

Les conseils consultatifs régionaux Vers une nouvelle gouvernance pour les pêches de l'union européenne ?

Sarah Lelong

Numéro 6, hors-série, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/044561ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lelong, S. (2009). Les conseils consultatifs régionaux : vers une nouvelle gouvernance pour les pêches de l'union européenne ? [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, (6).

Résumé de l'article

La mer est aujourd'hui au coeur de grandes préoccupations environnementales : lutte contre les pollutions, réchauffement climatique et gestion des ressources. Les études scientifiques sur cette dernière question sont de plus en plus alarmantes et laissent envisager un avenir sombre pour les ressources halieutiques mondiales sur du court terme. Après une course effrénée vers des technologies et techniques de pêche toujours plus importantes depuis les années 70, le problème de surcapacité des flottes mondiales a conduit à celui de la surexploitation que connaissent près de 75% des stocks exploités dans le monde.

La politique communautaire des pêches de l'Union européenne tente de prendre en compte les considérations environnementales depuis sa dernière réforme de 2002. Mais la tâche est complexe du fait des nombreux conflits existants entre les acteurs concernés par la question (scientifiques, professionnels du secteur de la pêche, décideurs politiques...). De ce constat sont nés les conseils consultatifs régionaux (CCR), structures de dialogue entre les différents acteurs impliqués à un niveau pertinent de décision et d'échange. Ces conseils travaillant en effet sur une échelle régionale, ils permettent l'implication des professionnels au processus de décision communautaire en matière de pêche et ainsi une meilleure acceptation de la norme et de ses considérations environnementales. Un premier bilan de leurs travaux actifs depuis quelques années permet d'espérer que l'on parvienne à une nouvelle forme de gouvernance.

Tous droits réservés © Éditions en environnement VertigO et Université du Québec à Montréal, 2010



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

LES CONSEILS CONSULTATIFS RÉGIONAUX : Vers une nouvelle gouvernance pour les pêches de l'union européenne ?

Sarah Lelong, Doctorante, Centre de droit maritime et océanique Faculté de droit et de sciences politiques, Université de Nantes, Chemin de la Censive du Tertre, 44000 Nantes, France, Courriel : sarah_lelong@hotmail.com

Résumé: La mer est aujourd'hui au cœur de grandes préoccupations environnementales : lutte contre les pollutions, réchauffement climatique et gestion des ressources. Les études scientifiques sur cette dernière question sont de plus en plus alarmantes et laissent envisager un avenir sombre pour les ressources halieutiques mondiales sur du court terme. Après une course effrénée vers des technologies et techniques de pêche toujours plus importantes depuis les années 70, le problème de surcapacité des flottes mondiales a conduit à celui de la surexploitation que connaissent près de 75% des stocks exploités dans le monde.

La politique communautaire des pêches de l'Union européenne tente de prendre en compte les considérations environnementales depuis sa dernière réforme de 2002. Mais la tâche est complexe du fait des nombreux conflits existants entre les acteurs concernés par la question (scientifiques, professionnels du secteur de la pêche, décideurs politiques...). De ce constat sont nés les conseils consultatifs régionaux (CCR), structures de dialogue entre les différents acteurs impliqués à un niveau pertinent de décision et d'échange. Ces conseils travaillant en effet sur une échelle régionale, ils permettent l'implication des professionnels au processus de décision communautaire en matière de pêche et ainsi une meilleure acceptation de la norme et de ses considérations environnementales. Un premier bilan de leurs travaux actifs depuis quelques années permet d'espérer que l'on parvienne à une nouvelle forme de gouvernance.

Mots-clés : Pêche, gouvernance, PCP, CCR, consultation, dialogue

Abstract: Oceans and fisheries all over the world are endangered by threats as pollutions, global warming and overfishing. Scientists are more and more worried about the dangerous evolution of these problems. Since the 70's, the technological growth and the incredible progress on fishing gears lead the worldwide fleet to overcapacity and overexploitation of almost 75 percent of fish stocks. The European common fisheries policy tries since 2002 to have a better acceptance of environmental concern. But the problem is very complexe because of so many conflicts between the stakeholders (scientists, fishermen, decision-maker...). As a consequence, the regional advisory councils (RACs) were created as communication cells between the different bodies engaged into the decision-making process and information exchange. Since these cells are working at a regional level, they enable the participation of professional to the Communitarian decision process in the field of fisheries and then facilitate the acceptance of rules as well as environmental objectives. A first assessment of their active work in the last past years can justify good hope towards a new way of governance.

