



for a living planet[®]

LONGITUDE 181

Etude sur la faisabilité juridique de la notion

d'Unités d'Exploitation, de Gestion et de Contrôle (UEGC)



Sébastien Mabile
Novembre 2004



LONGITUDE 181

**Fondation WWF-France
188 Rue de la Roquette
75011 PARIS - FRANCE**

**Tel : +33 (0)1 55 25 84 84
Fax : +33 (0)1 55 25 84 86
<http://www.wwf.fr>**

**Longitude 181
12 rue La Fontaine
26000 VALENCE – FRANCE**

**Tel : +33 (0)4 75 55 43 77
Fax : +33 (0)4 75 43 34 03
Longitude181@wanadoo.fr**

Les opinions émises dans ce rapport doivent être considérées comme propres à leur auteur et n'engagent nullement ni la Fondation WWF-France, ni la société Longitude 181.

Sébastien Mabile – Consultant
sebastien.mabile@wanadoo.fr



LONGITUDE 181

Publié [Novembre, 2004] par WWF – World Wide Fund For Nature (Ex World Wildlife Fund) et Longitude 181, [Paris, Valence, France]. Toute reproduction même partielle de cette publication doit mentionner le titre et créditer l'éditeur mentionné ci-dessus en tant que propriétaire du copyright. © Etude de faisabilité juridique de la notion d'Unités d'Exploitation, de Gestion et de Contrôle [2004] Mabile S., WWF-France / Longitude 181. Tous droits réservés.

SOMMAIRE

Introduction	p. 6
Partie I. L'environnement juridique de l'UEGC	p. 8
Partie II. L'expérimentation de l'UEGC.....	p. 27
Conclusion	p. 46
Bibliographie	p. 48
Table des matières	p. 53



for a living planet®

LONGITUDE 181

INTRODUCTION

La présente étude vise à présenter les possibilités d'une expérimentation de la notion d'Unité d'Exploitation, de Gestion et de Contrôle (UEGC), telle qu'elle est définie par Laurent Debas et François Sarano, dans le document d'intention publié par le WWF-France en 2002. La notion d'UEGC repose sur l'idée que considérer la ressource halieutique comme une propriété collective sur laquelle tous les pêcheurs auraient accès est un non sens : la recherche du profit maximum entraîne une surexploitation puis un épuisement du bien collectif. Cette théorie économique, mise en lumière par Garrett Hardin sous le nom de « Tragédie des Communs »¹ est plus que jamais d'actualité dans le domaine de la pêche. Hardin démontrait que chaque exploitant (en l'occurrence des bergers) a individuellement intérêt à augmenter la taille de son troupeau tant que son bénéfice sera supérieur au désavantage supporté par la détérioration de la ressource collective (en l'occurrence de l'herbe). Un raisonnement similaire peut être fait pour la pêche : tant que la ressource sera collective et ouverte à tous, les pêcheurs auront individuellement intérêts à augmenter leur effort de pêche, bien que cette augmentation soit défavorable à la communauté de pêcheurs (diminution des stocks). La politique structurelle de réduction de la flotte de pêche menée depuis 1983 par la Communauté européenne n'a pas eu les résultats escomptés et des navires toujours plus puissants exploitent les principaux stocks de poissons. La « tragédie des Communs » est alors proche.

Le raisonnement de Hardin a longtemps servi à défendre l'idée selon laquelle une gestion efficace des biens communs n'était possible que sur la base des droits de propriétés. En matière de gestion des ressources halieutiques, c'est dans le prolongement de cette idée que furent développés les systèmes de gestion par quotas individuels transférables (Islande), aujourd'hui envisagés par certains comme un outils qui permettrait de répondre à l'effondrement des stocks. Opérer un tel rapprochement entre la théorie de Hardin et le système des QIT revient à assimiler le terme de propriété collective (qui s'opposerait à la propriété privée) à l'accès libre et gratuit. Or, et c'est ce que soutenaient les auteurs du « Common Property Management » (1980²), en précisant qu'il peut exister une propriété commune n'étant pas soumise à l'accès libre et gratuit². En cela, il convient de distinguer le régime de la propriété individuelle (à la base du système de gestion par QIT) de celui de la propriété collective qui est une forme dérivée de la notion de biens communs, en cela que les biens ne sont détenus par des individus ou des sociétés (propriété privée) mais par une communauté, un groupe d'utilisateur. Tout en restant dans le domaine public, ils ne bénéficient pas de l'accès libre et gratuit. Aujourd'hui, la plupart des spécialistes s'accordent à

¹ HARDIN G., *The Tragedy of the Commons*, Science, n° 162, décembre 1968, pp. 1243-1248.

² L'exemple le plus courant de ce type de bien est celui des routes et rues qui ne bénéficient pas toutes d'un accès libre et gratuit (stationnement payant de manière à intégrer le prix d'une occupation du domaine public).



for a living planet™

reconnaître que le libre accès n'est plus une solution durable en matière de gestion des ressources naturelles et qu'il conviendrait d'accorder des droits à ses utilisateurs (les pêcheurs). Le débat a donc évolué vers la question du choix entre un système de propriété individuelle (quotas individuels transférables QIT) ou de propriété collective cogérée.

Parmi les modèles de gestion des biens collectifs, celui de « gestion communautaire » repose sur une analyse au cas par cas des règles d'allocation et de gestion des ressources en fonction des caractéristiques des biens et de ses conditions d'utilisations. Il a évolué dans les années 1990 d'une démarche « participative » à une démarche « négociée » qui nécessite de faire émerger des objectifs communs sur le très long terme en fonction desquels seront déduits les contrats de transfert et les règles de gestion. C'est cette approche qui est actuellement privilégiée pour la mise en œuvre des politiques environnementales, tant en direction du secteur agricole (Contrats d'Agriculture Durable) que forestier ou des services (contrats Natura 2000). La crise que traverse actuellement la pêche maritime dans le monde et l'émergence des problématiques liées à la protection de l'environnement dans les politiques publiques offrent aujourd'hui des opportunités aux différents acteurs de s'accorder sur des axes prioritaires communs : restauration des stocks de pêche, de l'équilibre écologique des écosystèmes et de la conservation de la biodiversité.

C'est dans ce contexte que le WWF-France milite pour un changement de politique en proposant la notion d'Unité d'Exploitation, de Gestion et de Contrôle (UEGC) comme base de la gestion des ressources halieutiques en Europe. Ces UEGC se situent au cœur de la réflexion sur l'allocation de droits d'usages collectifs gérés de manière décentralisés. L'idée de droits d'usages collectifs s'oppose à la notion de propriété individuelle ou collective qui sous entendrait une patrimonialisation de la ressource halieutique. Outre le fait que les pêcheurs français se sont toujours montrés très hostiles à une telle évolution, il convient de rappeler ici que la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines de 1997 précise dans son article premier que la politique nationale des pêches a pour objectif « *de permettre d'exploiter durablement et de valoriser le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques auxquelles la France a accès (...)* »³. Les ressources biologiques marines ne sont donc pas susceptibles de patrimonialisation. Ce constat initial ne peut qu'encourager le développement de la réflexion relative à l'allocation de droits d'usages territoriaux dans le prolongement de laquelle s'inscrit la politique du WWF-France en matière de pêche.

La présente étude vise à analyser la faisabilité juridique des UEGC telles qu'elles sont définies par le rapport du WWF-France publié en septembre 2002 : « *Une nouvelle politique des pêches – Pour une pêche responsable en France et en Europe* ». Dans un premier temps, nous restituerons les grands principes qui guident la politique des pêches maritimes en France et en Europe (Partie 1) avant de s'interroger sur les formes d'expérimentation possibles de la notion d'UEGC (Partie 2).

³ Loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 (JORF n° 268 du 19 novembre 1997, page 16723).

PARTIE 1

L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE L'UEGC

La réflexion engagée autour de la notion d'UEGC doit être resituée au sein du débat international sur la durabilité des pêches, et notamment à travers un document de référence : le Code de Conduite pour une Pêche Responsable adopté par la FAO en 1995, et notamment ses articles 6 et 7 qui posent des principes essentiels :

- celui d'associer au droit de pêcher l'obligation de le faire « *de manière responsable afin d'assurer effectivement la conservation et la gestion des ressources bioaquatiques* »⁴.
- celui de « *mettre en œuvre des mesures d'aménagement afin d'assurer que l'effort de pêche soit proportionnel à la capacité de production des ressources halieutiques et leur utilisation durable* »⁵.
- le principe qualifié de principe général de gestion de la pêche qui est celui « *d'empêcher ou éliminer la surcapacité de pêche et veiller à ce que le niveau de l'effort de pêche soit compatible avec l'exploitation durable des ressources halieutiques, afin d'assurer l'efficacité des mesures de conservation et de gestion.* »⁶

En posant ces principes de base, le CCPR de la FAO souligne l'importance de réguler, au sein d'une pêcherie, l'effort de pêche de manière à le rendre compatible avec une exploitation durable. Dans ce contexte, la notion d'UEGC propose de réguler l'effort de pêche au sein de pêcheries cohérentes, soit d'un point de vue halieutique, soit d'un point de vue territorial, en allouant des droits d'usages aux pêcheurs. Dans un premier temps, nous tenterons de rappeler quelques règles et principes généraux qui caractérisent l'environnement juridique de la politique des pêches en France et en Europe (I). Ensuite, nous analyserons de façon synthétique le fonctionnement de quelques pêcheries qui se fondent sur un contrôle localisé de l'accès qui permet d'allouer des droits d'usages aux pêcheurs (II).

⁴ Article 6.1 du CCPR de la FAO.

⁵ Article 6.3.

⁶ Article 7.1.8.



I. L'évolution de la politique des pêches en France et en Europe : les « points d'ancrage » à la notion d'UEGC

1.1. Rappels relatifs à la politique des pêches en Europe et à son évolution récente

Le milieu marin est caractérisé par le traditionnel principe de liberté d'accès qui prédomine en mer depuis l'avènement du *Mare Liberum* de Grotius, publié en 1608⁷. Ce principe s'appuyait sur l'idée selon laquelle il était impossible d'épuiser les ressources marines et que les activités humaines ne pouvaient avoir d'impact significatif sur les océans en raison de leur immensité. Face aux premiers signes de déclin de stocks de pêche, la réaction de nombreux Etats a été de protéger leurs ressources halieutiques en y interdisant l'accès aux navires de pêche étrangers. C'est ainsi que les premières zones économiques exclusives sont apparues en Islande ou en Amérique du Sud. Le principe de liberté des pêches a depuis progressivement reculé face à la régulation croissante de l'accès à la ressource. Aujourd'hui, le phénomène d'extension des zones de juridiction nationale en matière de pêche s'étend à la Méditerranée qui avait jusque là conservé en majeure partie le statut de la haute mer⁸.

On distingue donc aujourd'hui une zone de pêche communautaire, qui s'étend en Atlantique jusqu'à 200 MN des côtes, des espaces de haute mer dans lesquels subsiste le principe du libre accès. En Méditerranée, ces espaces de haute mer, encore dominants, se réduisent progressivement face au processus de « juridiction rampante » en matière de pêche.

1.1.1 La gestion des pêches en Europe et les principaux domaines d'action

La Commission dispose d'une compétence exclusive en matière de pêche en Europe, confirmé par le projet de constitution européenne qui place « *la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche* » parmi les compétences exclusives de l'Union⁹. Les pouvoirs et compétences des Etats ne sont conférés qu'à titre accessoire et ne sauraient en aucun cas être contraires aux objectifs et aux principes de l'Union. D'autre part, la réglementation nationale ne peut qu'aggraver la réglementation communautaire. Aucun Etat ne peut ainsi assouplir les règles communautaires au profit de ses pêcheurs nationaux.

Cette compétence exclusive est liée à l'existence depuis les années 1970 d'une zone de pêche communautaire de 200 milles au sein de laquelle s'applique le principe du libre accès des

⁷ Grotius H., *Mare Liberum*, traduction du Commissaire de la Marine Guichon de Grandpont, Annales maritimes 1845.

⁸ Des zones de protection des pêches ont été créées en Espagne, ainsi qu'à Malte ou en Tunisie. Certains pays méditerranéens restent cependant très hostiles à toute extension de souveraineté au-delà de la mer territoriale (Grèce, Turquie et Italie notamment).

⁹ Article 12 du projet de constitution européenne.

pêcheurs des Etats membres aux eaux communautaires¹⁰, conformément au principe de non discrimination en raison de la nationalité établi par l'article 12 du Traité instituant la Communauté européenne.

La politique communautaire des pêches maritimes s'est construite autour de trois grands domaines d'action :

- la définition et le respect de Totaux admissibles de captures (TAC) ;
- l'adoption de mesures techniques ;
- la réduction de l'effort de pêche.

Le système communautaire des TAC et des quotas a été la première mesure de régulation des pêches adoptée au niveau européen¹¹. Environ 120 stocks de poissons et de crustacés sont aujourd'hui soumis à ce système parmi lesquels figurent les principales espèces d'intérêt commercial¹². En Méditerranée, une seule espèce, le Thon rouge, est soumise à un TAC¹³. Le processus d'adoption des TAC est caractéristique d'une politique communautaire centralisée, fondée sur l'expertise scientifique et le compromis politique, et excluant les professionnels.

En effet, les TAC sont proposés (par espèce et par zone) par la Commission suite aux avis recueillis auprès du Comité d'Avis sur la Gestion des Pêches du CIEM. Transmises au Conseil, ces propositions sont ensuite discutées et négociées par les différents Etats membres. La répartition finale doit également obéir au principe de la stabilité relative (établi en 1976) qui reconnaît à chaque Etat une proportion fixée du TAC établi pour chaque stock sur la seule base des antériorités de captures de sa flotte. Ce principe, associé au fait que chaque Etat tente de minimiser au maximum les effets d'une technique impopulaire chez les professionnels, privilégiant ainsi les intérêts économiques à court terme, a révélé son manque d'efficacité. Le système des quotas nationaux répartis selon le principe de la stabilité relative a montré ses défaillances. Il n'est cependant pas remis en cause dans le cadre du nouveau règlement PCP de 2002. Comme le souligne Mme Le Bihan, « *l'insuffisante évaluation de la dépendance de certaines collectivités régionales à l'égard de la pêche ne permet pas, lors de la détermination des quotas, de tenir compte des espèces qui ont une importance économique particulière pour une collectivité régionale.* »¹⁴ La mise en place des Conseils Consultatifs Régionaux (CCR, voir infra), permettra toutefois d'envisager un lien indirect entre les

¹⁰ Ce principe est rappelé par l'article 17 du règlement n° 2371/02 du Conseil du 20 décembre 2002.

