une indication sur la tendance probable du marché, tandis que les prix de retrait sont destinés avant tout à éviter des effondrements brusques du marché, qui seraient particulièrement dommageables pour les revenus de ceux qui vivent du secteur de la pêche.

Il est donc fixé par le Conseil, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, pour un certain nombre de produits frais ou réfrigérés définis à l'annexe I du règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, un prix d'orientation valable pour toute la Communauté³⁹. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a entraîné l'introduction d'espèces supplémentaires dans ce mécanisme. La fixation se fait pour chaque campagne de pêche à partir de la moyenne des prix constatés au cours des trois dernières campagnes de pêche et compte tenu des perspectives d'évolution de la production et de la demande. En outre, on prend en considération un certain nombre d'objectifs: assurer la stabilisation des cours et éviter la formation d'excédents dans la Communauté; contribuer au soutien du revenu des producteurs; préserver l'intérêt des consommateurs.

Ce prix d'orientation est un prix politique qui doit mettre tous les États sur le même plan, mais ce prix sera modulé car il ne peut valoir pour tous les produits de la même façon. Un coefficient d'espèce intervient tout d'abord. À cela s'ajoute un coefficient dit d'adaptation qui est appliqué à la valeur obtenue en multipliant le prix d'orientation par le coefficient d'espèce. Ces coefficients d'adaptation existent en fonction des tailles. Ce résultat permettra d'obtenir un prix en ECU (unité de compte européenne). En outre, pour certaines espèces (sardine, maquereau, merlu), s'applique également un coefficient régionalisé. Ce système joue pour certaines régions périphériques de la Communauté (Irlande et quelques zones du Royaume-Uni).

L'intérêt d'un tel système est d'assurer un revenu moins aléatoire aux producteurs et en même temps de garantir aux consommateurs l'accès à des produits. Ces prix, fixés dans un premier temps, permettront de déterminer les prix de retrait, que nous évoquerons plus loin.

Il faut noter qu'il existe aussi certains cas particuliers. Pour les sardines et les anchois, il existe un mécanisme de soutien complété par un

39. Règlement 3796/81, *supra*, note 16.

régime d'intervention directe de type classique. La raison principale de ce régime particulier est que la production n'est pas encore le fait de producteurs organisés.

Les prix d'intervention qui existent pour un très grand nombre de produits agricoles (céréales, riz, huile d'olive, beurre, sucre, etc.) sont des prix auxquels les organes d'intervention achètent. Pour le thon, dont le taux d'autoapprovisionnement n'est que de 40%, il existe un prix à la production communautaire. Le système permet l'octroi d'indemnités compensatoires aux producteurs de façon à leur assurer un revenu équitable tout en permettant aux conserveries de s'approvisionner aux conditions du marché mondial. Enfin, en ce qui concerne certains produits congelés, un soutien demeure possible par l'octroi d'aides au stockage privé.

c) Organisation des échanges extérieurs

Diverses mesures sont également envisagées dans le but de régulariser le marché dans les échanges avec les pays tiers. Le système est fondé sur la libération des échanges et l'application du tarif douanier commun, étant entendu que les droits de ce tarif ont été totalement suspendus pour le thon, la morue et le hareng.

L'article 21 du règlement 3796/81 a prévu, « afin d'éviter des perturbations dues à des offres en provenance des pays tiers faites à des prix anormaux ou dans des conditions telles qu'elles compromettent les mesures de stabilisation », l'instauration de prix de référence⁴⁰. L'objectif du système prévu est de renforcer la production communautaire tout en évitant de créer des difficultés avec le G.A.T.T. Ces prix de référence sont établis tous les ans par la Commission après avis du Comité de gestion. Pour les 13 espèces de poisson bénéficiant d'un prix de retrait communautaire, le prix de référence est égal à ce prix de retrait. Le règlement 3796/81 a introduit une nouvelle liste d'espèces non soutenues au niveau communautaire et pourtant dotées d'un prix de référence.