Keywords: Fishery, governance, CFP, RAC, consultation, dialogue

La gestion des pêches est une question difficile depuis plusieurs années, voire décennies, dans le monde et dans l'Union européenne. Le secteur de la pêche connaît une période de crise difficile et doit savoir réagir dans ce qui pourrait être l'un des virages clés de son avenir. Léon-José Suarez en 1927 dans le rapport rendu à la Société des Nations sur l'état des pêcheries disait que « *Le plus grand attentat contre la liberté de pêche c'est de l'exercer de telle sorte que s'épuisent ses richesses... Les espèces marines utiles sont en voie de disparition et on ne régleme pas internationalement leur exploitation* ». Près d'un siècle plus tard, le constat d'épuisement des richesses de la mer est clairement posé et

laisse penser qu'une réglementation adéquate sur le sujet n'a pas été trouvée.

La vision ancestrale de la mer comme un puits sans fond ne peut plus aujourd'hui perdurer. L'Homme a depuis trop longtemps une vision erronée de la richesse des océans et ne peut continuer de considérer leurs ressources comme siennes, acquises. La pêche fait partie de l'histoire de l'humanité, elle est source d'alimentation, de revenu, de loisir... mais elle repose sur la ponction d'une ressource naturelle, la ressource halieutique, qui certes est renouvelable mais extrêmement complexe et fragile. Longtemps représentative des grandes libertés de la mer, la liberté de pêche aujourd'hui a perdu de sa force. L'activité de pêche est parmi les plus réglementée qui soit et l'épuisement alarmant de certains stocks fait qu'il n'est plus réellement question aujourd'hui de liberté de pêche mais d'égalité d'accès aux ressources. Les eaux de l'Union Européenne (UE) sont l'exemple même de cette idée de

Référence électronique

Sarah Lelong, « Les conseils consultatifs régionaux : vers une nouvelle gouvernance pour les pêches de l'union européenne ? », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6, 2009, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8894.html>.

limitation de la liberté de pêche à une échelle non plus nationale mais communautaire du fait de la communautarisation des eaux.

Depuis une vingtaine d'années, les produits des pêches maritimes mondiales s'élèvent à plus de 90 millions de tonnes par an. L'UE pour sa part en 2002 compte plus de 7,6 millions de tonnes de produits de la pêche se plaçant ainsi au troisième rang mondial. La pêche est à l'origine une activité de cueillette¹ dont les produits représentent un apport en protéines animales majeur pour une grande partie de la population mondiale. En effet, selon la FAO, de nombreuses populations sont tributaires de l'apport protéique issu du poisson et plus particulièrement dans les pays en voie de développement². Il faut ajouter à ces considérations que la mauvaise gestion des stocks halieutiques prive aujourd'hui de nombreuses régions et États des avantages socioéconomiques potentiels de la pêche. Pour la seule UE, les produits de la pêche ont diminué de 17% entre 1995 et 2002. Durant la même période, la flotte de pêche communautaire a diminué de 15% en passant de 104 000 à 88 000 navires, signe d'une volonté de réduire la capacité de la flotte communautaire pour faire face au problème de rareté³.

Pour faire face aux problèmes naissants à l'interface entre la ressource halieutique et la société, il faut aujourd'hui adopter une gestion des pêches durable et applicable. Ceci suppose une réelle volonté politique, la mise en place de moyens et une implication forte de toutes les parties prenantes du monde de la pêche. Il est impératif qu'un équilibre soit trouvé dans le rapport de ces deux blocs pour qu'une réelle gestion des pêches durable soit envisageable.

La Politique Commune des Pêches (PCP) laisse transparaître depuis quelques années la volonté de parvenir à cet équilibre. Mais la prise de conscience globale des données environnementales en matière de pêche est loin d'être acquise par tous les acteurs du secteur et connaît une lente évolution. Une réflexion la plus globale possible pour parvenir à une pêche durable est nécessaire et suppose la volonté de tous de parvenir à un objectif commun dans le consensus le plus large possible. Sous l'impulsion des influences internationales en la matière, la PCP réformée en 2002 marque le premier virage environnemental dans la gestion des pêches communautaires dont l'une des mesures majeures est la création des Conseils Consultatifs Régionaux (CCR). Réalisation pratique d'une recherche de consensus autour d'une bonne gestion des pêches, ils sont le symbole de la naissance d'un nouveau schéma de

gouvernance en matière de pêches communautaires passant par la consultation.