¹¹ Cet outil de gestion des pêches a été reconnu au niveau international par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 1982) qui autorise les Etats côtiers à fixer « *le volume admissible de captures en ce qui concerne (...) sa zone économique exclusive.* »

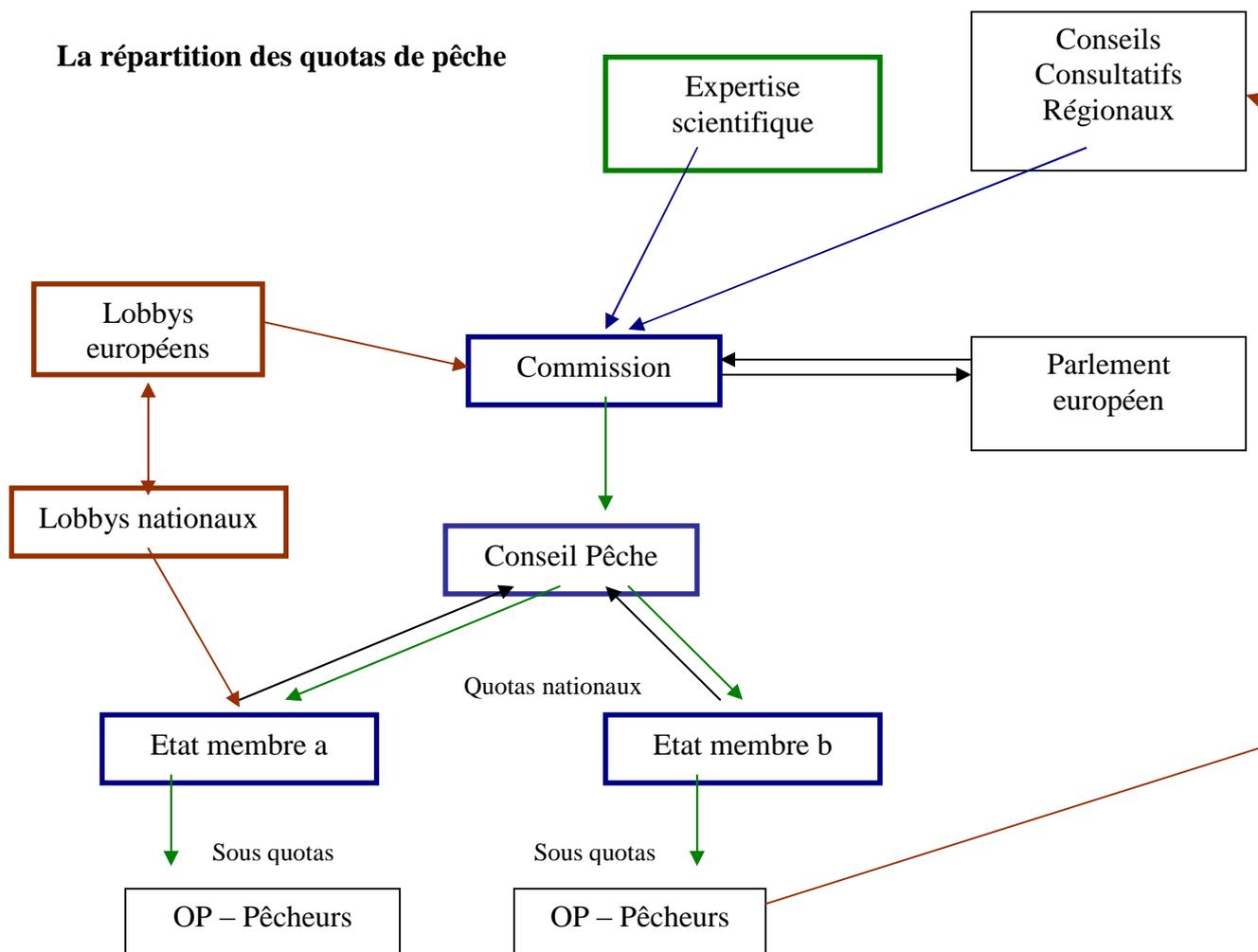
¹² Notamment le Cabillaud, l'Eglefin, le Lieu noire et jaune, la Limande, le Merlan, le Merlu, la Sole, le Saumon atlantique, la Langoustine, l'Anchois, le Maquereau, le Hareng ou le Thon rouge... (Règlements CE n° 2340/2002 du 16 décembre 2002 et n° 2287/2003 du Conseil du 19 décembre 2003).

¹³ Ceci suite à une recommandation de la Commission Internationale des Thonidés de l'Atlantique (CICTA). Le Conseil a décidé du TAC sur cette espèce en décembre 1998 (pour l'Atlantique et la Méditerranée).

¹⁴ CHARLES LE BIHAN D., *La politique commune de la pêche dans une Union européenne en mutation*, in FLAESCH-MOUGIN C., CHARLES LE BIHAN D., LEQUESNE C. (ss. Dir.), *La politique européenne de la pêche : vers un développement durable ?*, Apogée Ed., Rennes, 2003

professionnels et la Commission de manière à attirer son attention sur certaines particularités locales et régionales.

La répartition des quotas de pêche



Depuis 1983, la réglementation technique en matière de pêche a été introduite comme un outil complémentaire de la politique communautaire de la pêche. Les mesures techniques sont souvent nées d’initiatives de fonctionnaires de la Commission s’appuyant sur des travaux d’experts scientifiques, excluant encore une fois les pêcheurs du processus normatif. L’évolution récente laisse apparaître une volonté d’associer plus étroitement les pêcheurs selon une approche décentralisée¹⁵ (à l’échelle d’une pêcherie).

Enfin, le troisième « pilier » de la gestion des pêches en Europe est celui de la limitation de l’effort de pêche, essentiellement à travers la restructuration des flottes de pêches (Plans d’Orientation Pluriannuels). Depuis 1992, la caractère contraignant des POP a renforcé les

¹⁵ Communication de la Commission du 26 juin 2004, *Encourager les méthodes de pêche plus respectueuses de l’environnement : le rôle des mesures techniques de conservation*, COM (2004) 438 final.

sentiments négatifs des pêcheurs à l'égard de l'action communautaire, les POP ayant selon Mr Lequesne, « *incarné aux yeux des pêcheurs européens, quel que soit leur métier et leur situation économique, l'archétype de la régulation centralisée depuis Bruxelles visant à mettre leur activité sous tutelle.* »¹⁶ Les autres mesures de limitation de l'effort de pêches que sont l'instauration de licences de pêche et la limitation du temps passé en mer, n'ont jamais semblé faire partie des priorités de la Commission.

L'idée d'une unité de gestion fondée sur l'allocation de droits d'usages territoriaux dans le prolongement de laquelle se place la notion d'UEGC nécessite pourtant de voir se développer dans le cadre de la politique de limitation de l'effort de pêche des systèmes de licences permettant de « fermer » l'accès aux pêcheries. Cet outil, peu développé au sein de la PCP, viendrait en effet en contradiction avec le principe du libre accès des pêcheurs des Etats membres aux eaux communautaires.

Pourtant, l'idée d'une régulation de l'effort de pêche à l'échelle européenne à travers l'instauration de licences a autrefois été soutenue par la Commission. Le projet (1992) était destiné, en s'appuyant sur l'expérience du « Shetland Box », à encadrer un certain nombre de pêcheries dans la zone de pêche communautaire et en haute mer. Il a suscité une opposition des organisations nationales de professionnels et a été abandonné en grande partie¹⁷. En 1996, la Commission a toutefois réussi à faire adopter par le Conseil le Règlement 1627/94 qui introduit la notion de Permis de Pêche Spécial (PPS). Ce Permis vise à compléter, ou à établir d'éventuels système de régulation de l'effort de pêche institués dans la bande côtière par les Etats membres.

En effet, malgré une compétence exclusive de l'Union européenne, les Etats disposent toujours d'un pouvoir en matière de gestion de la pêche dans leur bande côtière, réservée en grande partie à leurs ressortissants nationaux. Dès l'origine de la PCP, une dérogation au principe général de libre accès fut posée par l'article 100 de l'acte d'adhésion du 22 janvier 1972 qui dispose que la pêche dans la zone des 12 milles de chaque Etat membre est réservée aux pêcheurs de cet Etat sous réserve de l'exercice, par les pêcheurs d'autres Etats membres, de leurs droits historiques ou de « relations de voisinage ». Réaffirmé et renforcé en 2002, la révision de ce principe ne pourra intervenir avant 2012.

1.1.2 Une mise en œuvre différenciée selon les Etats

Les Etats disposent d'une double compétence en matière de pêche :

- l'une, qui découle du privilège d'accès aux pêcheurs nationaux dans la bande côtière, est liée à la gestion des ressources marines à l'intérieur de cette bande côtière ;

¹⁶ Voir LEQUESNE C., *De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée : la Politique Commune de la Pêche*, Communication au colloque CEVIPOF – CERI, L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat, Sciences Po, Paris, 26 et 27 mai 2000.

¹⁷ Seul le principe d'une « licence de pêche » communautaire a été conservé. Il ne s'agit pas d'un instrument de contrôle de l'effort de pêche mais seulement un document précisant les principales informations relatives aux navires de pêche (voir infra).

- l'autre découle du principe de subsidiarité qui consiste à déléguer aux Etats membres un certain nombre de missions, parmi lesquelles figurent le contrôle des activités de pêche et la répartition des quotas nationaux.

La politique des pêches, pourtant uniformisée au niveau des principes généraux et des objectifs, connaît ainsi une mise en œuvre très différenciée selon les Etats membres, malgré l'utilisation presque exclusive du règlement¹⁸ : le cadre institutionnel relatif à la pêche peut varier profondément, différenciant ainsi le processus de mise en œuvre de la politique communautaire. Ces questions se révèlent importantes dans le cadre d'un développement des UEGC dans d'autres Etats membres ou pour la gestion de pêcheries transnationales selon le modèle des unités de gestion. La gestion des TAC et des quotas par les Etats membres illustre la différenciation des approches dans la mise en œuvre de la PCP¹⁹.

En France, les quotas nationaux par espèces sont répartis chaque année en sous quotas, soit par région, soit par quartier maritime, soit directement aux organisations de producteurs²⁰ (OP). Ensuite, les sous quotas ne sont pas répartis individuellement aux membres des OP ou des comités locaux, si bien que chaque membre est amené à pêcher jusqu'à l'épuisement du quota, constaté par le ministère qui ferme alors la pêcherie. La notion d'UEGC sous entendrait qu'un sous-quota soit affecté aux membres de l'unité de gestion.

En Grande Bretagne, les quotas sont quasiment intégralement répartis entre les OP sur la base des antériorités de captures des différents membres de chaque OP²¹. Ensuite, l'OP est libre de gérer ces sous quotas comme elle l'entend si bien que cette fonction est devenue son activité principale (alors qu'en France le travail des OP est essentiellement concentré sur la régulation du marché). La plupart des OP redistribuent ainsi individuellement les sous quotas par navire, ce qui correspond à la notion de quotas individuels, certes non transférables. Les OP sont donc davantage intégrées dans la gestion des stocks de pêche en Grande Bretagne qu'en France. Acteur essentiel d'une unité de gestion outre Manche, son rôle reste marginal ici comparé à celui des comités régionaux.

Aux Pays-Bas, un système de quotas individuels transférables a été instauré pour la gestion de certains stocks de mer du Nord (Plie et Sole notamment). En matière institutionnelle, sept groupes de gestion des quotas (les *Biesheuvel*) ont été créés en 1993 sous la tutelle d'un organisme central de la profession, et dirigés par des personnalités extérieures à la pêche. Le Conseil de direction de ces groupes de gestion gère les QIT des pêcheurs affiliés à une même

¹⁸ Le règlement, à la différence de la directive est directement applicable et ne requiert pas de transposition formelle en droit interne. Son contenu est le plus souvent transcrit par des actes administratifs (arrêtés, décrets).

¹⁹ C'est en effet à chaque Etat membre de décider de la méthode de répartition des quotas qui lui ont été alloués. Ce principe a été reconduit par le règlement n° 2371/2002 (article 20 al.3).

²⁰ L'article 4 de la loi d'orientation sur la pêche du 18 novembre 1997 (n° 97-1051) prévoit que le quota national peut être scindé en « sous quotas affectés soit à des organisations de producteurs ou à leurs unions qui en assurent la gestion, soit à des navires ou des groupements de navires ».

²¹ Ce système a évolué récemment puisqu'il la répartition des sous quotas se base aujourd'hui en référence à une période fixe. La répartition selon les antécédents de capture a eu pour conséquence d'encourager les surestimations de capture appelées les « *gohst fish* ».



for a living planet®

LONGITUDE 181

OP. Ce Conseil peut décider de certaines règles de contrôle de l'effort de pêche (temps passé en mer) et dispose d'un pouvoir de sanction envers les pêcheurs (amendes). Ces derniers sont également obligés de déclarer le volume de leurs captures. Les dépassements de quotas sont ainsi devenus rares²².

Ces différences institutionnelles ont des répercussions jusqu'au choix des instruments de mise en œuvre de la politique communautaire en matière de réduction de l'effort de pêche. Tandis que certains pays ont choisi la voie de la patrimonialisation (Grande Bretagne, Pays-Bas), d'autres comme la France restent vivement opposés à cette idée. En revanche, l'idée d'une gestion des quotas à travers un système de licences visant à réguler l'effort de pêche au sein de pêcheries déterminées semble être plus acceptable en Espagne²³ ou en France. Ces considérations visent à démontrer que le contexte de mise en place d'unités de gestion ne dépend pas seulement du cadre juridique en vigueur. D'autres facteurs, y compris sociaux, doivent être intégrés à la réflexion et pour chaque Etat membre, il conviendrait de définir la meilleure solution envisageable pour le développement d'UEGC au sein de la bande côtière. L'objet de cette étude se limite à une expérimentation en France de la notion d'UEGC et de sa possible extension à la zone de pêche communautaire.

1.2 Les points d'ancrage à la notion d'UEGC

Le débat qui a précédé la réforme de la PCP en 2002, le bilan d'une politique qui jusqu'ici n'a pas vraiment permis d'atteindre ses objectifs et l'émergence d'une dimension environnementale de la pêche ont constitué des éléments favorables à l'émergence de points d'ancrage pour l'idée d'unités de gestion fondées sur l'allocation de droits d'usages territoriaux.

1.2.1 Une renationalisation de la bande côtière favorable à la diversité des initiatives de gestion

Avant 2002, les Etats membres disposaient déjà de larges compétences en matière de gestion et de conservation des ressources dans la bande côtière, limitées cependant à certains stocks strictement locaux, généralement sédentaires et inféodés aux zones côtières²⁴ (crustacés,

²² Voir LEQUESNE C., *De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée : la Politique Commune de la Pêche*, Communication au colloque CEVIPOF – CERI, L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat, Sciences Po, Paris, 26 et 27 mai 2000.

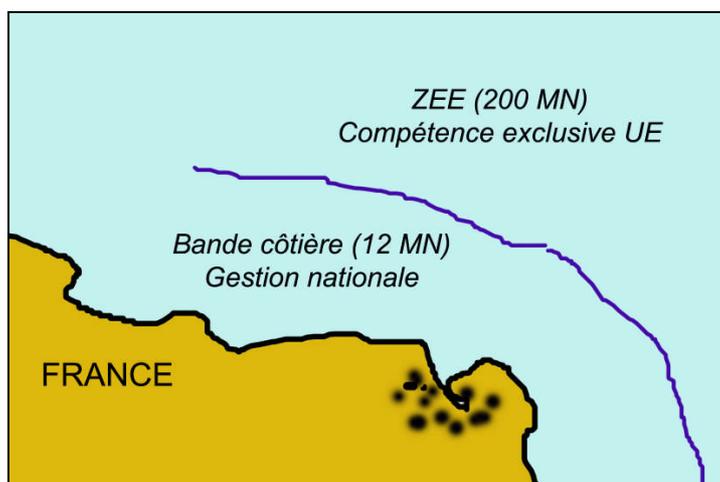
²³ En Espagne, un système de licence par métiers a été établi dès le début des années 1980.

²⁴ Le précédent règlement 3760/92 précisait que les mesures de gestion adoptées devaient concerner « *les stocks strictement locaux ne présentant un intérêt que pour les pêcheurs de l'Etat membre concerné* » et s'appliquer « *uniquement aux pêcheurs de l'Etat membre concerné* ». La pratique des Etats tendait toutefois à assimiler la notion de « stocks strictement locaux » à celle de stocks de leur mer territoriale, anticipant ainsi l'évolution consacrée en 2002.

coquillages...). La Commission se bornait à vérifier l'adéquation aux objectifs généraux de la politique commune des pêches des mesures qui lui étaient transmises²⁵.

Ce système qui constituait par exemple la base juridique du régime de gestion de la coquille Saint Jacques en baie de St Brieuc (stock local géré au niveau régional), comportait toutefois des limites lorsque l'accès était également ouvert à des navires étrangers en raison de la résultante de « droits historiques »²⁶. Aussi, le niveau de gestion se révélait-il insuffisant.