Une confrontation des prix d'importation et des prix de référence permet d'envisager des mesures de restriction des échanges. Cependant, une distorsion entre les deux prix ne saurait suffire. Il est nécessaire que les importations aient été faites à des prix anormalement bas et qu'elles aient entraîné des perturbations sur le marché communautaire. Ces conditions, et essentiellement la seconde, sont rendues nécessaires afin

40. *Id.*, art. 21.

que la politique communautaire ne puisse être en contradiction avec les engagements à l'égard du G.A.T.T.

Ce système ne fonctionne pas de façon pleinement satisfaisante. Il est très lourd à gérer. Il n'est pas très facile de prouver que le produit importé a perturbé lourdement le marché afin que la Commission pénalise les produits importés.

Ce système a été appliqué par exemple en 1983 pour l'importation du merlu argentin, qui perturbait le marché français et notamment gênait fortement la production de lieu noir. Dans les faits, le système semble peu applicable, car le mal est déjà fait lorsqu'interviennent les mesures de protection.

Lorsque l'on se trouve dans une situation d'excédents, les exportations peuvent être encouragées par des restitutions à l'exportation, c'est-à-dire des primes à l'exportation égales à la différence entre le prix communautaire et le prix du marché mondial de ces produits lorsque celui-ci est plus bas.

Il convient également d'envisager l'hypothèse — et le cas n'est pas rare — où la production communautaire est déficitaire. Dans ce cas, les droits de douane pourront être suspendus. De telles mesures sont notamment vitales pour favoriser l'approvisionnement des industries du séchage ou de la conserve, principalement en ce qui concerne la morue ou le thon.

Mais dans cette organisation communautaire des marchés, il faut insister sur le rôle joué par les organisations de producteurs, dont l'intervention est capitale à propos des prix de retrait.

2. — Organisations de producteurs et intervention de celles-ci

Prévues dès le règlement de 1970, organisées en 1971 et 1972, les organisations de producteurs semblent l'un des éléments les plus originaux de la politique commune de pêche en ce qui concerne les marchés⁴¹. Le rôle essentiel qui leur a été confié était possible parce que, à l'exception de l'Italie, l'organisation professionnelle était relativement structurée. Chacun souligne l'importance de ces institutions. Dans sa résolution du 13 février 1981, l'Assemblée des Communautés euro-

41. Règlement 170/71 relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs dans le secteur de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 29 janvier 1971, n° L-23, p. 11, lui-même modifié par le règlement 490/72 modifiant le règlement 170/71 en ce qui concerne les dispositions statutaires des organisations de producteurs dans le secteur de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 10 mars 1972, n° L-59, p. 2.

péennes reconnaît l'« importance d'organisations actives de producteurs » et recommande l'« octroi d'une aide accrue pendant une période transitoire pour la constitution de telles aides »⁴². De son côté, le Comité économique et social des Communautés européennes les considère comme la « poutre maîtresse de l'ensemble de l'organisation de marché ». Les motivations qui ont conduit à l'instauration de ces organisations sont de permettre une meilleure adaptation de l'offre et de la demande par ceux connaissant le mieux les problèmes de la pêche. Ces organisations sont en effet les plus à même de diffuser le progrès technique, d'améliorer la qualité des produits, de centraliser les achats et les ventes des adhérents, d'établir des plans de pêche, de façon à régulariser les débarquements et à stabiliser les marchés pour la fixation de prix minimaux ou par la passation de contrats avec les utilisateurs, et enfin de développer les exportations.

Le Conseil définit ainsi les organisations de producteurs. Il s'agit de toute organisation ou association de telles organisations reconnues constituée à l'initiative de producteurs dans le but de prendre des mesures propres à assurer l'exercice rationnel de la pêche et l'amélioration des conditions de vente de leur production⁴³.

Ces organisations sont en effet créées à l'initiative des producteurs. Elles sont cependant différentes des institutions prévues par l'ordonnance 45-1813 du 14 août 1945 portant réorganisation des pêches maritimes⁴⁴. Cependant, dans le cadre de l'organisation des marchés des produits de la pêche, l'on observe une sorte de scission entre les organisations traditionnelles de 1945 et les organisations de producteurs. En principe,

42. Avis sur la proposition concernant l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 9 mars 1981, n° C-50, p. 85.