Les CCR sont définis comme étant des unités de gestion de pêcheries fondées sur des critères biologiques et couvrant des bassins maritimes sous la responsabilité d'au moins deux États dans le but d'assurer la durabilité des pêcheries européennes sur le plan économique, environnemental et social. Leur cadre global est fixé le 19 juillet 2004 par la décision du Conseil (2004/585/CE) instituant les CCR dans le cadre de la PCP. À ce cadre global vient s'ajouter le cadre spécifique adopté par chaque CCR lors de sa mise en activité.

Leurs deux principaux objectifs sont une réflexion globale autour de la recherche d'un équilibre entre les considérations environnementales, sociales et économiques ; en d'autres termes, une approche durable de la gestion des pêches. Le second objectif tend à permettre la bonne réalisation du premier puisqu'il cherche à instaurer un dialogue entre toutes les parties prenantes afin de parvenir au consensus et à l'acceptation de la norme par le biais du mécanisme de consultation. Il s'agit donc de laisser une place aux acteurs du secteur dans le processus de décision en matière de pêche afin qu'une norme la plus durable et applicable possible soit adoptée. Ces deux objectifs propres aux CCR viennent s'inscrire dans ceux fixés par la PCP : assurer une exploitation des ressources aquatiques permettant des conditions économiques, sociales et environnementales soutenables ; appliquer le principe de précaution par des mesures de préservation et de protection des ressources et de leurs habitats pour permettre une exploitation durable et préserver les écosystèmes des impacts de la pêche ; appliquer une approche écosystémique à la gestion des pêches, et contribuer à une pêche efficace, économiquement viable et compétitive, permettant un juste niveau de vie à ceux qui dépendent des activités de la pêche, tout en prenant en compte les intérêts des consommateurs.

Le secteur de la pêche, notamment au sein de l'Union européenne, est un secteur complexe aux acteurs multiples et divers ce qui place ce secteur dans une dynamique conflictuelle forte. Le dialogue est extrêmement difficile à mettre en place entre les différents groupes d'acteurs dont notamment les professionnels, les scientifiques et les instances décisionnaires. Parvenir grâce au dialogue à un consensus pour une réglementation des pêches durable et efficace est un défi de taille. Il faut maintenant s'interroger sur la capacité des CCR à devenir les maîtres d'œuvre de ce nouveau type de gouvernance des pêches communautaires et à leurs possibilités futures.

Une telle réflexion nécessite d'appréhender les CCR au sein du schéma de gouvernance en matière de pêche communautaire. Cette mise en perspective permet ensuite de mieux comprendre les CCR dans leur cadre global et leurs spécificités au sein d'une gouvernance des pêches en changement.

¹ On parle d'activité de cueillette du fait que la ressource est ponctionnée dans son milieu naturel sans que l'Homme puisse en maîtriser la production comme pour l'agriculture par exemple.

² Rapport sur la Situation des pêches et de l'aquaculture dans le Monde, FAO, 2008.

³ Chiffres tirés d'une fiche communautaire intitulée « Vers une politique maritime de l'Union européenne, 2. La pêche et l'aquaculture », [En ligne : ec.europa.eu/fisheries/maritime_affairs/fiche2_fr.pdf]

Une politique des pêches à la recherche d'un nécessaire équilibre entre préservation de la ressource et viabilité d'un secteur

La mer inépuisable : une vision faussée et séculaire de la ressource !

C'est au XVIII^e siècle qu'apparaît la théorie de la liberté de pêche. À cette époque les connaissances océanographiques sont quasi nulles ce qui va favoriser l'idée que les ressources de la mer sont inépuisables. Pourtant, dès cette époque, des détracteurs de cette théorie ont craint l'installation d'un déséquilibre entre la ressource et la société : « En abusant du pouvoir qu'il a sur les bêtes, l'Homme cause en quelque façon un dommage à toute la société » (S. Pufendorf, 1672). Lorsque, trois siècles plus tard, L.J.Suarez souligne l'urgence d'adopter une politique des pêches et propose une rationalisation et une régionalisation du contrôle de l'exploitation, une délimitation des zones de pêche, une définition des juvéniles par espèces, et un système de contrôle d'application des mesures, les mesures adéquates ne sont toujours pas adoptées.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (dite Convention de Montego Bay) va fixer le cadre juridique de 90% des zones de pêche mondiales en mettant en place les Zones Économiques Exclusives (ZEE). Mais cette convention n'a pas de vocation environnementale, elle a pour ambition de préserver les ressources halieutiques des États afin d'assurer la viabilité économique du secteur de la pêche sous leur juridiction. Il s'agit alors de revendications territoriales pour une appropriation de la ressource, un partage de l'accès à celle-ci.