La réforme de 2002 a renforcé les compétences des Etats membres en matière de gestion et de conservation de leur bande côtière, opérant une sorte de renationalisation de la mer territoriale²⁷. En ayant la faculté d'adopter des mesures de portée générale, les Etats membres ont désormais la possibilité, dans leur bande côtière, de faire appliquer leur réglementation à l'ensemble des navires, y compris les navires étrangers bénéficiant de « droits historiques » ou de relations de voisinage, ainsi qu'à l'ensemble des ressources marines de cette bande côtière. Cette faculté est néanmoins assortie à la nécessité d'opérer des consultations préalables. Cette compétence étendue permet donc d'envisager l'expérimentation de nouveaux modes de gestion dans les seules eaux territoriales pourvus qu'ils soient en conformité avec les principes généraux de la PCP.



Répartition des compétences en matière de gestion de la pêche en Europe après 2002

²⁵ De nombreuses mesures, notamment celles adoptées par les Préfets de Région n'étaient cependant jamais transmises à la Commission.

²⁶ Par exemple, dans le cas du gisement de coquilles St Jacques en baie de Seine, un chalutier hollandais, le « Jacoba », prélevait régulièrement le stock de coquilles en raison de la subsistance de « droits historiques » d'exploitation. (Cf : Goasguen R., *Coquilles en baie de Seine : le « Jacoba » cristallise les mauvaises humeurs*, in *Le Marin*, 15 décembre 2000, p.17).

²⁷ Article 9 al.1 du règlement n° 2371-02 : « Un État membre peut adopter des mesures non discriminatoires pour la conservation et la gestion des ressources de pêche et pour minimiser les incidences de la pêche sur la conservation des écosystèmes marins dans la zone des 12 milles marins à partir de ses lignes de base, pour autant qu'aucune mesure de conservation et de gestion n'ait été adoptée par la Communauté spécifiquement pour cette zone (...). Lorsque des mesures devant être adoptées par un Etat membre sont susceptibles de concerner des navires d'un autre Etat membre, elles ne sont adoptées qu'après consultation de la Commission, de l'Etat membre et des conseils consultatifs régionaux concernés sur le projet assorti d'un exposé des motifs. »

1.2.2 Une nouvelle gouvernance caractérisée par une décentralisation de la gestion et une plus grande implication des professionnels

Le principe de bonne gouvernance a été consacré par la réforme de la PCP de 2002²⁸. Son introduction résulte des défaillances en la matière qui furent soulignées par le Livre Vert et notamment du processus de prise de décision mal adapté à la nécessité de réagir à des problèmes locaux. Le manque de participation des pêcheurs fut aussi mis en avant, et ce à plusieurs niveaux :

- une implication plus importante des professionnels à l'évaluation des stocks en améliorant la coopération avec les scientifiques dans un souci de plus grande transparence ;
- une implication dans l'attribution et le partage de la ressource qui relève des seules décisions du Conseil européen (ministres chargés de la pêche) ;
- une implication dans la gestion et la valorisation de la ressource, notamment à travers le renforcement du rôle des organisations de producteurs (OP).

Pour y remédier, le cadre institutionnel de la PCP s'est étoffé avec l'apparition des Conseils Consultatifs Régionaux (CCR) qui visent à devenir un organe de concertation entre les pêcheurs, la Commission, les différentes administrations nationales et d'autres acteurs intéressés par le secteur de la pêche²⁹ (scientifiques, ONG de protection de l'environnement, de consommateurs...). Ces CCR sont appelés à être prochainement subdivisés en « sous CCR » qui pourraient concerner des pêcheries spécifiques transnationales³⁰. Rappelons que la zone de compétence d'un CCR doit couvrir des zones de pêches communes à au moins deux Etats membres. La finalité de ces conseils est qu'ils constituent l'interlocuteur privilégié de la Commission lorsqu'elle doit se pencher sur les effets d'une réglementation sur une zone de pêche particulière. Les recommandations qu'ils adopteront, par consensus si possible, une fois transmises à la Commission devront faire l'objet d'une réponse précise dans un délai inférieur à trois mois³¹.

Le besoin d'une participation active des pêcheurs au processus d'élaboration des normes a été récemment réaffirmé à travers une Communication de la Commission sur les mesures techniques de conservation³². La Commission souligne plus précisément que « *gagner la coopération et le consentement du secteur de la pêche nécessite une participation accrue des parties prenantes à la conception, à l'évaluation et à la mise en œuvre des mesures techniques* ».

²⁸ Règlement 2371-02, considérant (5) : « *il importe que la Politique Commune de la Pêche repose sur le principe de bonne gouvernance (...)* ».

²⁹ La création des CCR est prévue aux articles 31 et 32 du règlement 2371-02.

³⁰ Sept CCR ont été créés en vertu de la décision du Conseil 2004/585/CE du 19 juillet 2004 instituant des conseils consultatifs régionaux dans le cadre de la politique commune de la pêche (JOCE L.256/17 du 3 août 2004).

³¹ Article 7 al.3 de la décision du Conseil du 19 juillet 2004 instituant des conseils consultatifs régionaux dans le cadre de la politique commune de la pêche (n° 2004/585/CE).

³² Communication de la Commission du 26 juin 2004, *Encourager les méthodes de pêche plus respectueuses de l'environnement : le rôle des mesures techniques de conservation*, COM 2004/438/final.



for a living planet®

LONGITUDE 181

Enfin, la nécessité d'une participation accrue des collectivités régionales et locales dans le cadre d'une gouvernance à plusieurs niveaux a été soulignée, notamment par le Comité des régions³³.

En France, la participation des pêcheurs au processus d'élaboration des normes relatives à la pêche maritime a été consacrée par la loi du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes³⁴. Celle-ci autorise le Comité National des Pêches Maritimes (CNPM) et les comités Régionaux à l'intérieur des limites de leur compétence territoriale (CRPM) à prendre des mesures visant à :

- limiter ou interdire, de manière permanente ou temporaire, l'accès à une ressource de pêche ;
- limiter le volume des captures de certaines espèces et leur répartition par ports ou par navires ;
- adopter des mesures techniques particulières visant à assurer l'exploitation rationnelle d'une espèce ;
- adopter des mesures d'ordre et de précaution destinées à organiser la compatibilité entre les métiers.

Les pouvoirs importants confiés au CRPM en matière de gestion de la bande côtière en font des acteurs incontournables en ce qui concerne la régulation de l'accès à la ressource. Ces comités n'ayant cependant pas de pouvoir de réglementation autonome, leurs délibérations doivent être rendues obligatoires par un texte émanant d'une autorité administrative. Les Préfets de région compétents³⁵ rendent obligatoires les délibérations des CRPM³⁶, souvent adoptées suite à des propositions des CLPM. Dans le cas d'une pêcherie s'étendant sur le territoire de plusieurs comités régionaux, ceux-ci sont dans l'obligation de se concerter afin d'harmoniser leurs politiques. Les autorités administratives de tutelles étant alors différentes, un arrêté du ministre chargé de la pêche sera nécessaire pour rendre leurs décisions exécutoires³⁷. En cas de désaccord entre deux comités régionaux, une commission spécialisée du comité national pourra arbitrer le différend³⁸.

³³ Contribution du Comité des régions pour la convention européenne, 8 juillet 2002, CdR 172/2002 fin Es-AC/SL/NR.

³⁴ Loi n° 91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture.

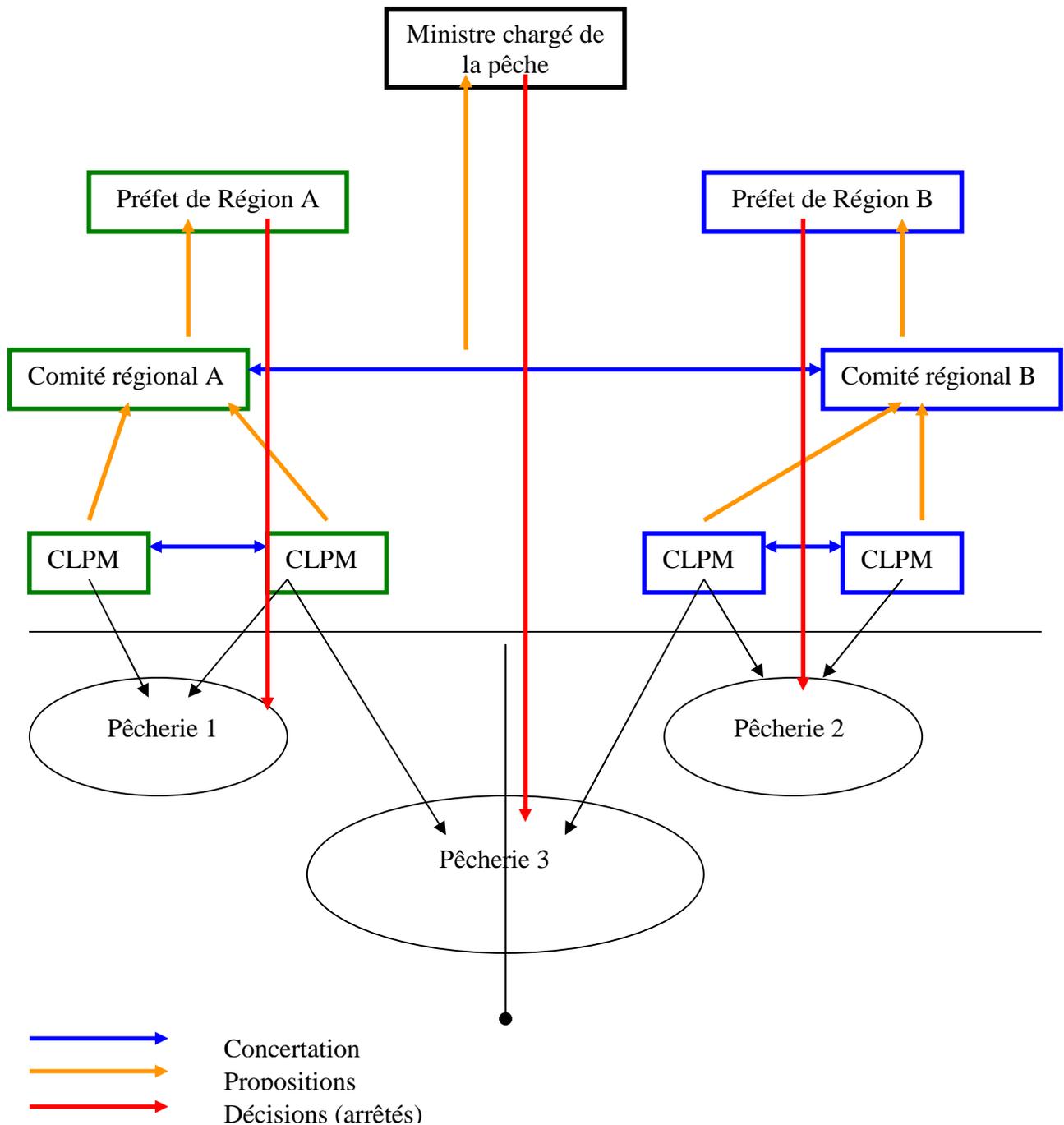
³⁵ Il s'agit du Préfet de région Haute-Normandie pour la zone allant de la frontière belge à l'extrémité du département de la Manche, du Préfet de région Bretagne pour la région allant de l'île et Vilaine jusqu'à l'extrémité du département du Morbihan, du Préfet de région Pays de Loire pour les départements de Loire Atlantique et de la Vendée, du Préfet de région Aquitaine pour la zone allant de la Charente Maritime jusqu'à la frontière espagnole et du Préfet de région PACA pour la Méditerranée (article 1^{er} du décret n° 90-94 du 25 janvier 1990).

³⁶ Seules les décisions du CNPM sont rendues obligatoires par le ministre chargé des pêches. L'essentiel de la réglementation de la bande côtière est issu de décisions des CRPM rendues obligatoires par des arrêtés des préfets de région.

³⁷ L'article 1^{er} du décret n° 90-94 du 25 janvier 1990 précise que le ministre chargé des pêches sera compétent lorsque la zone géographique concernée par les mesures de gestion relèvera de plusieurs autorités administratives locales.

³⁸ A cet effet, il existe une commission « bande côtière »

La régulation de l'accès à la ressource dans la bande côtière française (12 MN)



Aussi, le renforcement du pouvoir de l'Etat dans la bande côtière (12 milles) consacré par la réforme de la PCP de 2002 abouti logiquement à un renforcement des compétences de l'organisation interprofessionnelle des pêches à qui devrait revenir l'essentiel du pouvoir d'initiative en matière de gestion halieutique. Ceci plus particulièrement aux comités régionaux sur la bande côtière qui relève de leur « territoire maritime ».

Le risque d'une telle évolution juridique est de voir se développer des politiques de gestion de la bande côtière radicalement différentes d'une région à l'autre. L'autonomie dont disposent les comités régionaux, notamment en matière de droits d'accès à la ressource, si elle n'est pas accompagnée d'une harmonisation minimale, peut conduire à des conflits virulents. L'exemple de la gestion de la coquille St Jacques en Baie de Seine et de l'opposition récurrente entre deux comités régionaux (Haute et Basse Normandie) l'illustre. Dans ces cas extrêmes, le Comité national dispose toujours de la possibilité d'arbitrer les conflits en transmettant une partie des pouvoirs de gestion des comités régionaux à la commission nationale compétente au sein du CNPN³⁹. Mr Olivier Curtil souligne justement qu'il « *apparaît donc que la conjonction de pouvoirs de gestion étendus du comité régional sur son « territoire » et la reconnaissance de facto d'un privilège d'accès des pêcheurs locaux donne aux bandes côtières une couleur fortement régionale tout en confirmant la position dominante des comités régionaux dans l'aménagement des pêches.* »⁴⁰

Les conséquences de ces évolutions dans le cadre d'une expérimentation de la notion d'UEGC sont multiples, avec une nouvelle fois une dualité de régimes.

En ce qui concerne la bande côtière, la reconnaissance en France d'importants pouvoirs de gestion aux comités régionaux ouvre la possibilité d'expérimenter de nouvelles politiques à un niveau décentralisé adapté à de nombreuses pêcheries. Le champ d'application des politiques de gestion adoptées par ces derniers est dorénavant plus large puisqu'il s'étend à l'ensemble des ressources de la bande côtière ainsi qu'à l'ensemble des navires exerçant sur cette zone. En conséquence, **aucune expérimentation en matière de gestion de la pêche dans la bande côtière ne pourra se faire sans le soutien des comités locaux et d'au moins un comité régional**. Certains comités régionaux ont cependant déjà développé de manière aboutie les mécanismes de régulation de l'accès à la ressource, notamment le CRPM de Bretagne. C'est dans cette région que le régime des licences de pêche a connu son plus fort développement, formant un environnement favorable à l'expérimentation des UEGC.

En ce qui concerne la zone de compétence exclusive de l'Union européenne, au-delà des 12 MN, la création des Conseils Consultatifs Régionaux ouvre la voie vers une régionalisation également accrue de la politique des pêches. Leurs compétences, limitées aujourd'hui à un pouvoir de proposition vers la Commission, pourraient prochainement être étendues à d'autres domaines, notamment celui de la régulation de l'accès à la ressource. Quoiqu'il en soit, les CCR offrent un cadre de discussion adapté à la gestion de pêcheries transnationales, situées de part et d'autre des limites extérieures de la bande côtière.

³⁹ Il s'agit dans ce cas précis de la commission coquillages et pêche à pied (voir infra).

⁴⁰ BONCOEUR J., MARTIN A., CURTIL O., *Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne, étude juridique et économique*, rapport d'activité 2003, CEDEM, UBO, 2004, p. 11.