43. Règlement 3796/81, *supra*, note 16, art. 5(1).

44. Ce texte prévoyait la création de comités locaux pour provoquer et réaliser la création de services collectifs de nature à aider l'armement de pêche et assurer sa gestion, de procéder à la répartition des combustibles et objets de ravitaillement des navires, de prendre des mesures de nature à favoriser la vie sociale des membres, etc... Il prévoyait également la création de comités interprofessionnels des pêches maritimes devant proposer des décisions en matière économique, prendre des mesures propres à assurer l'exercice rationnel de la pêche et l'amélioration de la vente des produits de la mer. Enfin, étant envisagée la création d'un Comité central des pêches maritimes comprenant des représentants des différentes catégories de professionnels et dont le rôle était de coordonner, d'étudier des mesures d'ordre général et de prendre des mesures pour améliorer les procédés d'exploitation des navires, les méthodes de pêche. Un décret du 30 octobre 1981 a appliqué ce texte à la conchyliculture et le législateur a prévu en 1984 son application à l'aquaculture.

l'adhésion à ces organisations de producteurs n'est nullement obligatoire⁴⁵. Cependant leur discipline peut être étendue, depuis 1981, aux non-adhérents afin d'éviter que ces derniers ne perturbent le marché. Ces organisations doivent être reconnues par un État membre et « justifier d'une activité économique suffisante ».

Les organisations de producteurs doivent assurer l'exercice rationnel de la pêche et l'amélioration des conditions de vente. Pour cela, il leur est imparti de participer « à la mise en œuvre des plans de pêche, à la concentration des offres et à la régularisation des prix ». Il existe pour les membres de ces organisations une obligation de vendre par l'intermédiaire de l'organisation, l'ensemble de la production du ou des produits au titre duquel ou desquels ils ont adhéré. La règle de l'extension, c'est-à-dire l'application aux non-adhérents d'un certain nombre de règles, a été prévue par le règlement de 1981 et précisée par deux règlements de 1982⁴⁶.

L'article 7 du règlement du 29 décembre 1981⁴⁷ prévoit que les États membres peuvent rendre obligatoires pour les non-adhérents d'une organisation de producteurs certaines règles, si cette organisation est représentative de la production et de la commercialisation. Sera considérée comme organisation représentative une organisation de producteurs dont l'activité de production et de commercialisation revêt, pour un ou plusieurs produits, une importance significative sur le marché de la zone considérée. Ces règles applicables seront des règles de commercialisation : qualité, taille ou poids, présentation des produits, échantillonnage, récipients pour la vente, emballage et étiquetage, utilisation de glace, conditions de première mise en marché, auxquelles s'ajoute la règle du respect du prix de retrait communautaire fixé conformément à l'article 12 du règlement 3796/81⁴⁸.

Dans le but de faciliter la création de ces organisations de producteurs, certaines aides peuvent être accordées et le règlement de 1981 a accentué ces possibilités d'aides. Tout d'abord, une aide à la constitution et au fonctionnement peut intervenir. Limitées quant à leur durée et à leur importance, elles le sont aussi qualitativement, car un certain nombre de

45. À la différence des F.R.O.M. (Fonds régionaux).

46. Règlement 1772/82 établissant les règles générales relatives à l'extension de certaines règles édictées par les organisations de producteurs dans le secteur des produits de la pêche, dans *J.O.C.E.*, du 6 juil. 1982, n° L-197, p. 1, et règlement 3190/82 fixant les modalités d'application du régime des prix de référence dans le secteur des produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 30 nov. 1982, n° L-338, p. 11.