L'Europe dès son Traité constitutif marque sa volonté de mettre en place une Politique Commune des Pêches (PCP) soulignant la raréfaction de la ressource et le besoin de réglementation. Mais il s'agit alors d'une réglementation du marché intérieur et de la PCP avec des objectifs principalement socioéconomiques. En 1983, une politique « provisoire » vient réglementer l'accès à la ressource, la conservation et le contrôle de celle-ci. Mais l'interdépendance des facteurs environnementaux et socioéconomiques n'y étant pas reconnue, cette politique se soldera par un échec. En 1992, la tentative de modernisation de la politique de conservation et de gestion de la ressource aboutira au même résultat devant l'absence de dialogue avec les partenaires sociaux.

À la recherche d'une pêche durable

Dès 1995 la FAO dans son code de conduite pour une pêche responsable⁴ « impose » au niveau international un principe de préservation de la ressource. Cette globalisation de la réflexion se matérialisera quelques années plus tard notamment par la mise en place de l'idée d'une approche écosystémique des

pêches (AEP)⁵. Pour une application cohérente de ces principes forts, la FAO préconise alors le développement des modes de participation, d'évaluation et de consensus entre utilisateurs.

La Communauté Européenne ayant la compétence exclusive en matière de pêche, elle adopte le 20 décembre 2002 le règlement CE 2371/2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la PCP. Il vise quatre objectifs majeurs : une approche à long terme, une lutte contre la surcapacité, de meilleurs contrôles et une participation plus grande des intéressés. Mis en place par cette réforme de la PCP, les CCR symbolisent au niveau communautaire l'application de la volonté internationale de parvenir à la durabilité des pêches.

Les CCR comme nouvelle approche des pêches : le dialogue pour une gouvernance au niveau pertinent

Les relations entre les différentes parties prenantes du monde de la pêche sont complexes et dans de nombreuses situations le dialogue est quasi nul. Le secteur de la pêche, notamment en France, fonctionne selon une dynamique conflictuelle, positive comme négative, très marquée. Ainsi, la décision prise chaque année par les instances communautaires concernant la répartition de la ressource entre les différentes flottilles communautaires est très souvent sujette à conflit. Nous pouvons citer en ce sens celle de fermeture de la pêche à l'anchois ou de diminution de pêche du cabillaud qui mettent en avant les désaccords entre professionnels, méthodes scientifiques et décision communautaire. Un autre exemple récent (2008) est celui de la crise du gasoil qui a créé de grosses difficultés financières dans de nombreux armements et donné lieu au blocage de plusieurs ports et à des heurts à Bruxelles. Ces différents sujets donnent lieu à des conflits très forts qui peuvent régulièrement déboucher sur des mouvements sociaux d'ampleur. A l'inverse, il a été possible d'observer en France par exemple un conflit positif concernant une réglementation en matière de droit du travail. La législation nationale se modifiant pour installer le régime des 35h hebdomadaires, les professionnels du monde de la pêche se sont fortement opposés à cette idée leur profession ne leur permettant absolument pas d'appliquer ce type de régime horaire. Mais ceux-ci ne sont pas restés dans la négation et après une réflexion entre professionnels ils ont très rapidement trouvé un mode d'adaptation de ce régime à leur profession de marin. Ils ont ainsi été une force de propositions, au point qu'ils furent parmi les premières professions à appliquer ce régime en France. Il est pourtant aujourd'hui primordial de parvenir à trouver un mécanisme consensuel afin de restaurer le dialogue entre les acteurs, de parvenir à un mode d'adoption de la norme permettant son acceptation et son applicabilité dans tous les domaines et toutes les circonstances.

Le processus décisionnel communautaire et les CCR : une approche bottom-up

⁴ Code de conduite pour une pêche responsable, FAO, 1995.

⁵ Aménagement des pêches. 2. L'approche écosystémique des pêches, FAO Directives technique pour une pêche responsable –No.4Suppl.2, 2003.