II. Analyse synthétique de quelques pêcheries fonctionnant sur la base d'une unité de gestion

2.1 Caractéristiques des unités de gestion des pêches

L'idée d'une unité de gestion (territoire, pêcherie) au sein de laquelle s'exerceraient des droits au profit d'une catégorie d'usagers (résidents, utilisateurs d'un métier spécifique...) est relativement ancienne. Relativement répandues à travers le monde, les unités de gestion reposent le plus souvent sur des droits coutumiers aux origines incertaines. On peut notamment évoquer les communautés de pêcheurs du Kerala (Inde), les pêcheries récifales ou lagunaires du Pacifique ou des Maldives ou encore les prud'homies en Méditerranée française. A une échelle beaucoup plus large et dans un cadre plus moderne, on peut assimiler les zones de pêche exclusives issues des ZEE à de telles unités au sein desquelles un droit d'usage (le droit de pêcher), est accordé à des pêcheurs selon leur appartenance ou non à l'Etat côtier⁴¹. Dans tous les cas, les droits d'usages sont liés à un territoire délimité⁴². Le principal avantage de ce type de gestion des pêches, argument essentiel de la notion d'UEGC, est qu'il permet plus facilement d'adopter des mesures d'aménagement et d'en veiller à leur effectivité.

2.1.1 Le territoire

La délimitation du territoire associés à l'unité de gestion peut être fondée soit sur des critères géographiques (lagons, platiers de coraux, lagunes...), soit sur des critères politiques (frontières maritimes dans le cas d'une zone de pêche exclusive). Plus rarement, le territoire sera défini selon une approche purement scientifique qui privilégierait le seul aspect halieutique. En revanche, la délimitation et le choix de l'étendue du territoire devront se situer en adéquation avec les moyens de surveillance disponibles : autorités militaires et civiles d'un Etat dans le cas d'une ZEE, exploitant d'une concession dans le cas d'une ferme aquacole. Le peu de moyens de surveillance disponible ont souvent motivé l'existence de droits d'exploitation spécifiques dans des zones marines plus facilement contrôlables (lagunes ou lagons).

2.1.2 Les droits d'usages associés au territoire

L'allocation de droits demeure la caractéristique principale des unités de gestion dans le domaine des pêches. Pour être efficaces, ces unités doivent permettre l'exercice de trois types de droits par une catégorie limitée d'usagers :

- droit d'exclusion qui correspond au droit de limiter l'accès à la pêcherie à travers un système d'autorisations préalables ;

⁴¹ Article 56 (a) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, Jamaïque, 1982).

⁴² Voir FRANCIS T. CHRUSTY Jr., *Droits d'usages territoriaux dans les pêcheries maritimes : définitions et conditions*, FAO Documents Techniques des Pêches (227), 1983, pp.1-11.

- droit de déterminer le niveau et le type d'utilisation à l'intérieur du territoire (tailles des navires, engins autorisés, horaires et calendrier de pêche...).

- droit de tirer des bénéfices de l'exploitation des ressources situées à l'intérieur du territoire.

Ces droits peuvent être ou non transférables. En France, les licences de pêche, qui permettent de réserver l'accès à un territoire de pêche, ne sont pas transférables en raison de la non patrimonialisation de la ressource, réaffirmée par la loi d'orientation sur la pêche. Aussi, il n'existe pas de valeur associée à la licence (à la différence d'une licence de taxi par exemple), et le droit de tirer des bénéfices de l'exploitation est donc directement lié à la rémunération du travail.

2.1.3 *Le contrôle*

Lié au droit d'exclusion, le contrôle est un aspect essentiel des unités de gestion. Les moyens de contrôle doivent être définis selon deux critères :

- la taille et la configuration du territoire ;
- les niveaux et les types de son utilisation.

Plus le territoire sera étendu et les types d'utilisation complexes, plus les moyens de contrôle devront être importants et diversifiés. A contrario, l'étendue du territoire et les niveaux de son utilisation seront définis en fonction des moyens de contrôle disponibles.

2.2 Exemples

L'allocation de droits territoriaux dans le domaine des pêches n'est pas une idée nouvelle mais a déjà été expérimentée dans de nombreuses pêcheries diversifiées. Traditionnellement, des droits d'usages territoriaux sont en vigueur pour des pêcheries sédentaires, qui s'appuient sur une configuration physique favorable à un contrôle efficace du territoire.

En France, le régime de licence d'un certain nombre de pêcheries s'apparente également à un système d'allocations de droits d'usages territoriaux. Il s'est développé pour les pêcheries d'espèces sédentaires, mono spécifiques, facilement identifiable d'un point de vue géographique. L'exemple le plus significatif est celui de **la pêcherie de coquilles St Jacques en rade de Brest** qui fait l'objet depuis 1985 d'un encadrement et d'un contrôle parmi les plus stricts. L'accès à la pêcherie, qui totalise environ une soixantaine de navires (coquilliers et coquilliers goémoniers) est soumis à l'octroi d'une licence associée au paiement d'une redevance qui atteint plusieurs milliers d'euros⁴³, destinée essentiellement au financement d'un programme de repeuplement. La mise en place de la licence a permis de définir un *numerus clausus* puisque le nombre de navires autorisés est aujourd'hui limité. L'octroi de la licence nécessite également le respect de conditions additionnelles relatives à leur taille (11

⁴³ Le coût de la licence se compose de trois éléments : les frais de gestion de la licence (45 à 105 euros en 2001 selon la puissance du navire), une somme forfaitaire de 5200 euros destinée au financement d'un programme de repeuplement, ainsi qu'une taxe acquittée lors de la pesée des coquillages au débarquement. (Voir : BONCOEUR J. et al., *Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne, étude juridique et économique*, rapport d'activité 2002, CEDEM, UBO, 2003, pp.52).



for a living planet®

mètres), leur puissance motrice (150 KW), les engins de pêche utilisés, la saison et les horaires de pêche (définis par le CLPM concerné), les tailles minimales et les conditions de débarquement (lieux de débarquement obligatoires). Une analyse économique⁴⁴ de la pêche réalisée en 2000-2001 a montré que le système se révélait globalement positif par les pêcheurs. Dans une majorité, ils se déclarent plus favorable au système actuel (licences) qu'à celui de quotas individuels transférables. En outre, ils se déclarent également globalement satisfaits du principe d'autofinancement du programme de repeuplement malgré le montant particulièrement élevé de la redevance.

La pêche de coquilles en baie de St Brieux est également souvent évoquée. Près de 240 navires titulaires d'une licence exploitent la CSJ dans la baie. Malgré une baisse de l'abondance du stock, les rendements restent aujourd'hui comparables à ceux qui existaient dans les années 1970. Des travaux sur la sélectivité des maillages des dragues, associés à des règles de gestion très strictes ont donc permis d'assurer la durabilité de la pêche après une période difficile dans les années 1980/90. Les mesures de gestion, décidées chaque année par les professionnels en fonction des évaluations de l'IFREMER sont des plus strictes. Durant les premières semaines d'ouverture de la pêche (octobre ou novembre selon les années), la pêche n'est autorisée qu'un laps de temps très court (30 à 90 minutes par jour selon les années). Malgré ces règles, les débarquements de CSJ dépassent chaque année les recommandations de l'IFREMER.

Enfin, un troisième gisement de coquilles St Jacques bénéficie d'un système de droits d'accès à travers un système de licence et de Permis de Pêche Spécial (PPS) : il s'agit de celui de la **baie de Seine**⁴⁵, prolongé au-delà des 12 milles par la zone dite « du Large ». C'est la première zone d'exploitation de la CSJ en France, avec environ 220 navires titulaires de licences, provenant des régions Haute Normandie et Basse Normandie, ces derniers étant caractérisés par une plus forte dépendance économique à la CSJ⁴⁶. La zone de la baie de Seine, gérée à travers un système de licences, est celle qui pourrait être assimilable à une unité de gestion. La réglementation, décidée tous les ans par les professionnels au sein du comité régional est relativement simple : elle porte sur la limitation de la durée de la campagne de pêche⁴⁷, la limitation de la longueur des bateaux, du matériel et du tonnage journalier. Une redevance relativement faible est également exigée. Enfin, le cumul des licences est prescrit. Le principal problème que connaît cette zone est celui de la difficile cohabitation entre Hauts Normands, disposant de plus grosses unités (14 à 20 mètres) armant de manière opportuniste à la CSJ, et Bas Normands, davantage dépendants économiquement de l'espèce, et disposant

⁴⁴ BONCOEUR J. et al., *Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne, étude juridique et économique*, rapport d'activité 2002, CEDEM, UBO, 2003, pp.50-69.

⁴⁵ Le gisement classé de la baie de Seine s'étend à l'intérieur de la bande des 12 milles le long du département du Calvados et de la Manche. Sa limite nord se situe au niveau de l'agglomération du Havre (cf : article 1^{er} de l'Arrêté du 7 décembre 2001 fixant les conditions d'accès au gisement classé de la baie de Seine pour la pêche de la coquille Saint-Jacques).

⁴⁶ Ce sont essentiellement des navires Bas Normands (environ 150), ainsi qu'une cinquantaine de Hauts Normands. A cela, il convient d'ajouter quelques navires Hollandais qui disposent de « droits historiques » ainsi qu'une dizaine de navires britanniques (titulaires d'un PPS).

⁴⁷ Fermeture de la pêche les week-ends et limitation de la campagne de pêche.

d'unités plus petites (8 à 18 mètres). Le CRPM de Basse Normandie et l'organisation de producteurs OPBN⁴⁸ ont développé un label (le « Label Rouge ») destiné à valoriser la ressource à travers la mise en place du groupement « Normandie Fraîcheur Mer », témoignant de leur volonté de viser essentiellement le marché du frais⁴⁹. Les Bas Normands sont donc favorables à un recul de la date d'ouverture de la pêche. En revanche, les Hauts Normands privilégient les gros volumes, le marché dit « de la noix ». En raison des conflits récurrents opposants les deux comités régionaux, la gestion des licences a été transférée depuis octobre 2004 à la Commission coquillages et pêche à pied du comité national. C'est à cette dernière que revient dorénavant le rôle de fixer les règles du régime de licences (dates d'ouverture, quotas...).

Les pêcheries de CSJ se portent plutôt bien. Après quelques années difficiles, les tonnages annuels relevés en baie de Seine et en baie de St Brieuc retrouvent des niveaux relativement élevés. Cette bonne santé des pêcheries attire cependant la convoitise de navires ne disposant pas de licences, ou de ceux qui en disposent mais qui ne respectent pas toujours les règles prédéfinies (voir la partie relative au contrôle).

En dehors de ces cas bien spécifiques de pêcheries sédentaires facilement identifiables, la mise en place de droits d'usages territoriaux peut aussi s'appuyer sur des zonages juridiques. Les plus répandus en mer restent les zonages environnementaux. Dans ce cas, les droits d'usages peuvent être mis en place pour des pêcheries multi spécifiques dans le cadre d'une approche de gestion intégrée multi usages. C'est notamment le cas du Parc national de Port-Cros.

Original d'un point de vue juridique, bien que très marginal d'un point de vue halieutique, un système assimilable à une unité de gestion a été mis en place par le **Parc national de Port-Cros** depuis quelques années. Il a permis de combiner habilement un outil contractuel négocié avec un texte réglementaire qui lui assure son effectivité. C'est en 1999 qui fut introduit un tel système juridiquement « hybride » combinant une charte négociée avec les professionnels de la pêche avec un arrêté du Préfet de Région subordonnant l'accès à la zone marine du Parc aux seuls pêcheurs signataires de la charte⁵⁰. Cette dernière constitue donc une sorte de cahier des charges pour la pratique de la pêche professionnelle, contenant une multitude de dispositions techniques relatives à la longueur des filets, leur maillage ou les horaires de calées. L'outil contractuel permet d'évoluer vers une démarche « négociée » qui nécessite de faire émerger des objectifs communs sur le très long terme en fonction desquels

⁴⁸ Copéport Marée- Organisation de Producteurs de Basse Normandie (OPBN).

⁴⁹ Le Label Rouge "coquille Saint-Jacques fraîche et entière" du Groupement Qualité Normandie Fraîcheur Mer est homologué depuis le 23 octobre 2002. Le prix de vente des CSJ homologuées Label Rouge est supérieur de 30 à 40 centimes par rapport aux autres. Le Label Rouge garantit l'origine des CSJ (baie de Seine), leur fraîcheur (commercialisation sous 48 heures, soit le lendemain de la vente en criée), ainsi que leur qualité (CSJ sélectionnées et nettoyées à bord du bateau). En revanche, le Label Rouge ne contient aucune disposition relative à la durabilité de la pêche.

⁵⁰ Robert P., La gestion de la pêche professionnelle dans les eaux du Parc national de Port-Cros, Symposium Pêche et Biodiversité (Porquerolles, 21-23 septembre 2003). Textes disponibles sur CD-Rom.



for a living planet®

LONGITUDE 181

seront déduits les règles de gestion. Le texte réglementaire permet de rendre opposable l'adhésion à la charte précédemment négociée. En associant contractualisation et réglementation, le Parc privilégie une approche innovante en matière de gestion qui permet à la fois d'associer les usagers à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évolution des normes qui les concernent, et de garantir leur effectivité à travers son opposabilité. Cette approche permet enfin de contourner les obstacles liés aux spécificités juridiques du milieu marin qui s'opposent au développement de contrats personnels calqués sur le modèle agricole. La présence d'un élément incitatif, qui seul permet de garantir l'adhésion volontaire au contrat, se traduit cependant par un droit d'accès au domaine public maritime. Cela va clairement à l'encontre du principe dominant qui est celui du libre accès. Dans le cas du Parc national de Port-Cros, les dérogations à ce principe fondamental se justifient par la valeur patrimoniale du site, reconnue par de nombreux labels internationaux⁵¹. Il en est de même en ce qui concerne la réglementation de la pêche à la thonaille dans le Sanctuaire en raison de l'importance symbolique et écologique de la présence de mammifères marins dans cette partie de la Méditerranée⁵². Il est cependant moins évident que les usagers accepteraient de telles limitations d'accès au milieu marin à une échelle bien plus importante pour l'ensemble des activités susceptibles d'avoir un impact sur des espèces ou des habitats d'intérêt communautaire.

La pêcherie de langoustines dans le golfe de Gascogne est également originale à plusieurs points de vue. En effet, contrairement aux exemples précités ci-dessus, elle s'étend sur une zone très étendue, du sud du Finistère jusqu'à l'embouchure de la Gironde, jusqu'à 50 milles au large, soit bien au-delà des limites de la bande côtière (mer territoriale de 12 milles). Cette zone relève de la compétence de trois comités régionaux différents⁵³ et d'une multitude de comités locaux. Elle est également caractérisée par une importante hétérogénéité des flottilles, avec des navires allant de 10 à 18 mètres, certains utilisant jusqu'à 3 foënes. Enfin, c'est une pêcherie mixte, alliant langoustine et merlu.

La limitation de l'accès à cette pêcherie est très récente et a été décidée en réaction à la diminution constante des stocks⁵⁴. Aujourd'hui, le nombre de licences valant PPS est limité à 228 avec l'idée qu'il s'agit d'un *numerus clausus* qui ne devrait donc pas être susceptible d'augmenter dans les prochaines années. L'obtention de la licence nécessite aussi de respecter des règles relatives à la taille des navires (limitée à 24 mètres sauf antériorité dans la pêcherie) ainsi qu'à leur puissance. En complément de ces règles d'accès, les comités locaux et les

⁵¹ Le Parc national de Port-Cros est reconnu comme « aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne » (ASPIM) par le Protocole de Barcelone sur les aires spécialement protégées et la diversité biologique en Méditerranée (1995) et la qualité de sa gestion lui a permis d'obtenir le diplôme européen des espaces protégés délivré par le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, des premières démarches ont été engagées pour la création d'une réserve de Biosphère (UNESCO) qui intégrerait l'ensemble des îles d'Hyères.