47. Voir règlement 3796/81, *supra*, note 16.

48. *Id.*, art. 12.

frais de gestion ne peut être dépassé. Ces aides étant assurées par l'État, le F.E.O.G.A. peut, au titre de la section Orientation, en rembourser le montant jusqu'à 50%. Mais il est possible d'accorder des aides aux interventions sur le marché afin de faciliter la constitution de fonds d'intervention et de faire face aux frais de retrait. Des prêts à cet effet peuvent être accordés pendant cinq ans. Ensuite, les cotisations des producteurs doivent se substituer aux aides.

En France, ces organisations de producteurs (O.P.)⁴⁹ regroupent environ 90% de la production et 70% des pêcheurs. On constate donc que les entreprises les plus importantes appartiennent aux organisations de producteurs. Celles-ci sont inégalement réparties géographiquement puisque l'on constate leur absence dans une zone recouvrant le Finistère-Nord et les Côtes-du-Nord. Il existe actuellement environ 28 organisations en France.

Le rôle capital des O.P. apparaît essentiellement dans le mécanisme des prix de retrait. Le système suppose la fixation volontaire d'un prix de retrait, au-dessous duquel les producteurs ne vendent pas. En cas de mévente, une indemnité est prévue s'il y a pertes pour le producteur. Pour les autres produits retirés, le versement reste facultatif. En contrepartie, les cotisations des adhérents financent les fonds d'intervention.

Le système institué se veut un système de coresponsabilité. Deux hypothèses d'intervention sont à envisager. Tout dépend du sort réservé aux produits retirés. Si les O.P. retirent une catégorie de produits qu'elles dénaturent, une compensation financière peut être accordée. Avant 1982, cette compensation était de 60% du prix de retrait par kilo retiré. Aujourd'hui, un système dégressif a été institué⁵⁰. Au-delà de 20% de retrait, la compensation devient nulle, ceci afin de dissuader les producteurs de continuer à produire des produits qui ne correspondent plus à la demande. La compensation sera versée à l'O.P. après la fin de chaque campagne de pêche, mais des avances sont possibles. Si le produit n'est pas détruit mais stabilisé, une prime de report pourra être accordée. Ce système ne peut intervenir que pour 15% des espèces. En outre, il n'est applicable qu'à certaines espèces (rascasse du Nord ou sébaste, cabillaud,

49. Ci-après dénommé O.P.

50. Règlement 2202/82 établissant les règles générales relatives à l'octroi d'une compensation financière pour certains produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 10 août 1982, n° L-235, p. 1 et règlement 3137/82 établissant les modalités d'application relatives à l'octroi de la compensation financière pour certains produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 29 nov. 1982, n° L-335, p. 1.

lieu noir, églefin, merlan, crevette grise)⁵¹. On notera que le système de la prime de report n'est pas appliqué en France.

Enfin, il existait une prime de report spéciale pour les espèces méditerranéennes (anchois, sardine). Il ne s'agissait pas d'un retrait mais d'un contrat. Les O.P. signaient un contrat de vente avec transformation à un prix minimal augmenté de 5%. Aucune limitation de tonnage n'était fixée. Il y a eu application effective de ce système en France pour 12 000 tonnes en contrats signés et de 8 000 à 9 000 tonnes réalisées effectivement sur un an. Cette prime de report spéciale a disparu au 1^{er} avril 1987. On sait aussi que, en raison de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, ce secteur connaît un régime transitoire.

Les compensations financières sont payées en France par l'intermédiaire du Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et de la conchyliculture (F.I.O.M.)⁵². Il s'agit d'un établissement public industriel et commercial créé par un décret de décembre 1975 et réorganisé en décembre 1983⁵³. Le rôle du F.I.O.M. est particulièrement important. Le ministère de la Mer lui délègue le contrôle de ces fonds. Il constitue également une structure de proposition pour le ministère de la Mer et pour Bruxelles. Il effectue aussi un certain nombre de tâches d'intervention: études, publicité, orientation, etc. Il trouve d'ailleurs son équivalent à l'étranger avec en Grande-Bretagne le Sea Fish Industry Authority (S.F.I.A.), en Italie l'A.I.M.A., etc. L'Espagne et le Portugal se dotent aussi de structures d'intervention, mais plutôt de type F.I.O.M.