La gouvernance en matière de pêche communautaire laissait jusqu'à l'apparition des CCR peu de places aux parties prenantes. Le Conseil des ministres des pêches est maître des décisions majeures en matière de pêche communautaire. La Commission européenne propose une réglementation au Conseil qui décide ensuite de la force à donner à cette proposition. Le Conseil n'est pas tenu par ces avis au même titre que la Commission ne l'est pas par ceux qu'elle reçoit. Il ne s'agit que de consultation, pas de force contraignante, les conséquences ne sont donc pas juridiques mais politiques en cas de non prise en considération. Ce schéma décisionnel explique le principal reproche fait aux décisions communautaires qui sont souvent des décisions à court terme, respectant les échéances électorales et le besoin de maintien d'une certaine paix sociale par les États membres.

Dès 2000, le règlement CE 657/2000 relatif au renforcement du dialogue avec le secteur pêche et les milieux concernés par la PCP symbolise la volonté d'une plus grande transparence des décisions. La mise en place des CCR va modifier le mode de gouvernance⁶ avec la mise en place d'une large consultation. Ils donnent une nouvelle dimension au dialogue social en matière de pêche communautaire. Le mode d'adoption même de la PCP de 2002 passe par la consultation préalable des parties prenantes du secteur et des citoyens européens. Ce schéma d'adoption de la norme a été réutilisé depuis en 2006 concernant la Politique Maritime Intégrée (PMI) et très récemment pour la future réforme de la PCP.

Les CCR sont aujourd'hui des interlocuteurs privilégiés sur de très nombreuses questions concernant le monde de la pêche (les rejets, les Tacs⁷ et Quotas...). Les avis formulés par ceux-ci sont, soit des réponses à la Commission, ce qui suppose une grande réactivité de leur part, soit des formulations faites de leur propre initiative. Mais il ne faut pas oublier que les CCR restent des instances consultatives, leurs avis n'ont aucune force contraignante et n'engagent les instances communautaires que politiquement. Le dialogue entre les acteurs du secteur et les instances communautaire laisse tout de même espérer que les crises de confiance soient moins fortes et que les normes adoptées soient plus cohérentes et acceptables par la base.

La recherche d'un dialogue horizontal souvent complexe

Parvenir à un consensus global suppose un dialogue entre toutes les parties du secteur et donc une atténuation des conflits récurrents. La composition très hétérogène des CCR et leur objectif de respecter le dialogue social sectoriel dans une réflexion globale et collective rendent leur tâche complexe. Le

⁶ Voir la Figure 1.

⁷ Les Totaux admissibles des captures (TACs) sont fixés pour déterminer la quantité maximale de poissons qui peuvent être prélevés par unité de temps sur une espèce particulière évoluant dans une zone précise pendant une période donnée conformément aux objectifs de gestion des pêches déterminés dans le cadre de la PCP.

rapport conflictuel le plus récurrent oppose les scientifiques aux professionnels. Ce sujet fait l'objet de nombreuses réflexions au niveau communautaire actuellement afin que ces deux parties dialoguent autour d'un intérêt commun : la préservation de la ressource. Mais les barrières posées par le vocabulaire, les méthodes, la formation, les lourdeurs administratives et les volontés politiques sont difficiles à dépasser. Les choses avancent doucement et l'on peut observer aujourd'hui dans les ports des scientifiques embarquant avec des professionnels pour partager leurs expériences. Mais cela reste ponctuel et le rapport collectif opposant les deux groupes est toujours très complexe même si celui-ci tend à s'améliorer avec le renouvellement des générations.

La seconde opposition identifiée sépare les professionnels des instances décisionnaires. Nous avons vu précédemment que le nouveau mode de gouvernance tend à réguler ce conflit. Un autre conflit naissant se matérialise dans la grogne des scientifiques, lassés de remettre des expertises scientifiques non suivies politiquement et trop souvent utilisés comme boucliers. L'absence d'échanges ne va pas dans le sens d'une pêche durable, un vocabulaire commun doit être trouvé pour parvenir à un dialogue cohérent et utile. Mais ceci suppose de revoir le système de formation des acteurs de la pêche et une volonté politique forte des instances communautaires comme nationales qui trop souvent se cachent derrière la compétence exclusive de la Communauté en matière de pêche pour fuir leurs responsabilités. La France a longtemps joué un double jeu avec les acteurs du milieu se positionnant comme soutien à leur cause tout en sachant ce qu'étaient la réglementation communautaire et ses limites⁸. Le maintien d'un certain ordre social a souvent justifié la désinformation et le non respect des règles de pêche au détriment des professionnels eux-mêmes⁹ qui n'ont pas ainsi été préparés au durcissement de la réglementation communautaire. Ces problèmes auraient pu être évités si un vocable commun, un réel dialogue entre les acteurs avaient été possible pour une bonne compréhension, une absence de manipulation et une meilleure acceptation de la norme. Au-delà du dialogue entre les différents groupes d'acteurs, il faut que soit réenclenché un dialogue cohérent au sein même de chacun de ces groupes.