⁵² Le Sanctuaire a également été reconnu comme « aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne » en 2002. Certains des mammifères marins qui fréquentent ses eaux sont en outre inscrits dans les annexes de la directive habitats comme espèces d'intérêt communautaire.

⁵³ CRPM Bretagne, CRPM Pays de la Loire, CRPM Poitou-Charentes.

⁵⁴ Le quota français de langoustines est ainsi passé de 7050 tonnes en 1990 à 2961 tonnes en 2004 (pour les zones CIEM VIIIabde). Un quota résiduel de 189 tonnes est accordé aux pêcheurs espagnols.

organisations de producteurs⁵⁵ ont mis en place en partenariat avec Oceanic Development et Cofrepêche un programme visant à améliorer la sélectivité des chaluts et des grilles à langoustines. Un autre organisme, Occipessa, est chargé de réaliser une co-expertise de l'état du stock.

A l'étranger, c'est le **système japonais** qui semble être allé le plus loin dans l'allocation de droits d'usages territoriaux dans le domaine de la pêche. Rappelons que les japonais sont les plus importants consommateurs de poissons au monde et que la pêche occupe donc une place importante, tant d'un point de vue social qu'économique. Les objectifs principaux de la politique des pêches japonaise sont l'augmentation de la production et la réduction des pertes, y compris les pertes liées à la surexploitation des ressources. Malgré une crise récente du secteur, la production de pêche dans la bande côtière est restée globalement stable au cours des 30 dernières années et le nombre de pêcheurs n'a pas baissé significativement.

Le système japonais est caractérisé par des droits de pêche qui ont été mis en place afin de protéger les pêcheries côtières contre la détérioration pouvant résulter de la compétition avec d'autres pêcheries. Les bases juridiques du système ont été posées par une loi de 1949 qui reprend dans les grandes lignes la loi des Pêches de Meiji de 1901⁵⁶. Un droit de pêche est assimilable à un droit de propriété qui ne peut être gagé, loué ou transféré. C'est un droit exclusif de pêcher, alloué dans des zones marines prédéfinies pour des métiers spécifiques, dans la bande des 12 milles. Il existe différents types de droits de pêche, figurant sur un « cadastre » marin : droits communs, droits de filets fixes, droits aquacoles et droits spéciaux. Les droits sont gérés par des associations coopératives de pêches qui constituent des entités économiques autonomes⁵⁷. Elles définissent et gèrent les conditions d'exploitation à l'intérieur des zones sur lesquelles sont établis des droits de pêche : taille des mailles, jours de pêche, quotas d'espèces... Au-delà de ces prérogatives, les associations coopératives se sont lancées depuis les années 1960 dans d'importants projets d'aménagement de la bande côtière à travers la mise en place de champs de récifs artificiels. A tel point qu'elles sont parfois davantage perçues comme des aménageurs que comme des gestionnaires, au même titre que les promoteurs.

Aussi, le système des droits de pêche japonais peut s'apparenter à des unités de gestion autogérées par les pêcheurs à travers le cadre institutionnel des associations coopératives.

L'exportation du système japonais semble toutefois relativement difficile. En effet, la mise en place de ces droits territoriaux résulte d'une histoire bien spécifique à l'archipel qui a vu dès le 15^{ème} siècle se spécialiser les communautés avec l'émergence de villages de pêche et d'une

⁵⁵ En particulier le FROM, l'OPOB et PROMA.

⁵⁶ La pêche fut d'ailleurs l'une des seules activités à conserver un cadre identique après guerre, les américains ayant préféré ne pas modifier le système en profondeur.

⁵⁷ Au niveau national, il existe une Fédération Nationale des associations de Coopératives de pêche, créée en 1952.



for a living planet[®]

LONGITUDE 181

« caste » de pêcheurs bien spécifique⁵⁸. L'exploitation de la zone côtière est alors réservée aux villages de pêcheurs avec un usage exclusif.

⁵⁸ SIMARD F., GUSTAF LUNDIN C., *Les droits de pêche japonais et la protection de l'environnement*, in *Droits de propriété, économie et environnement*, Falque M (Dir.), Bruylant Ed., Bruxelles, 2003, pp.437-448



for a living planet

LONGITUDE 181

PARTIE 2

L'EXPERIMENTATION DE L'UEGC

Deux pêcheries ont été sélectionnées dans le cadre de l'étude préliminaire pour analyser la faisabilité des UEGC. Il s'agit de la pêcherie de langoustines du golfe de Gascogne et de la pêcherie des petits métiers côtiers du Var. Les différences entre ces deux pêcheries sont importantes et ont motivé ce choix : l'une est monospécifique tandis que l'autre est multispécifique. L'une est très localisée tandis que l'autre s'étend au-delà de la bande côtière sur plusieurs dizaines de milles. L'une est liée à un territoire maritime, caractéristique des pêcheries méditerranéennes, tandis que l'autre est liée à un stock halieutique, comme c'est généralement le cas en Atlantique, Manche et mer du Nord. Enfin, les pêcheurs de ces deux pêcheries ont initié ou sont impliqués dans un processus qui vise à contrôler l'effort de pêche au sein d'une unité de gestion.

Au niveau juridique, deux conditions fondamentales sont nécessaires à l'expérimentation des UEGC :

- réguler l'effort de pêche à travers un contrôle de l'accès à la ressource (I) ;
- établir un cadre institutionnel qui favorise une gestion participative et décentralisée ainsi qu'un contrôle efficace (II).



I. La régulation de l'accès à la ressource

En raison des différences marquées qui caractérisent la gestion de la pêche selon que l'on se situe à l'intérieur ou à l'extérieur de la bande côtière, il convient d'évoquer séparément les diverses possibilités. Aussi, nous évoquerons dans un premier temps le cas d'une pêcherie située intégralement dans les 12 MN qui fait appel aux instruments nationaux de régulation de l'effort de pêche (1), puis celui d'une pêcherie s'étendant au-delà, dans la zone économique exclusive qui relève intégralement de la réglementation communautaire (2).

1.1 La régulation de l'accès à la ressource dans la bande côtière

Est envisagée ici la situation d'une pêcherie située intégralement dans la bande côtière, zone de compétence des Etats côtiers en matière de gestion des ressources marines (voir supra).

1.1.1 Situation juridique actuelle

Dans la bande côtière sous juridiction française, la licence constitue l'outil principal du contrôle de l'effort de pêche (1.1.1). Les aires marines protégées peuvent également, dans certaines conditions, constituer des outils de contrôle de l'accès à une pêcherie particulière (1.1.2).

▪ *Les licences de pêche*

Le terme de « licence de pêche » recouvre des réalités très différentes. En droit communautaire, la licence de pêche introduite en 1993 est un simple outil de connaissance de l'effort de pêche. Depuis 1995, l'ensemble des navires des Etats membres, qu'ils exercent ou non leur activité dans des eaux communautaires, doivent être titulaires d'une telle licence comportant au minimum les éléments suivants⁵⁹ : éléments d'identification du navire (nom, taille, port et numéros d'immatriculation, pavillon...) et de son exploitant (nom, adresse du propriétaire, de l'armateur ou des affrêteurs) et éléments techniques sur le navire et son armement (type de navire, type d'engins de pêche, taille, jauge et puissance motrice). En fait, ce que l'on considère comme des « licences » en droit interne correspond à la notion de « permis » en droit communautaire⁶⁰.

La principale caractéristique d'un régime de licence est qu'il sous entend l'idée d'un *numerus clausus*, c'est-à-dire d'un nombre limité de bénéficiaires. La pêcherie – ou zone de pêche – est alors fermée aux utilisateurs qui ne disposeraient pas de la licence. Aussi, les conditions d'obtention de la licence permettent de définir les conditions d'entrée dans la pêcherie. De la

⁵⁹ Règlement (CE) n° 3690/93 du Conseil, du 20 décembre 1993, *établissant un régime communautaire fixant les règles relatives aux informations minimales que doivent contenir les licences de pêche.*

⁶⁰ Le pendant à la licence du droit interne français est le Permis de Pêche Spécial en droit communautaire (cf infra).

compétence des Etats dans la zone côtière en vertu de l'article 9 du règlement n° 2371/02, les régimes de licences entrent néanmoins dans l'ordre réglementaire communautaire⁶¹.

En France, la licence de pêche a été introduite par les professionnels en Méditerranée pour le chalut (1970). Peu de temps après, des régimes de licences furent également introduits en Atlantique pour des ressources sédentaires, crustacés (1970) et coquilles St Jacques (1973). Le décret du 30 mars 1992⁶² confirme le rôle central des professionnels et plus particulièrement des comités régionaux dans la création et la gestion des licences de pêche. Ces derniers disposent en effet du pouvoir de prendre des délibérations « *qui peuvent être rendues obligatoires, pour une durée qui ne peut être supérieure à cinq ans* ». Ces délibérations peuvent être relatives à l'essentiel des mesures de gestion des pêches imaginables dans le temps et dans l'espace⁶³. Le système des licences est ainsi largement utilisé puisqu'il permet d'affiner au plus près les mesures de gestion.

Il existe traditionnellement deux types de licences :

Les licences dites « administratives »⁶⁴ sont délivrées par l'autorité administrative et visent à permettre « *l'exercice de la pêche, par une entreprise et un navire déterminé, pendant des périodes, dans des zones, pour des espèces ou groupes d'espèces et, le cas échéant, avec des engins et pour des volumes qu'elles fixent.* »⁶⁵

Les licences dites « professionnelles »⁶⁶, délivrées par l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes (CRPM ou CNPM), sous le contrôle de l'autorité administrative, et dont l'objet est plus large puisqu'elles visent à procéder « *à l'adéquation, pour certaines espèces ou certaines pêcheries particulières, de l'outil de pêche à la ressource disponible.* »⁶⁷

En droit interne, les licences, qu'elles soient « professionnelles » ou « administratives », sont **annuelles, personnelles et non transférables.**

⁶¹ Les Etats doivent communiquer à la Commission les informations faisant partie des demandes de permis correspondantes au régime de licence, ainsi que les demandes globales d'effort de pêche qui y sont associées. (Article 8.2 du règlement n° 1627/94.

⁶² Décret 92-335 du 30 mars 1992 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux et locaux des pêches maritimes et des élevages marins.

⁶³ Limitation du temps de pêche, fixation des dates d'ouverture et de fermeture...

⁶⁴ Issue des dispositions de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 et de l'article 10 du décret 90-94 du 25 janvier 1990 fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les eaux soumises à la réglementation communautaire de conservation et de gestion.

⁶⁵ Article 3 (I, a) du décret du 9 janvier 1852 modifié.

⁶⁶ Issue des dispositions de l'article 5 de la loi 91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture et des articles 4 et 22 du décret 92-335 du 30 mars 1992 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux et locaux des pêches maritimes et des élevages marins.

⁶⁷ Article 22-b du décret n° 92-335 du 30 mars 1992.

Certains régimes de licences professionnelles sont établis en raison d'une exigence communautaire. Le règlement n° 685/95⁶⁸ exige en effet que chaque Etat membre évalue l'effort de pêche nécessaire pour exploiter pleinement ses possibilités de pêche et que lorsque l'effort potentiel excède l'effort évalué (sur une pêcherie donnée), les Etats régulent l'accès à la pêcherie⁶⁹. C'est le cas par exemple des coquilles St Jacques pour lesquels le Conseil a décidé de la mise en place d'un régime de contrôle de l'effort de pêche à travers la création d'un Permis de Pêche Spécial (PPS). C'est le CNPM qui a donc défini le cadre général du régime de licences (caractéristiques des navires, puissance motrice, engins de pêche autorisés, mesures générales de gestion, listes des points de débarquement...), et ce sont les CRPM, sous le contrôle des Préfets maritimes, qui les gèrent. Dans le cadre de cette gestion, les CRPM définissent le nombre global de licences (correspondant à l'effort de pêche évalué qui sera transmis à la Commission) ainsi que les dates d'ouverture et de fermeture de la pêche, calendrier des pêches et horaires.... L'attribution de la licence de pêche vaudra alors PPS en dehors de la bande côtière.

Une seconde distinction peut aussi être opérée entre les différents régimes de licences en raison de leur objet. Certains d'entre eux visent à réguler une ressource, tandis que d'autres s'attachent à contrôler l'usage d'un métier particulier. Le choix du type de licence envisageable dépendra donc de la pêcherie considérée : pour les pêcheries mono spécifiques (crustacés, coquillages...), l'utilisation de la licence « ressources » sera préférable, tandis que pour les pêcheries pluri spécifiques (chalutiers, petits métiers...), la licence « métiers » sera plus adaptée.

La licence « ressources » permet, dans la circonscription de chaque comité régional, de mettre en place un véritable régime de gestion, intégrant de multiples mesures : limitation de l'effort de pêche (caractéristiques des navires autorisés, fixation de périodes de pêche autorisées...), limitation des captures (quotas par espèces, fixation de TAC...), conservation des espèces (fixation de cantonnements ou de zones de pêche réservées, fixation de tailles minimales...), contrôle des activités (fixation des lieux de débarquements obligatoires, interdictions d'engins à bord...)... La licence « ressources » a connu un fort développement dans certaines régions, en particulier en Bretagne où elle est devenue l'un des principaux outils de gestion de la ressource à disposition du CRPM.

L'utilisation de la **licence « métiers »** s'est largement répandue depuis l'apparition de la première licence « chaluts » en Méditerranée, dans les années 1970. Aujourd'hui, l'exercice de la plupart des métiers est assujettie à la détention d'une licence.

L'approche territoriale des deux types de licences est différente : pour la licence « ressources », l'unité territoriale est limitée par la pêcherie à l'intérieur du territoire régional

⁶⁸ Règlement (CE) n° 685/95 du Conseil, du 27 mars 1995, relatif à la gestion des efforts de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires.

⁶⁹ Ce règlement établit un régime de gestion de l'effort de pêche uniquement pour certaines zones (CIEM V, VI, VII, VIII, IX, X et COPACE 34.1.1, 34.1.2 et 34.2.0) qui correspondent à la zone de pêche communautaire Manche Atlantique.



for a living planet®

LONGITUDE 181

jusqu'aux limites de la mer territoriale. Au-delà, elle peut être complétée par un PPS (voir infra). Pour la licence « métiers », l'unité territoriale correspond à l'ensemble du territoire régional jusqu'aux limites de la mer territoriale. Elle peut également être complétée par un PPS au-delà.

D'un premier abord, la licence « ressources » semble mieux adaptée à la notion d'UEGC puisqu'elle s'appuie sur une pêcherie localisée. Si celle-ci s'étend le long du territoire de différents comités régionaux, la gestion de la licence peut être confiée à une commission spécialisée du CNPM comme c'est le cas pour la coquille St Jacques en baie de Seine (Basse Normandie, Haute Normandie) ou la langoustine du golfe de Gascogne (CRPM Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes). Toutefois, la licence « ressources » ne permet pas de gérer l'effort de pêche dans des pêcheries multi spécifiques telle que la pêcherie des petits métiers côtiers du Var.

Aussi, pour une pêcherie de ce type, la licence « métiers » est nécessaire pour assurer le contrôle de l'effort de pêche et adopter des mesures de gestion spécifiques au territoire. Le problème de la licence « métiers » est que son champ d'application couvre l'ensemble de la zone de compétence d'un comité régional. Cette difficulté peut être surmontée en définissant des zones au sein de la circonscription du comité régional (le « territoire » d'un CRPM). L'exemple de la licence de pêche du poisson aux filets, créée en 2001 par le CRPM de Bretagne vient l'illustrer⁷⁰. Les eaux correspondantes au « territoire » du comité régional sont subdivisées en quatre zones, de la côte vers le large, au sein desquelles les règles d'accès en fonction de la taille des navires diffèrent.