B. — Politique structurelle

La politique structurelle vise avant tout à une réorganisation des structures économiques de la pêche. Cependant, cette réorganisation aura bien évidemment des répercussions sociales.

51. Règlement 2202/82 établissant les règles générales relatives à l'octroi d'une prime de report pour certains produits de la pêche, *supra*, note 50, p. 4 et règlement 3321/82 établissant les modalités d'application relatives à l'octroi d'une prime de report pour certains produits de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 11 décembre 1982, n° L-351, p. 20.

52. Ci-après dénommé F.I.O.M.

53. Il n'est pas visé par la loi de 1982 relative aux offices par produits.

1. — Structures économiques

La politique structurelle a surtout joué dans le domaine économique. Lors de la mise en œuvre de la politique commune de pêche, l'économie de la pêche était caractérisée par une diversité des situations structurelles. Les flottes étaient dissemblables en raison de différences touchant à l'éloignement des lieux de pêche, des traditions locales, de la richesse des fonds, de la situation des marchés, des politiques des États. L'importance des effectifs, l'équipement des ports révélaient la même disparité entre les États de la Communauté.

Le règlement 2141/70 a mis en place cette politique structurelle⁵⁴. En fait, ce texte comprend deux volets: 1) un exposé des principes fondamentaux sur lesquels doit se construire un régime commun pour l'exercice de la pêche et 2) la définition des dispositions-cadres pour une politique structurelle proprement dite. Ce règlement a donc prévu des mesures distinctes en vue de parvenir à la coordination des politiques structurelles des États membres dans ce secteur. Pour parvenir à cette coordination, les États membres doivent fournir chaque année certains renseignements à la Commission, tandis que celle-ci doit présenter annuellement un rapport.

L'objectif majeur reste avant tout de coordonner les politiques nationales afin de permettre une comptabilité avec les décisions prises. Cela vise notamment à accroître l'information des États membres sur l'ensemble des programmes que ceux-ci mettent en œuvre, à définir les objectifs communs de manière à assurer les améliorations structurelles, à favoriser les orientations des actions individuelles ou nationales en fonction des objectifs préalablement définis, à supprimer toute détérioration des situations structurelles entre les partenaires par l'instauration d'un cadre communautaire.

Les actions menées par la Communauté se sont diversifiées. De 1971 à 1982, la Communauté est intervenue dans la modernisation du secteur de la pêche pour plus de 200 millions d'ECU⁵⁵. La première mesure prise en 1972⁵⁶ fut le financement par le F.E.O.G.A. (section Orientation) d'une action de reconversion du secteur de la pêche morutière vers la capture des thons. En même temps, il convenait de promouvoir le perfectionnement des marins pêcheurs et des personnes occupées dans les

54. Règlement 2141/70, *supra*, note 6.

55. Au 1^{er} novembre 1987, 1 ECU valait 1,648 dollar canadien.

56. Règlement 2722/72 concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, d'une action de reconversion du secteur de la pêche morutière, dans *J.O.C.E.* du 28 déc. 1972, n° L-291, p. 30.

entreprises concernées par la reconversion. De 1978 à 1982, le F.E.O.G.A. a aidé, par des actions communes intérimaires, 805 projets visant à améliorer des installations de transformation et de commercialisation, pour une valeur de 40,7 millions d'ECU. De 1979 à 1982, il est intervenu dans 607 projets touchant la construction de 474 navires de pêche côtière, la modernisation de 522 autres de même que la création ou l'agrandissement de 73 installations d'aquaculture. Le taux de participation à chaque projet était au plus de 25%, à l'exception des régions défavorisées (Groenland, Irlande, Irlande du Nord, Mezzogiorno, départements français d'outre-mer, où il pouvait atteindre 50%. De leur côté, le Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.)⁵⁷ et la Banque européenne d'investissement (B.E.I.)⁵⁸ ont contribué à la mise en œuvre de cette politique structurelle en accordant des aides et des prêts pour financer des infrastructures. Ainsi en 1981-1982, le F.E.D.E.R. a accordé des aides pour un montant de 9,6 millions d'ECU et la B.E.I., des prêts atteignant 8,6 millions d'ECU.