⁸ En témoigne la crise du gasoil et la mise en application par la France de mesures non euro-compatibles.

⁹ La France a ainsi été plusieurs fois condamnée pour la non application des réglementations communautaires en matière de pêche notamment concernant le respect des règles de contrôle (la France en 2005 a été condamnée à verser une amende de 77,7 millions d'euros par la Cour Européenne de Justice). Le remboursement des sommes dues est souvent demandé aux professionnels eux-mêmes.

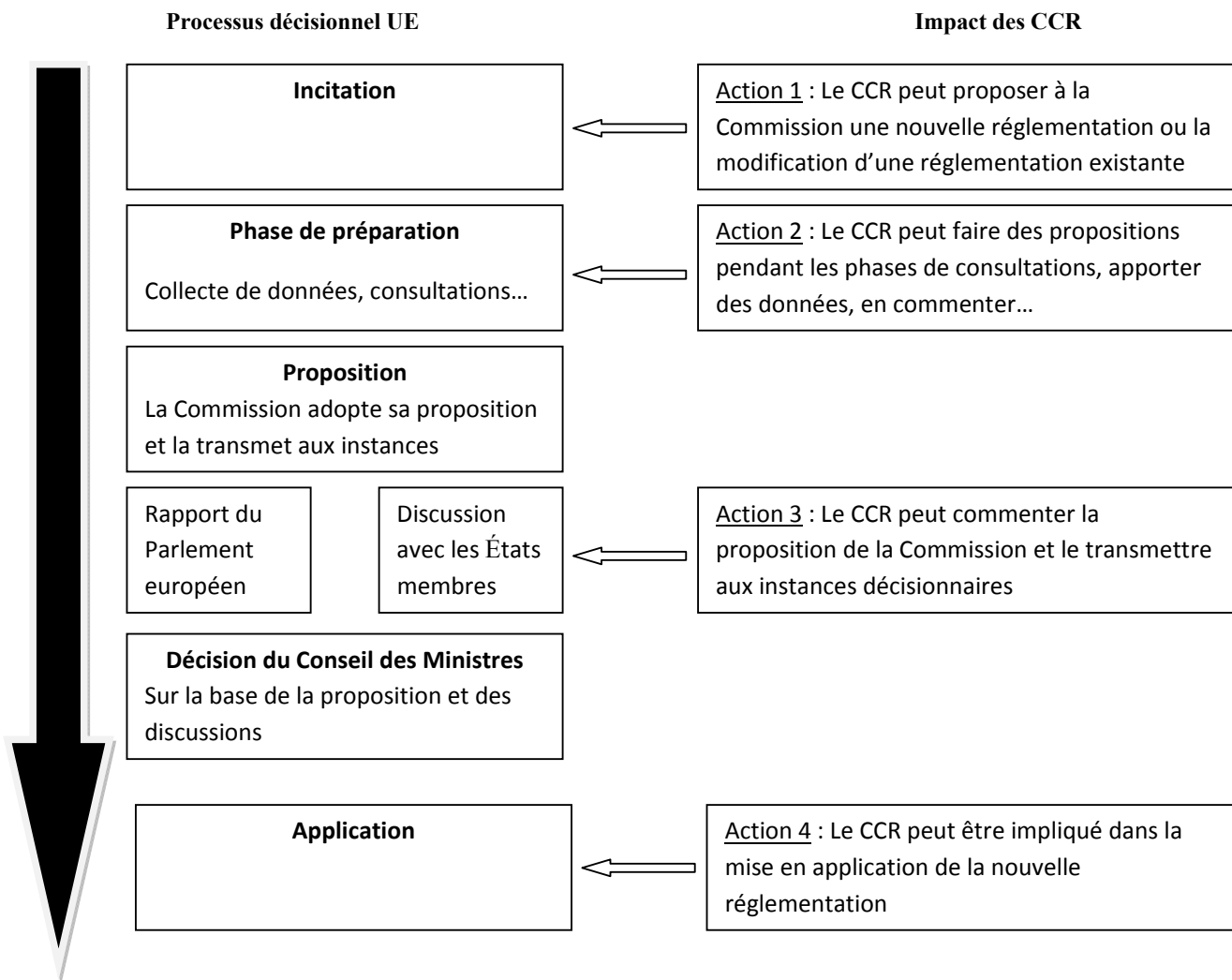


Figure 1. Le processus décisionnel et les CCR. Schéma inspiré du site du CCR Sud et traduit de l'anglais par l'auteur.