Enfin, il convient de rappeler que pour certaines pêcheries mono spécifiques où l'exercice de la pêche nécessite l'utilisation d'un métier unique (drague à coquillages, casiers à crustacés...), la distinction entre ces deux types de licences présente moins d'intérêt : elles peuvent en effet toutes les deux être utilisées indistinctement.

▪ *Les zonages environnementaux*

Les aires marines protégées (AMP) permettent de contrôler l'activité halieutique dans un souci de promouvoir la protection de l'environnement marin. Aujourd'hui, rares sont les AMP à interdire strictement la pêche⁷¹. Aussi, elles peuvent servir de support à une gestion intégrée et raisonnée de l'espace maritime et permettent de décentraliser la gestion vers des organismes de gestion au sein desquels peuvent être représentés diverses catégories d'usagers.

⁷⁰ Délibération « Filets-CRPM-2002-A du 27 septembre 2001. (Voir CURTIL O., *Le régime juridique de la gestion des pêches dans la bande côtière bretonne*, in BONCOEUR J., MARTIN A., CURTIL O., *Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne, étude juridique et économique*, rapport d'activité 2003, CEDEM, UBO, 2004, pp.18.)

⁷¹ En France, la pêche est strictement interdite dans les seules eaux du Parc marin de la Côte Bleue (290 ha) et des zones de protection renforcées des réserves naturelles de Cerbères Banyuls et de Bonifacio. Ailleurs, elle est simplement réglementée. Il en est de même à l'étranger où seuls les arts traînant sont le plus souvent fortement réglementés.

Afin de contrôler l'accès à la ressource au sein d'une AMP, l'outil réglementaire reste le plus courant. Si les interdictions totales sont rares et limitées aux zones les plus sensibles d'un point de vue écologique, les textes peuvent en revanche privilégier certains types de pêches (petits métiers côtiers) par rapport à d'autres (chalutage). L'exemple du Parc national de Port-Cros, évoqué ci-dessus, présente en plus l'avantage de limiter techniquement l'accès aux seuls pêcheurs locaux en raison d'horaires spécifiques de calée de filets définis dans la charte. Malgré l'intérêt des AMP, leur nombre et leur étendue reste faible, ce qui limite dès lors leur impact sur la gestion des pêches qui reste très marginal⁷².

L'établissement d'un réseau écologique paneuropéen (réseau Natura 2000 issus des directives « oiseaux » et « habitats ») va offrir de nouvelles opportunités pour un développement d'une politique de gestion décentralisée et intégrée de l'espace maritime. La création prochaine de sites Natura 2000 « off-shore » (situés au-delà de la bande côtière) ouvrira peut-être la voie à la désignation de groupements de pêcheurs professionnels comme opérateurs. Ces derniers seraient alors chargés de coordonner les mesures de gestion du site de manière à atteindre les objectifs de la directive, à savoir la conservation des espèces et des écosystèmes jugés prioritaires au niveau européen. De manière plus large, les sites Natura 2000 pourront également être perçus comme des terrains d'expérimentation d'une pêche durable comme le laissent sous-entendre les orientations du ministère de l'Ecologie. L'intégration de la dimension environnementale au sein de la PCP nécessite en effet de ne plus considérer ces deux politiques comme isolées l'une de l'autre, mais au contraire de créer des passerelles entre les deux. La notion d'UEGC, s'appuyant sur les zonages environnementaux de Natura 2000, pourrait contribuer à la promotion d'une pêche durable dans les sites les plus sensibles au niveau de la biodiversité.

Le contrôle de l'accès à la ressource au sein d'un site Natura 2000 nécessite une réglementation du Préfet de région, après consultation des comités locaux et régionaux concernés.

En zone côtière, les sites Natura 2000 peuvent également servir de base à la création d'unités de gestion localisées de pêcheries multi spécifiques pour lesquelles les licences de pêche (licences « métiers ») se révèlent inadaptées dans le cadre d'une approche territoriale. En Méditerranée, la circonscription d'un comité régional ne correspond pas à une unité de gestion pour ces pêcheries multi spécifiques. Aussi, la création de sites Natura 2000 permettrait de définir des entités écologiques qui pourraient à une échelle locale correspondre à des unités halieutiques⁷³. La valorisation d'une pratique de pêche durable pourrait également s'intégrer dans l'économie touristique de ces régions côtières en servant

⁷² Cette affirmation doit cependant être tempérée pour des Etats comme l'Italie ou l'Espagne où les réseaux d'aires marines protégées sont plus denses et sont considérés comme un véritable outil de gestion de la petite pêche côtière, dont les effets sur la conservation de la biodiversité marine et la reconstitution de certains stocks commerciaux sont reconnus, y compris par les pêcheurs.

⁷³ Par l'exemple, le site Natura 2000 des îles d'Hyères tel qu'il est envisagé (Porquerolles, Port-Cros et l'île du Levant) correspond en grande partie à la zone de pêche des petits métiers côtiers.

de support à l'accueil de touristes sur les navires de pêche⁷⁴. Une démarche de labellisation de ces pêcheries pourrait également être envisageable.

1.1.2 Solutions envisageables dans le cadre d'une UEGC située dans la bande côtière

Les outils juridiques susceptibles d'assurer le contrôle de l'effort de pêche sur une pêcherie déterminée dans la bande côtière sont donc multiples, allant de la licence de pêche à l'aire marine protégée. Dans le cadre de l'expérimentation des UEGC, le choix entre tel ou tel outil juridique devra se faire de manière opportuniste. Ainsi, une pêcherie mono spécifique s'exerçant sur une zone très localisée (espèces sédentaires par exemple), ne sera pas contrôlée de la même manière qu'une pêcherie multi spécifique pratiquée à grande échelle (chalutage par exemple).

Pour résumer, nous pouvons classer les outils juridiques présentés ci-dessus en fonction des pêcheries pour lesquelles ils paraissent les mieux adaptés :

Pêcherie mono spécifique s'exerçant dans la circonscription d'un comité régional

⇒ Licence « ressources » gérée par le CRPM

Pêcherie mono spécifique s'exerçant dans la circonscription de plusieurs comités régionaux (cas de la langoustine du golfe de Gascogne)

⇒ Licence « ressources » gérée par une commission spécialisée du comité national

Pêcherie multi spécifique très localisée (cas des petits métiers côtiers du Var)

⇒ Réglementation d'un site Natura 2000

Pêcherie multi spécifique régionale

⇒ Licence « métiers » gérée par le comité régional concerné ou le comité national

⁷⁴ Cette pratique, initiée en Italie dans le cadre du programme « Pesca i Turismo » pourrait être transposable en France. Une étude à ce sujet a été faite pour la zone du projet de Parc national marin en mer d'Iroise.



for a living planet®

LONGITUDE 181

1.2 La régulation de l'accès à la ressource pour les stocks situés au-delà des eaux territoriales

Au-delà de la bande côtière des 12 MN, la Commission dispose d'une compétence exclusive en matière de gestion de la pêche. Aussi, dès lors qu'il s'agit de contrôler l'effort de pêche sur un stock situé en totalité ou en partie au-delà de la bande côtière, il convient de mobiliser les outils juridiques communautaires.

En droit communautaire, un outil permet également de réguler l'accès à des pêcheries spécifiques. Il s'agit du Permis de Pêche Spécial (PPS) défini par le règlement n° 1627/94 comme étant « *une autorisation préalable de pêche délivrée à un navire de pêche communautaire qui complète sa licence de pêche et lui permet d'exercer ses activités pendant une période déterminée dans une zone déterminée et pour une pêcherie déterminée (...).* »⁷⁵ C'est au Conseil de déterminer s'il convient ou non d'établir un PPS à chaque fois qu'il décide des conditions d'accès à une zone ou à une ressource⁷⁶. Préalablement, il est tenu de recevoir l'avis du Comité scientifique, technique et économique de la pêche et de considérer tout avis reçu d'un CCR⁷⁷.

Pour certains stocks sur certaines zones, les Etats sont tenus d'évaluer l'effort de pêche potentiel correspondant au libre accès et de le réguler à travers la délivrance de PPS si celui-ci dépasse l'effort de pêche alloué par le Conseil. Selon le règlement n° 2747/93, cette obligation vise les pêcheries démersales (y compris les langoustines et les crevettes), ainsi que les coquilles St Jacques, le tourteau et l'araignée de mer, situées dans les « eaux occidentales » correspondantes aux zones CIEM V à X et les zones Copace 34.1.1, 34.1.2 et 34.2.0 (Comité des pêches pour l'Atlantique Centre Est).

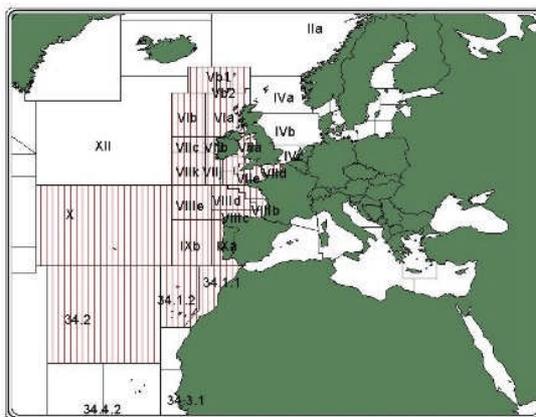
⁷⁵ Article 1^{er} al.1 du règlement (CE) No 1627/94 du Conseil du 27 juin 1994 établissant les dispositions générales relatives aux permis de pêche spéciaux.

⁷⁶ Article 4 al.1 du règlement n° 2371/2002 : « (...) le Conseil arrête les mesures communautaires régissant l'accès aux zones et aux ressources et l'exercice durable des activités de pêche. »

⁷⁷ Article 4 al.2 du règlement (CE) n° 2371/2002.



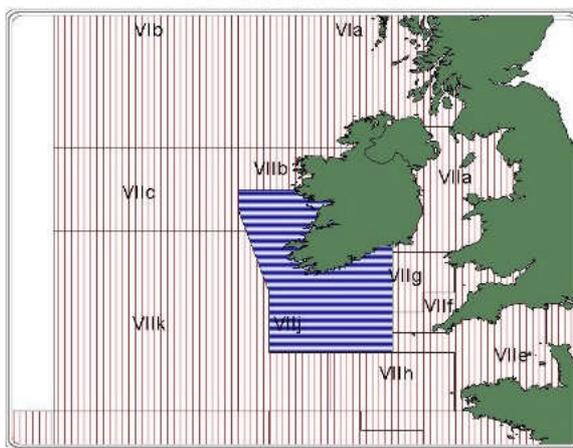
Eaux occidentales



Zones CIEM et divisions COPACE

Si l'effort potentiel calculé par les Etats dépasse l'effort alloué par le Conseil pour ces pêcheries (par Etat et par zone, en kilowatt/jours), l'Etat est tenu de le réguler en délivrant des PPS aux navires concernés. La capacité totale de ces derniers ne doit pas excéder l'effort alloué. Seuls les navires d'une longueur supérieure à 15 mètres sont soumis à ce régime, ramenée à 10 mètres dans une zone « biologiquement sensible » située au sud-ouest de l'Irlande⁷⁸.

Eaux occidentales



Zone biologiquement sensible

Le système des PPS est géré au niveau national. C'est en effet aux Etats membres de délivrer et de gérer les PPS des navires battant son pavillon. Concrètement, lorsque des espèces sont exploitées dans la bande côtière dans le cadre d'un régime de régulation de l'effort de pêche, ce régime est prolongé au-delà à travers un PPS. Les navires titulaires d'une licence

⁷⁸ Cette zone est définie par le règlement (CE) n° 1954/2003 du Conseil du 4 novembre 2003 *concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires, modifiant le règlement (CE) n° 2847/93 et abrogeant les règlements (CE) n° 685/95 et (CE) n° 2027/95.*

obtiennent le PPS qui y est associé. Un tel système a été établi pour la pêcherie de langoustine dans le golfe de Gascogne.

La réglementation communautaire en vigueur dans les « eaux occidentales » contribue ainsi au développement d'outils de régulation de l'effort de pêche pour les espèces démersales, les coquilles St Jacques, tourteaux et araignées de mer : en obligeant les Etats à évaluer leur effort de pêche et à réguler celui-ci en conséquence, le droit communautaire peut ainsi être à l'origine de la création d'unités de gestion contrôlées à travers un système de licence dans la bande côtière : c'est le cas des pêcheries de coquilles St Jacques en Manche et aujourd'hui de la pêcherie de langoustines dans le golfe de Gascogne.

En Méditerranée, où l'influence communautaire en matière de pêche reste limitée⁷⁹, la mise en place d'un PPS reste possible dans certaines conditions définies par l'article 3 1bis du règlement n° 1626/94⁸⁰. Une telle utilisation a été faite afin de préserver la pratique de la pêche à la « thonaille » ou « courantille volante » au sein Sanctuaire pour la protection des mammifères marins⁸¹.

II. La gestion et le contrôle de l'UEGC

Le fonctionnement des UEGC nécessite un cadre institutionnel autonome permettant d'assurer la participation de différents acteurs au processus normatif (1). Pour assurer l'efficacité de ces règles, l'UEGC doit également disposer de moyens de contrôle suffisants (2).

2.1 L'organisation institutionnelle de gestion de l'UEGC

2.1.1 La situation en France : un éclatement institutionnel des responsabilités au profit des professionnels

En raison des différences institutionnelles marquées entre les différents Etats membres (voir supra l'exemple sur le cadre institutionnel de gestion des quotas nationaux) il semble nécessaire de privilégier un modèle institutionnel qui soit le plus souple possible pour être transposable dans des situations très diverses.

⁷⁹ Un projet de règlement communautaire « *concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée* » a été présenté en octobre 2003 mais a suscité l'opposition des professionnels ainsi que du Parlement européen qui a invité la Commission à retirer sa proposition.

⁸⁰ Règlement (CE) 1626/94 du Conseil du 27 juin 1994 prévoyant certaines mesures techniques de conservation de pêche en Méditerranée.

⁸¹ Arrêté du 1er août 2003 portant création d'un permis de pêche spécial pour la pêche à l'aide de l'engin appelé « thonaille » ou « courantille volante » modifié par l'arrêté du 8 juillet 2004 qui introduit dans son annexe la « *charte pour la pêche à la thonaille pour la protection des cétacés dans le Sanctuaire pour la protection des mammifères marins en Méditerranée.* »

Les principaux avantages liés à l'établissement d'une UEGC résideront dans la possibilité de déterminer les objectifs de gestion du territoire, d'en assurer le contrôle et d'en limiter l'accès. En raison des structures institutionnelles existantes et de leurs compétences réciproques, il sera improbable de confier l'ensemble de ces prérogatives à une seule et même structure.

A travers l'utilisation d'un système de licences, diverses institutions vont intervenir dans l'exercice des différents droits associés aux UEGC. Le droit d'exclusion incombera soit à l'autorité administrative (dans le cas d'une licence administrative), soit aux organismes de représentation des pêcheurs, comités régionaux ou comité national selon l'échelle de gestion (dans le cas d'une licence professionnelle). Le droit de déterminer les conditions d'utilisation du territoire incombe aux pêcheurs professionnels (comités locaux, comités régionaux ou comité national) dans le respect de la réglementation nationale et communautaire en vigueur, et le plus souvent en fonction des recommandations des scientifiques (IFREMER principalement). Enfin, le droit de tirer des bénéfices de l'exploitation du territoire reviendra aux pêcheurs titulaires d'une autorisation de pêche. Ce système comporte cependant des inconvénients d'un point de vue institutionnel. Il a tendance à ignorer un certain nombre d'acteurs et à confier l'essentiel des prérogatives aux pêcheurs professionnels. Plus qu'un système de cogestion, il correspond davantage à une autogestion du territoire par les pêcheurs. Cette situation a été renforcée par la réforme de la PCP de 2002 qui, en accordant des pouvoirs accrus aux Etats dans leur bande côtière, n'a fait que renforcer en France le pouvoir des comités régionaux. L'expertise scientifique reste nationalisée et externe au processus de décision. Les associations de défense de l'environnement ou de consommateurs restent également à l'extérieur du système bien qu'elles seraient en mesure d'apporter une plus value intéressante dans le cadre d'une valorisation des produits (information des consommateurs, expertise, certification...). Enfin, les organisations de producteurs, élément clé de la politique des pêches à l'échelle européenne, restent également à l'écart du système de gestion et continuent de se positionner essentiellement sur la mise sur le marché des produits de la pêche⁸².