Mais la politique menée par la Communauté se veut encore plus ambitieuse afin de faire face aux nouveaux problèmes : adaptation aux nouvelles zones de pêche et raréfaction des possibilités de capture de certaines espèces.

C'est pourquoi la Communauté, par une décision du Conseil du 25 janvier 1983, a entendu orienter son action dans trois directions. À cet effet, deux règlements et une directive ont été pris par le Conseil à la majorité⁵⁹ le 4 octobre 1983. Par son règlement 2908/83⁶⁰, la Communauté vise à une action commune de restructuration, de modernisation et de développement du secteur de la pêche ainsi qu'à une action de développement de l'aquaculture. Dans ce domaine tout particulièrement, la recherche scientifique devrait tenir une large place. Pas moins de 156 millions d'ECU ont été prévus pour une période de trois ans, qui se répartissent comme suit : 118 millions pour la construction et la modernisation, 34 pour l'aquaculture et 4 pour les structures artificielles.

57. Ci-après dénommé F.E.D.E.R.

58. Ci-après dénommé B.E.I.

59. Règlement 2908/83 concernant une action commune de restructuration de modernisation, et de développement du secteur de la pêche et de développement du secteur de l'aquaculture, dans *J.O.C.E.* du 22 oct. 1983, n° L-290, p. 1; règlement 2909/83 relatif à un régime d'encouragement à la pêche expérimentale et à la coopération en matière de pêche dans le cadre d'entreprises communes, dans *J.O.C.E.* du 22 oct. 1983, n° L-290, p. 9 et directive 83/515 concernant certaines actions d'adaptation des capacités dans le secteur de la pêche, dans *J.O.C.E.* du 22 oct. 1983, n° L-290, p. 15.

60. Règlement 2908/83, *supra*, note 59.

Par le règlement 2909/83⁶¹, le Conseil a aussi institué un régime d'encouragement à la pêche expérimentale et à la coopération en matière de pêche dans le cadre d'entreprises communes. Il s'agit d'encourager certaines opérations de pêche qui tendent, pour ce qui concerne les zones s'étendant jusqu'à 200 milles, à la capture et à la commercialisation de certaines espèces jusqu'à maintenant peu exploitées ou à la prospection de zones particulières et qui visent, pour ce qui concerne les autres zones, la capture et la commercialisation de certaines espèces n'ayant pas fait l'objet d'une activité de pêche traditionnelle par des navires battant pavillon d'un État membre de la Communauté ou la prospection de nouveaux fonds de pêche. Il s'agit aussi d'encourager la création d'entreprises de pêche communes, c'est-à-dire d'entreprises constituées soit sous la forme d'association contractuelle, soit sous la forme de société de capitaux entre personnes physiques ou morales d'un pays tiers du bassin méditerranéen ou de la côte ouest de l'Afrique, dans le but d'exploiter en commun des ressources de pêche de ces pays. Des primes pourront être accordées aux armateurs. Là encore, pour une période de trois ans, c'est un total de 18 millions d'ECU qui a été prévu, à savoir 11 pour la pêche expérimentale et 7 pour les entreprises de pêche communes.

Enfin, la directive 83/515 du 4 octobre 1983⁶² concerne certaines actions d'adaptation des capacités dans le secteur de la pêche. Ceci conduit la Communauté à financer des réductions définitives de capacités pour une aide soit à l'exportation, soit à la destruction des navires (prime à la tonne démolie). La Communauté rembourse 50% des dépenses encourues. L'État avance la somme et est ensuite remboursé à 50%. Ces dépenses sont limitées à 650 ECU par tonneau de jauge brute. La Communauté finance également des arrêts temporaires d'activité. L'indemnité est fixée à 12/250 de la valeur du navire. Une somme de 76 millions d'ECU est prévue pour une période de trois ans, dont 44 pour les arrêts temporaires et 32 pour les arrêts définitifs. Cette directive a commencé à recevoir application. Le Comité permanent des structures de la pêche est intervenu à cet effet. Des mesures d'arrêt temporaire ou définitif proposées par le Royaume-Uni, le Danemark et la Belgique ont déjà été adoptées.