Chaque crise du secteur illustre ces difficultés (en témoigne la dernière crise sur le prix du carburant). La représentativité et la représentation des acteurs professionnels posent un problème de taille dans la résolution des conflits de pêche. Les CCR tendent à dépasser ces conflits, qu'ils soient liés à la nationalité, aux métiers ou à tout autre sujet. Un exemple de cette vocation régulatrice est la toute récente évolution des discussions entre pêcheurs français et espagnols au sujet de l'anchois. Cette espèce a été ces dernières décennies au cœur de conflits et de crise très forts entre ces deux nationalités de professionnels. La répartition des zones de pêche puis des totaux autorisés de capture (Tacs) par les instances communautaires ont fait l'objet de confrontations musclées. Le CCR Sud en charge du Golfe de Gascogne est parvenu à regrouper ces pêcheurs, à les faire dialoguer et à s'approcher d'un consensus au cours de multiples discussions. Ainsi, le 23 avril 2009, après quatre années de fermeture de la pêche à l'anchois, un accord volontaire entre les représentants des professionnels de la flotte d'anchoyeurs des deux États a vu le

jour. Cet accord tend à parvenir à un meilleur partage de la ressource ainsi qu'à sa préservation dans le cas d'une réouverture prochaine de la pêche. Il s'agit ici d'une proposition d'autogestion et d'autorégulation des conflits, ce qui entre ces deux professions sur le sujet de l'anchois était inenvisageable il y a quelques années. Le CCR Sud a permis à ces professionnels de se rencontrer dans un cadre formel, de dialoguer et d'échanger pour parvenir à une position commune. Telle est selon nous la vocation et l'intérêt majeur de structures telles que les CCR¹⁰. Les problèmes de nationalités apparaissent aussi dans la communauté scientifique du fait de l'utilisation de méthodes différentes.

Au sein même des instances communautaires les relations entre le Conseil et la Commission ne sont pas forcément évidentes. Pour aller encore plus loin dans cette volonté de dialogue

¹⁰ Voir le compte-rendu de la réunion sur le site du CCR Sud [En ligne, <http://www.ccr-s.eu/FR/index.asp>. Consulté en août 2009]

horizontal, des réunions inter CCR ont été mises en place pour que les quelques sujets communs à l'ensemble de la flotte communautaire puissent être discutés régulièrement et que ces instances puissent échanger sur leur fonctionnement et leurs avis. Ainsi, les CCR tendent à permettre la résolution des conflits que connaît le monde de la pêche par la mise en place d'un dialogue visant le consensus et par la même occasion l'adoption d'une norme économiquement viable, écologiquement durable et sociologiquement acceptable !

Un cadre commun pour des instances particulières

Un cadre général pour un processus de consultation cohérent

Les CCR dans leur cadre juridique ont vu le jour le 19 juillet 2004 par la décision du Conseil 2004/585/CE avec comme objectif premier la recherche d'un niveau pertinent de dialogue pour une prise de décision efficace, d'où leur répartition par bassins maritimes ou types de pêche. Ainsi, les sept CCR créés sont : celui de la mer du Nord [2004], des Eaux occidentales septentrionales [2005], des stocks pélagiques [2005], de la mer Baltique [2006], des eaux Occidentales Australes (dit CCR SUD) [2007], de la pêche lointaine [2007] et de la mer Méditerranée [2008].

La création d'un CCR suppose une demande des organisations concernées aux États membres qui, s'ils donnent leur accord, adressent une recommandation à la Commission européenne. Une fois la demande validée, chaque CCR est tenu par le cadre global dont la première concerne la composition. Il est en effet imposée une proportion favorisant le dialogue entre les membres actifs [les représentants du secteur et autres groupes d'intérêt] et les observateurs [actifs (Commission et collectivités territoriales), ou invités (experts scientifiques)].