2.1.2 Un cadre de gestion participatif et évolutif : un système de contrôle de l'effort de pêche (licences, PPS, aire marine protégée) adossé à une charte

L'utilisation d'une charte dont le respect serait subordonné à l'octroi d'un droit d'usage territorial dans une pêcherie donnée (licence, PPS ou arrêté dans le cas d'une aire marine protégée) permettrait d'intégrer les différents acteurs au sein du processus décisionnel et ainsi de faciliter le dialogue.

A cet égard, l'exemple de la pêche à la thonaille au sein du Sanctuaire pour la protection des mammifères marins se révèle intéressant, notamment du point de vue de la technique

⁸² Cette mise à l'écart du processus de gestion des pêches est particulièrement flagrante en France où l'essentiel des règles de gestion sont définies par les professionnels. En Grande-Bretagne par exemple, les OP sont un acteur central du système de gestion des pêches.



for a living planet®

LONGITUDE 181

juridique : un PPS a été créé⁸³ pour la pêche du Thon rouge en Méditerranée, seule espèce de cette mer soumise à la politique des quotas. Ce PPS vise donc à réguler l'effort de pêche pour la pratique de la « thonaille ». Il est donc assimilable à une licence « métier » davantage qu'à une licence « ressource ». Tous les pêcheurs exploitant ce métier sont donc tenus d'être titulaires du PPS qui concerne donc trois comités régionaux : Languedoc Roussillon, Corse et PACA. Parmi la zone d'exploitation, un périmètre se révèle particulièrement sensible d'un point de vue écologique, le Sanctuaire pour la protection des mammifères marins en Méditerranée. Les règles d'exploitation du métier visé ont donc été complétées et renforcées dans la zone du Sanctuaire afin de limiter les interactions avec les mammifères marins. Afin de créer un régime complémentaire pour cette zone, une charte a été annexée à l'arrêté portant création du PPS qui a été modifié de manière à rendre obligatoire le respect de cette charte⁸⁴.

La charte a été négociée et signée entre l'administration (ministère chargé de la pêche et Parc national de Port-Cros en charge de l'animation de la partie française du Sanctuaire) et les pêcheurs professionnels (CNPM, CRPM PACA, CRPM Languedoc Roussillon, CRPM Corse et coordination des pêcheurs de l'Etang de Berre et la région). La souplesse de la charte en comparaison avec n'importe quel autre instrument, associé au fait qu'en tant qu'outil contractuel, la charte rassemble plusieurs partenaires, en font un instrument juridique particulièrement adapté au besoin d'ouverture et d'évolution des règles de gestion. Dans le cas de la thonaille, le principe d'une évaluation annuelle est posé dès l'article 5 qui énonce : « *Les partenaires (représentation des pêcheurs, partie française du sanctuaire et services administratifs concernés) s'engagent à se rencontrer, au moins une fois par an, pour effectuer un bilan du fonctionnement de la charte. Les dispositions énoncées sont soumises à une évaluation annuelle.* » Cette évaluation se fonde sur les données recueillies de manière anonyme auprès des pêcheurs (zones de pêche, distance parcourue, captures accidentelles...). La procédure de collecte de ces données est détaillée dans la charte.

Extrapolée dans le cadre d'une UEGC, ce système de charte pourrait être mis en œuvre de manière à faire évoluer les conditions d'accès et les règles de gestion en fonction des données scientifiques recueillies auprès des pêcheurs exploitant l'unité de gestion. D'un point de vue institutionnel, ce montage nécessite toutefois la création d'un « comité de gestion de l'UEGC », doté de la personnalité juridique (type association « loi de 1901 »). Ce comité de gestion, dont la composition et la pondération de la représentation restent à définir (CLPM et CRPM concernés, organisations de producteurs concernées, administration des Affaires maritimes, gendarmerie maritime, IFREMER, ONG environnementalistes, associations de consommateurs...), élaborerait la charte. Ensuite, cette charte serait proposée à la signature auprès des pêcheurs professionnels. Sa signature conditionnerait alors l'octroi de la licence de pêche. La licence préciserait les conditions générales d'entrée dans la pêcherie (taille des navires, puissance motrice...), définirait un *numerus clausus* et rendrait obligatoire la

⁸³ Arrêté du 1^{er} août 2003 portant création d'un permis de pêche spécial pour la pêche à l'aide de l'engin appelé « thonaille » ou « courantille volante » (JO du 30 août 2003, p.14829).

⁸⁴ Arrêté du 8 juillet 2004 modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2003 portant création d'un permis de pêche spécial pour la pêche à l'aide de l'engin appelé « thonaille » ou « courantille volante » (JO du 15 août 2004, p.14515).



for a living planet®

LONGITUDE 181

signature de la charte⁸⁵. Ensuite, la charte serait négociée et adoptée chaque année par le « comité de gestion » de l'UEGC en fonction de l'évolution de la pêcherie (informations scientifiques, totaux de captures, aggravation de l'effort de pêche...). Les dispositions contenues dans la charte préciseraient les conditions d'exploitation des ressources marines de l'UEGC, comme le font aujourd'hui certaines délibérations des CRPM pour des régimes de licences : calendrier de pêche, zones interdites, dispositifs de sélectivité, mesures techniques (taille des mailles, longueur des engins...).

La principale difficulté de mise en œuvre d'un tel montage institutionnel réside essentiellement dans la difficulté de convaincre les pêcheurs professionnels de partager une partie de leurs compétences avec d'autres acteurs. Rappelons ici que rien ne s'oppose *à priori* à une répartition des différents intérêts représentés qui confèrerait la majorité aux pêcheurs professionnels. De plus, les pêcheurs professionnels gagneraient à associer d'autres acteurs du monde de la pêche dans le cadre du processus de prise de décision.

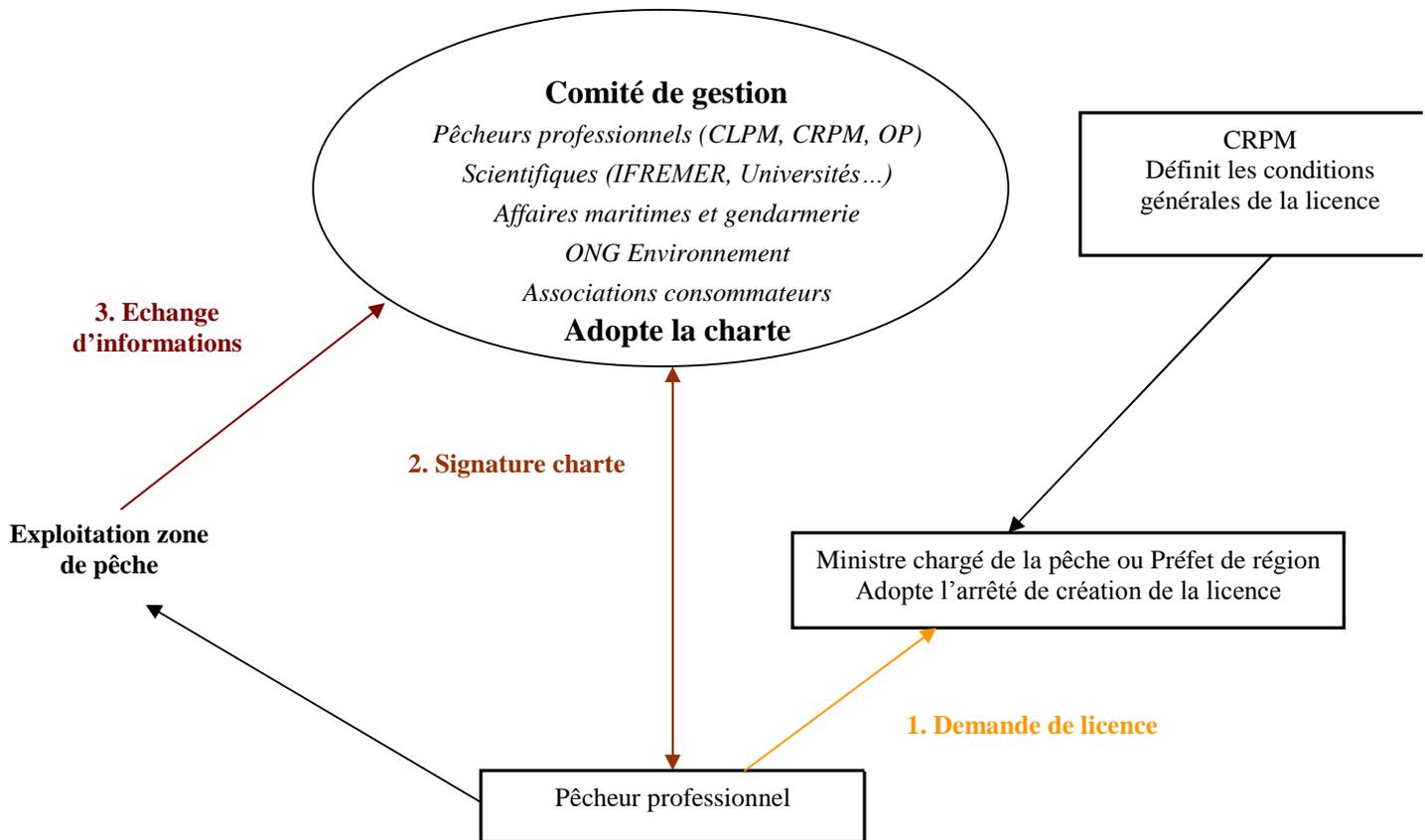
En associant pêcheurs professionnels et administration en charge de la police des pêches, les opérations de contrôle gagneraient en efficacité.

En associant pêcheurs professionnels et scientifiques, les données recueillies sur le terrain pourraient être confrontées avec les évaluations produites par l'IFREMER. La gestion des quotas serait alors affinée.

En associant pêcheurs professionnels et ONG environnementalistes, une démarche de labellisation pourrait être entreprise.

En associant pêcheurs professionnels et associations de consommateurs, les produits pourraient être davantage valorisés et leur traçabilité serait renforcée.

⁸⁵ Le caractère obligatoire de la charte pourrait alors s'appliquer à l'ensemble de la pêcherie (pour une licence « ressource » mise en place par un ou plusieurs CRPM par exemple), ou seulement à une zone définie (pour une licence « métiers » dans une zone particulière en raison de son importance écologique par exemple, comme c'est le cas pour le Sanctuaire Pelagos en Méditerranée).



L'organisation institutionnelle de l'UEGC

Dans le cas d'une pêcherie transnationale, située en tout ou partie dans une ZEE, le rôle du « comité de gestion » pourrait être assuré par une subdivision d'un Conseil Consultatif Régional (CCR) dont la composition pourrait approcher celle d'un « comité de gestion » d'une UEGC. Dans ce cas, le « sous-CCR » ne disposerait pas du pouvoir de cosigner une charte précisant les engagements des pêcheurs, mais pourrait en revanche proposer des mesures qui, après examen par la Commission, pourraient être adoptées sous forme de règlement par le Conseil.

2.2 Le contrôle de l'UEGC

2.2.2 *Le poids de la fraude et l'importance du contrôle*

Le contrôle est un élément essentiel de la réussite d'une unité de gestion. En adoptant des mesures de gestion plus strictes qu'ailleurs, les pêcheries organisées selon le modèle des UEGC attireraient la convoitise. Les infractions en matière de pêches maritimes sont diverses et peuvent avoir lieu à plusieurs niveaux :

- pêche dans des zones non autorisées ou pour lesquelles le navire ne dispose pas de licence ou de permis ;
- pêche d'espèces non autorisées (ou pour lesquelles le quota a été épuisé) ou pour lesquelles le navire ne dispose pas de licence ou de permis l'autorisant à les capturer ;
- utilisation de techniques de pêche illégales (non respect des mesures techniques) ;
- fourniture d'informations erronées relatives aux espèces, aux lieux de pêche ou aux quantités de poisson capturé (livre de bord, déclarations de débarquement).

Les unités de gestion sont plus particulièrement concernées par le contrôle de l'accès à la pêcherie puisque ce contrôle constitue l'élément essentiel et préalable à une gestion durable et concertée. Cependant, mêmes de pêcheurs disposant d'un droit d'accès à la pêcherie (licence, permis), peuvent être désireux d'augmenter leur production en ne se soumettant pas aux règles définies (mesures techniques, déclarations de captures...).

La motivation principale de la fraude reste l'argent, ainsi que la facilité de pêche. La fraude est un problème important pour plusieurs raisons :

D'une part, elle crée des distorsions entre les pêcheurs qui ne favorisent pas une gestion concertée de la ressource, indispensable au développement des unités de gestion. La cohésion du groupe professionnel est un élément déterminant de la réussite de ces unités. Les systèmes de gestion collectifs reposent en effet plus que les autres sur une confiance mutuelle, tant entre les pêcheurs eux-mêmes, qu'entre les pêcheurs et l'administration. L'absence ou l'inefficacité du contrôle accroît ainsi les suspicions contre l'administration et entrave le processus de cogestion.

D'autre part, outre le prélèvement d'une ressource que d'autres sont en droit d'attendre, la fraude favorise la vente en direct, sans passage en criée, sans contrôle des quantités débarquées, et le plus souvent à un prix excessivement bas. Elle contribue donc à une dévalorisation de la ressource et à une déstabilisation du marché. Les professionnels respectant la réglementation sont donc les premiers à pâtir de l'action des fraudeurs. A terme, les débarquements illégaux hors criée renforcent le sentiment d'une inefficacité économique et halieutique des efforts concédés par les pêcheurs (mesures techniques plus strictes, contrôle et limitation de l'effort de pêche, valorisation de la ressource...).



for a living planet™

Le développement de la fraude est lié en premier lieu au manque de cohésion sociale d'un groupement de professionnels. La perte d'autorité des prud'hommes en Méditerranée est ainsi directement liée à l'arrivée de nouveaux pêcheurs aux motivations essentiellement lucratives sans tradition maritime familiale⁸⁶. Le second élément encourageant le développement de fraudeurs est l'absence de surveillance. Les autorités maritimes chargées de la police des pêches disposent de faibles moyens tant nautiques qu'humains, contribuant au sentiment parfois répandu que la mer serait une sorte de « zone de non droit ». Enfin, les sanctions souvent dérisoires encourues par les contrevenants participent au développement d'un sentiment d'impunité favorable à la fraude. L'administration dispose pourtant d'outils efficaces qui peuvent aller du versement d'une caution, à la saisie du bateau ou au retrait des licences. Dans les faits, rares sont les pêcheurs fraudeurs à être lourdement condamnés. De plus, il convient de rappeler que les fraudeurs s'exposent également à des sanctions pénales pour lesquelles les organismes de représentation des pêcheurs (CLPM, CRPM) peuvent se porter parties civiles.

2.2.2 La police des pêches maritimes

En France, de nombreuses autorités sont habilitées à constater les infractions en matière de pêche maritime⁸⁷ :

- administrateurs et inspecteurs des affaires maritimes ;
- officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes ;
- contrôleurs des affaires maritimes ;
- personnels embarqués d'assistance et de surveillance des affaires maritimes ;
- commandants, commandants en second des bâtiments de la marine nationale ;
- chefs de bord des aéronefs de la marine nationale ;
- syndicats des gens de mer ;
- techniciens du contrôle des établissements de pêche ;
- officiers et agents de police judiciaire ;
- agents des douanes ;
- gardes jurés.