Cela fait donc un total de 250 millions d'ECU servant au financement de cet aspect de la politique structurelle, cette somme étant à la charge du F.E.O.G.A., section Orientation.

61. Règlement 2909/83, *supra*, note 59.

62. Directive 83/515, *supra*, note 59.

Il ressort de ces différents textes — le règlement 3166/83 de la Commission⁶³ relatif aux demandes de concours est assez révélateur à cet égard — une volonté de stabiliser l'effort de pêche. On ne subventionne que les navires qui n'augmentent pas la capacité de pêche. On constate un refus d'aider pour un autre objectif que l'exportation et une réticence à aider les navires industriels. L'action du F.E.O.G.A. a pu être critiquée, les critères du fonds ne coïncidant pas forcément avec ceux des États membres, notamment la France. En outre le reproche de saupoudrage pourrait également être formulé à l'encontre du F.E.O.G.A.

Les actions structurelles prévues par les règlements 2908/83 et 2909/83 ainsi que par la directive 83/515⁶⁴ se terminant en 1986, le Conseil a adopté un nouveau règlement (4028/86) en date du 18 décembre 1986⁶⁵ portant sur des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture, et fixant pour 10 ans la politique à mener. On prévoit pour une première période de cinq ans (1987-1991) une dépense de 800 millions d'ECU.

La réactivation de cette politique se traduit, tout en conservant une grande continuité dans les objectifs, par une volonté de mener une action plus durable. Cela explique que le règlement fixe cette politique pour une longue durée et envisage sa réalisation au moyen de programmes d'orientation pluri-annuels visant notamment à assurer

la mise en place d'une flotte de pêche viable [...] et adaptée aux possibilités de capture prévisibles à moyen terme; l'adaptation de l'activité de pêche à l'évolution de la demande des consommateurs et l'approvisionnement régulier du marché; la prise en compte des conséquences socio-économiques et de l'impact régional de l'évolution prévue du secteur concerné; le développement d'élevage techniquement viables et économiquement rentables de poissons, crustacés ou mollusques⁶⁶.

Cette politique a été mise en place progressivement au cours de l'année 1987, la Commission adoptant trois règlements d'application relatifs à la construction de navires de pêche, à l'aquaculture et à l'aménagement de la bande côtière ainsi qu'à la modernisation des navires de pêche et aux campagnes de pêche expérimentale.

63. Règlement 3166/83 relatif aux demandes de concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation », pour des projets d'investissement dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, dans *J.O.C.E.* du 15 nov. 1983, p. 1.

64. *Supra*, note 59.

65. Règlement 4028/86, *supra*, note 11.

66. *Ibid.*

Les programmes d'orientation pluri-annuels qu'elle a approuvés le 11 décembre 1987 tendent à une diminution de la capacité de pêche des flottes des États membres afin d'harmoniser cette capacité avec les ressources halieutiques disponibles.

2. — Structures sociales

Le mode de vie des gens de mer, leurs habitudes, leurs traditions présentent une originalité suffisante pour qu'une politique les visant tout particulièrement soit mise en place. Sur ce plan, c'est encore la diversité qui caractérisait les différents États. En 1970, l'Italie avait 10 fois plus de pêcheurs que la République fédérale d'Allemagne et 2 fois plus que la France.

Le rapport du Conseil de 1966 distinguait six domaines essentiels d'intervention: formation professionnelle; organisation du travail à bord; rapports entre propriétaires exploitants et travailleurs; conditions de vie à bord; assistance et sauvetage; harmonisation des régimes de prévoyance et de retraite⁶⁷.