Chaque CCR comprend une assemblée gérant les questions ordinaires et un comité exécutif assurant la gestion des travaux quotidiens du CCR et l'adoption de ses recommandations. Le président du CCR est choisi par consensus et se doit d'être impartial. Il est aidé par un secrétariat et des groupes de travail. Concernant le financement, les CCR sont depuis 2007 reconnus comme *organismes poursuivant un but d'intérêt général européen*. Ils échappent ainsi à la règle de dégressivité qui leur était normalement applicable leur garantissant une stabilité plus grande. Le cadre global fixé aux CCR permet donc une cohérence dans le mécanisme de consultation tout en tenant compte des spécificités de chaque structure les laissant libres d'adopter leurs règles de fonctionnement.

Des cadres spécifiques dans un souci toujours plus grand de pertinence

Chaque CCR décide de ses modalités de fonctionnement. Les différences portent principalement sur des points comme la durée du mandat des élus et les caractéristiques des postes concernés. La différence la plus révélatrice selon nous porte sur la possibilité des CCR de mettre en place des groupes de travail à leur discrétion. Ils sont l'illustration de la recherche du niveau pertinent de dialogue dans le nouveau schéma de gouvernance communautaire. En effet, chaque groupe de

travail évolue sur des sous-zones ou espèces ciblées. Ainsi, dans le cadre d'une réflexion globale, leur nombre restreint favorise le dialogue entre les acteurs réellement concernés pour des discussions efficaces qui trouvent ensuite toute leur place au sein d'un dialogue plus global et durable.

La multiplicité des CCR permet donc de couvrir l'ensemble des problématiques de la pêche communautaire dans le respect des spécificités propres à chacune des instances. Ainsi, le CCR de la mer du Nord, essentiellement composé de pays nordiques, ne fonctionnera pas sur les mêmes modes de discussion que le CCR Méditerranée par exemple. Le simple décalage temporel dans la mise en route des CCR illustre bien ce propos. En effet, le système des CCR est beaucoup plus proche des mentalités anglo-saxonnes que latines. De cette idée découle les difficultés des CCR Sud et Méditerranée par exemple à trouver un consensus autour du seul choix de la localisation du siège.

Les CCR comme question d'avenir des pêches communautaires

À l'aube d'une nouvelle réforme de la PCP, la question de l'avenir des CCR est très importante. Le premier bilan de fonctionnement fait en 2008 montre que leur existence est globalement positive et, malgré quelques ajustements à opérer, la conclusion de la Commission montre que la volonté d'élargir le dialogue et de faire participer les CCR à l'avenir de la PCP est très forte. Elle souligne leur « contribution positive au développement de la PCP »¹¹.

Il faut laisser à ces instances le temps de s'installer dans le paysage communautaire. Certains voudraient que les CCR, avec des moyens bien plus importants, deviennent les futures instances de gestion des pêches communautaires à une échelle plus régionale et pertinente, cela supposerait bien entendu de donner à leurs avis la force contraignante des décisions communautaires, le chemin est encore long. La réflexion communautaire sur le sujet n'en est pas encore à ce stade mais la question posée dans le livre vert sur la nouvelle PCP est de savoir « comment renforcer le rôle consultatif des parties prenantes dans le processus décisionnel »¹². Il ne s'agit pour l'instant que de renforcer la consultation mais cela permet d'espérer que ces structures porteuses d'espoir pour le secteur de la pêche puissent un jour être à la base des décisions en la matière.

Bibliographie

- CCR Sud, 2009, Compte-rendu de la réunion de Bilbao sur le site du CCR Sud. [En ligne, <http://www.ccr-s.eu/FR/index.asp>. Consulté en août 2009]
FAO, 2008, Rapport sur la Situation des pêches et de l'aquaculture dans le Monde,

¹¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Réexamen du fonctionnement des CCR du 17 juin 2008 (COM (2008) 0364).

¹² Livre vert sur la réforme de la PCP du 22 avril 2009 (COM (2009) 163).

- FAO, 2003, Aménagement des pêches. 2. L'approche écosystémique des pêches, FAO Directives technique pour une pêche responsable – No.4Suppl.2, 2003.
- FAO, 1995, Code de conduite pour une pêche responsable
- Union Européenne, 2009, « Vers une politique maritime de l'Union européenne, 2. La pêche et l'aquaculture ». [En ligne, ec.europa.eu/fisheries/maritime_affairs/fiche2_fr.pdf. Consulté en juillet 2009.]
- Union Européenne, 2009, Livre vert sur la réforme de la PCP du 22 avril 2009 (COM (2009) 163).
- Union Européenne, 2008, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Réexamen du fonctionnement des CCR du 17 juin 2008 (COM (2008) 0364).