Le règlement 2141/70⁶⁸ reste un peu plus timide quant à ses objectifs. Il vise essentiellement l'amélioration du niveau de vie et des conditions de vie. Cela implique notamment des mesures dans le domaine de la formation professionnelle, celle-ci ayant des effets sur la productivité et les structures. Mais bien souvent ces mesures se traduisent par une reconversion.

La vie à bord constitue également un problème important. Il faut éviter que la rentabilité ne se fasse au détriment de la sécurité et de la santé des pêcheurs, ce qui conduira la Commission à recommander de limiter la durée journalière du travail, d'accorder aux marins le repos hebdomadaire ou bimensuel, d'harmoniser les normes concernant la composition des équipages.

Dans le premier domaine principalement, le Fonds social européen intervient depuis plusieurs années pour soutenir les efforts des États membres en matière de formation professionnelle ou de recyclage des pêcheurs.

La France a tenté récemment de reprendre l'initiative en ce domaine, qui reste certainement le plus en retard de toute la politique commune de pêche. Or, on a constaté un amenuisement continu des ambitions depuis

67. Voir *supra*, note 5, pp. 863-864.

68. Règlement 2141/70, *supra*, note 6.

1966. Pourtant, il va de soi que la relance de la politique structurelle intervenue en 1983 ne manquera pas de comporter comme en bien d'autres secteurs un coût social. Mais on se heurte ici à un certain nombre de difficultés. La France reste l'un des rares pays qui puisse envoyer à Bruxelles des représentants ayant compétence pour négocier. Les autres États préfèrent, en ce domaine bien souvent, renvoyer la solution de ces problèmes aux partenaires sociaux.

* * *

La pêche est devenue de plus en plus un élément autonome de l'action des Communautés européennes. Malgré tout, si l'Europe de la mer devient progressivement une Europe bleue, elle risque aussi de rappeler parfois qu'elle est encore une Europe verte, de conduire aux mêmes problèmes que ceux rencontrés dans la politique agricole commune. Les problèmes d'excédents en la matière ne semblent pas se poser d'une façon aussi cruciale. En fait, tout dépend des espèces. Rien n'est en effet moins sûr tant sont imprévisibles les fluctuations du nombre de captures, des marchés. On retrouve souvent opposés les mêmes États dans les tensions de l'Europe bleue que dans celles de l'Europe verte. Fondamentalement en désaccord avec la politique agricole commune, la Grande-Bretagne, mais aussi — on l'oublie trop souvent — le Danemark, est également une source de difficultés, certes différentes, dans la politique commune de pêche. On retrouve également, comme dans l'Europe verte, les problèmes de mise en valeur des régions, les oppositions centre-périphérie.

L'Europe bleue ne peut complètement couper le cordon ombilical avec l'Europe verte. Mais les problèmes risquent encore de s'ajouter avec l'adhésion de nouveaux États. Les problèmes de l'Europe verte sont soulignés par les actions des viticulteurs du Midi. Les problèmes de l'Europe bleue sont illustrés tragiquement par les difficultés qu'éprouvent les pêcheurs espagnols à appliquer des accords de pêche rigoureux. Des complications sociales, enfin, sont à prévoir lorsque l'on sait qu'il y a 110 000 pêcheurs en Espagne contre 160 000 dans la Communauté à dix.

Certes, on pourrait croire à un lien étroit entre l'Europe agricole et les industries de la pêche lorsque l'on évoque le développement — encouragé par la Communauté — de ce que l'on pourrait appeler une « agriculture de la mer ». On peut penser cependant que l'on s'écartera de plus en plus de l'Europe verte à mesure que l'on ira de l'avant avec la politique structurelle. Celle-ci a reçu un nouveau prolongement en 1983 et en 1986 en ce qui concerne les structures économiques. Mais il faudra

encore que la politique sociale, grande ambition de 1966, connaisse la même ampleur pour que les interrogations sur la couleur de l'Europe trouvent une réponse définitive. L'Europe de la mer sera alors devenue réellement une Europe bleue.