Ces agents disposent de prérogatives importantes⁸⁸ :

- donner l'ordre à tout navire de pêche de stopper et de relever son matériel de pêche ;

⁸⁶ Suite à des entretiens avec des pêcheurs marseillais au cours de l'hiver 2004, il en est résulté que deux groupes distincts de pêcheurs pratiquant les « petits métiers » cohabitaient dans la zone des Calanques : des « anciens », imprégnés d'une véritable culture maritime qui s'autorégulaient dans leurs pratiques (limitation du nombre de pièces de filets fixes, respect des temps de calées des filets...), et des « jeunes », davantage attirés par le profit que par la pratique du métier, qui calaient près de trois fois plus de pièces pour des durées bien plus longues (jusqu'à 48 heures). Il convient néanmoins de rappeler que cette population plus jeune de pêcheurs est souvent plus fortement endettée.

⁸⁷ Article 16 du décret du 9 janvier 1852 modifié sur l'exercice de la pêche maritime.

⁸⁸ Prévues à l'article 14 du décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime modifié par l'article 10 de la loi n° 91-627 du 3 juillet 1991 (JORF n° 155 du 5 juillet 1991).

- monter à bord du navire et procéder à tout examen des captures, matériels de pêche, installations de stockage ou de traitement de tous les documents de bord ;
- de conduire, avec l'accord du capitaine, le navire au port désigné par l'autorité administrative compétente en vue des contrôles ou des vérifications à faire, procéder à la pose de scellés et conserver les documents du bord jusqu'à leur remise à l'autorité compétente.

Une fois l'infraction constatée, les autorités ont la possibilité d'engager des poursuites administratives et pénales et de prendre des sanctions importantes : amendes, saisie des engins de capture prohibés, saisie conservatoire du navire, immobilisation temporaire du navire, suspension ou retrait de la licence.

Ces autorités sont compétentes, dans la bande côtière et dans la zone relevant de leur juridiction (ZEE ou zone de protection des pêches) pour l'ensemble des navires de pêche. Au-delà (en haute mer), elles ne sont théoriquement compétentes uniquement pour les navires battant leur pavillon national. Cependant, de façon à améliorer la coopération entre Etats membres en matière de contrôle des pêches, les Etats peuvent sous certaines conditions contrôler des navires battant pavillon d'autres Etats membres au-delà des 200 MN.

Les disparités en termes de moyens, de sanctions et de suivis des infractions dans les différents Etats membres ont conduits la Commission à proposer des mesures visant à renforcer la coopération, l'harmonisation et l'efficacité du contrôle des pêches maritimes⁸⁹. Le nouveau règlement 2371/2002 oblige déjà les Etats membres à veiller des ressources humaines et financières suffisantes à la mise en œuvre des activités d'inspection et de surveillance de la pêche⁹⁰. La Commission dispose d'un corps d'inspecteur autonome chargé d'évaluer et de contrôler l'application des règles de la politique commune des pêches par les Etats membres. La création d'un corps d'inspecteurs autonome au niveau communautaire est en outre envisagée⁹¹.

2.2.3 Le renforcement du contrôle au sein d'une UEGC

Malgré les efforts de la Commission pour le renforcement du contrôle, certaines des administrations chargées de la police des pêches maritimes (douanes, marine nationale) exercent leur compétence de manière accessoire par rapport à d'autres missions jugées parfois comme plus importantes (lutte contre les trafics de stupéfiants, lutte contre la pollution maritime, défense du territoire...). L'administration des affaires maritimes dispose de moyens souvent limités qui ne lui permettent pas non plus toujours d'assurer de manière effective le respect de la réglementation en matière de pêche. Les inspections des navires de pêche

⁸⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « *Vers une application uniforme et efficace de la politique commune des pêches* », 21 mars 2003, COM (2003) 130 final.

⁹⁰ Article 23, paragraphe 3 du règlement n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

⁹¹ Se référer à la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « *Vers une application uniforme et efficace de la politique commune des pêches* », 21 mars 2003, COM (2003) 130 final.

exigent en outre des moyens humains, matériels (navires rapides, avions de surveillance) et financiers particulièrement importants.

Divers moyens peuvent alors être mobilisés pour renforcer le contrôle et faciliter le travail des autorités compétentes et renforcer l'efficacité du contrôle : système de surveillance par satellite, auto contrôle par les pêcheurs professionnels ou renforcement du contrôle de l'information relative aux captures.

- *Surveillance des navires par satellite*

Le système de surveillance des navires par satellite permet de contrôler, à intervalles réguliers, la position et la vitesse d'un navire de pêche. Ces informations se révèlent particulièrement intéressantes dans le cadre du contrôle de l'accès à une unité de gestion. Elles permettent également de contrôler les ports de débarquements des captures.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'ensemble des navires d'Etats membres de l'Union européenne de plus de 18 mètres hors tout sont équipés d'un système de surveillance par satellite. Le taux d'équipement des navires devrait prochainement augmenter en raison de l'intérêt que porte la Commission européenne sur ce type de système. Les coûts d'équipement sont ainsi éligibles pour une aide financière de la Communauté. Bientôt (2005), l'ensemble des navires d'une longueur hors tout supérieure à 15 mètres devront en être équipés.

- *Auto contrôle par les pêcheurs au sein d'une UEGC*

En raison du manque d'efficacité du contrôle des administrations nationales, certains groupements de pêcheurs professionnels allocataires d'un droit de pêche spécifique (pour une zone ou une espèce) sont parfois tentés de faire appel à des gardes jurés chargés d'assurer la surveillance d'une pêcherie déterminée. C'est notamment le cas de la pêcherie de coquilles St Jacques en rade de Brest où l'importante redevance est utilisée, en complément du programme de repeuplement, au financement d'un garde juré. En Méditerranée, les prud'hommes disposent également d'une compétence en matière de police qui semble cependant peu utilisée en raison de leur perte d'autorité, particulièrement à l'égard des pêcheurs pratiquant la pêche industrielle ou semi industrielle.

Dans le cadre d'une pêcherie de palourdes sur un étang du littoral languedocien, le recrutement d'un garde juré, également évoqué pour lutter contre le braconnage, a en revanche été repoussé. La raison invoquée fut l'hostilité de voir se former une sorte de « milice » aux mains d'intérêts privés (coopérative de pêcheurs). Si la question peut en effet se révéler délicate quant à l'impartialité de ces gardes jurés dans certaines situations spécifiques, elle devrait cependant être évoquée dans le cadre d'une UEGC. La mise en place d'un système de licences nécessitant la perception d'une redevance (recouvrant au minimum les frais de gestion de la licence) offre en effet l'occasion de proposer le paiement d'agents de



for a living planet™

LONGITUDE 181

surveillances spécifiques (gardes jurés) et l'achat de matériels. Le « comité de gestion » de l'UEGC devrait être consulté à cette fin dès la mise en place de l'unité de gestion.

▪ *Le contrôle de l'information*

L'information transmise par les pêcheurs se révèle d'un grand intérêt pour l'évaluation des mesures de gestion existantes et l'adoption de nouvelles.

La mise en place d'un système parallèle aux canaux officiels de transmission de l'information (zones de pêches, déclarations de captures...) dans le cadre d'une UEGC serait recommandable. La transmission pourrait alors se faire de manière totalement anonyme de manière à conserver la confidentialité des données et d'écartier tout risque pour les pêcheurs de recoupement avec les statistiques officielles. De cette façon, l'information récoltée répondrait davantage à la réalité. Un tel système a été mis en place dans le Parc national de Port-Cros afin de fournir la base de connaissance nécessaire à la réévaluation annuelle de la charte.

La définition de points de débarquements obligatoires dans le cadre d'une UEGC peut également renforcer le contrôle de l'information relative aux quantités de captures. Cela permet de limiter le débarquement de poisson hors criée. Les produits de la pêche illégale sont en effet souvent débarqués et commercialisés en dehors des criées et contribuent à une déstabilisation du marché préjudiciable à l'ensemble de la communauté de pêcheurs.

CONCLUSION

Le droit des pêches maritimes connaît une forte évolution en France et en Europe, toujours à la recherche d'une meilleure efficacité et d'outils juridiques capables de favoriser une gestion durable des ressources halieutiques. Dans ce contexte, le concept d'UEGC tel qu'il est présenté par le WWF-France, s'inscrit dans le prolongement d'une réflexion abondante sur les mécanismes de contrôle de l'effort de pêche à travers l'allocation de droits d'usages territoriaux. Ce type de gestion semble être en mesure de procurer une alternative valable au développement de droits individuels transférables qui correspondent mal au contexte économique et social de nombreux Etats européens, y compris la France. Le développement des Permis de Pêche Spéciaux et des mécanismes de contrôle de l'effort de pêche au niveau communautaire, ou des licences de pêche au niveau régional en France, confirment la pertinence du concept d'UEGC dans l'évolution de la politique des pêches. Dès lors, les « points d'ancrage » sont nombreux.

Il est cependant incontestable que certaines pêcheries se révèlent mieux adaptées que d'autres pour ce mode de gestion, y compris d'un point de vue juridique. C'est essentiellement le cas des pêcheries d'espèces sédentaires, pour lesquelles les licences « ressources » se révèlent bien adaptées, tant au niveau régional qu'interrégional. D'un point de vue institutionnel, le développement des UEGC dans la bande côtière nécessiterait pour les pêcheurs de partager certaines de leur prérogatives et de reconnaître le bien fondé d'une collaboration avec d'autres acteurs. L'émergence de nombreux échanges de ce type (pêcheurs – scientifiques ; pêcheurs – associations de consommateurs...) permet d'envisager la faisabilité d'une telle approche, d'autant plus qu'elle devrait reposer sur un cadre juridique des plus souples (charte). Le prolongement au-delà de la bande côtière des mesures de contrôle de l'effort de pêche à travers les PPS permet de renforcer la protection de la pêcherie concernée. La mise en place des CCR offre enfin un cadre de discussion et de concertation à un échelon pertinent, même si l'action normative continue de relever exclusivement des institutions communautaires. Ce constat confirme la nécessité d'agir au niveau de ces institutions communautaires de manière à souligner les performances des mécanismes de gestion participative et d'allocation de droits d'usages territoriaux (actions de lobbys).

La faisabilité juridique des UEGC en droit constant se révèle donc possible. Des systèmes très similaires à celui proposé par le WWF-France ayant d'ores et déjà été mis en place par les pêcheurs professionnels en France, l'opportunité d'une coopération plus étroite semble donc se présenter. En revanche, en raison du caractère très diversifié des pêches maritimes, il ne semble pas possible, en l'état actuel du droit, de généraliser la notion d'UEGC à l'ensemble des pêches maritimes en Europe dans un proche avenir. La mise en place de projets pilotes offre néanmoins la possibilité dès aujourd'hui d'anticiper une inévitable réforme de la politique commune des pêches qui interviendra probablement d'ici 2015 et de proposer alors une alternative valable à un échelle plus importante. Dans cette perspective, il serait nécessaire d'approfondir la faisabilité de la notion d'UEGC pour des pêcheries très mobiles d'espèces multi spécifiques.

La présente étude, limitée aux seuls aspects juridiques de la faisabilité des UEGC, nécessite par ailleurs d'être complétée par une analyse des autres aspects. La viabilité économique et l'analyse des sources potentielles de financement des UEGC devraient ainsi faire l'objet d'une telle analyse. D'un point de vue scientifique, il serait également nécessaire d'identifier les pêcheries susceptibles de faire le plus facilement l'objet d'un régime de contrôle du droit d'accès sur la base d'un système « licences – PPS » tel qu'il est présenté ci-dessus. Enfin, dans la perspective d'une valorisation future des projets pilotes d'UEGC auprès des autorités concernées, il serait souhaitable d'approfondir la connaissance des différents jeux d'acteurs institutionnels dans le domaine des pêches maritimes. La création des premiers CCR devrait à cette fin, offrir une opportunité au WWF-France d'approfondir le travail engagé par Laurent Debas et François Sarano pour une meilleure connaissance du monde de la pêche et de ses acteurs, et une plus grande reconnaissance du rôle de la Fondation dans ce domaine.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES SPECIALISES

FLAESCH-MOUGIN C., CHARLES LE BIHAN D., LEQUESNE C. (ss. Dir.), La politique européenne de la pêche : vers un développement durable ?, Apogée Ed., Rennes, 2003

LEQUESNE C., L'Europe Bleue : à quoi sert une politique communautaire de la pêche ?, Presses de Science Po, Paris, 2001, pp.1-239

OCDE, Vers des pêcheries durables : aspects économiques de la gestion des ressources marines vivantes, OCDE Ed., Paris, 1997, pp.1-315

OCDE, Expérience de la gestion des zones de pêche nationales, OCDE Ed., Paris, 1984, pp.1-178

OCDE, L'utilisation des contingents individuels dans la gestion des pêches, Documents OCED (Ed.), Paris, 1993, pp.1-236

ARTICLES

AGAYEVA T., ARNETTE E., BLANCHET N., La police des pêches maritimes, CDMO – Université de Nantes, Revue juridique Neptunus,

BENKLER Y., The Political Economy of the Commons / L'économie politique des biens communs, in Upgrade Vol.IV, issue n°3, 2003

BEURIER J.P., La police de la conservation des ressources vivantes de la haute mer, problèmes d'actualité, CDMO – Université de Nantes, Revue juridique Neptunus, été 1996, Vol.1.3

FERAL F., Un phénomène de décentralisation contestée : les prud'homies de pêcheurs de Méditerranée, in Economie Méridionale, n° 133-134, 1986, pp.95-113

GUILLOUX B., BLANCHET N., Le droit international permet-il une gestion durable des ressources vivantes de l'océan ?, CDMO – Université de Nantes, Revue juridique en ligne Neptunus.

GUILLOUX B, GUYOMARD A.I., ORABE D., L'exploitation de la biodiversité marine et le droit, CDMO – Université de Nantes, Revue juridique Neptunus,

GARCIA S., La pêche côtière professionnelle, CDMO – Université de Nantes, Revue juridique en ligne Neptunus.

GOASGUEN R., *Coquilles en baie de Seine : le « Jacoba » cristallise les mauvaises humeurs*, in Le Marin, 15 décembre 2000, p.17

HARDIN G., *The Tragedy of the Commons*, Science, n° 162, décembre 1968, pp. 1243-1248.

ROBERT P., La gestion de la pêche professionnelle dans les eaux du Parc national de Port-Cros, Symposium Pêche et Biodiversité (Porquerolles, 21-23 septembre 2003). Textes disponibles sur CD-Rom.

SIMARD F., GUSTAF LUNDIN C., Les droits de pêche japonais et la protection de l'environnement, in Droits de propriété, économie et environnement, Falque M (Dir.), Bruylant Ed., Bruxelles, 2003, pp.437-448

YAMAMOTO T., Gestion des pêches : la genèse d'un système démocratique, in SAMUDRA, décembre 2000, pp.28-32

ACTES DE COLLOQUES ET DE CONFERENCES

EYTHORSSON E., A decade of ITQ-management in Icelandic Fisheries – Consolidation without Consensus, paper to be presented at the eighth IASCP Conference, Bloomington Indiana USA, June 2000

PLATTEAU J.P. , Droits de propriété et gestion efficace des ressources naturelles, Les Séminaires de l'Iddri, n°10, Conférence donnée à Paris, le 1^{er} juillet 2003.

LEQUESNE C., *De la convergence européenne à la mise en œuvre différenciée : la Politique Commune de la Pêche*, Communication au colloque CEVIPOF – CERI, L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat, Sciences Po, Paris, 26 et 27 mai 2000.

RAPPORTS

BONCOEUR J., MARTIN A., CURTIL O., *Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne, étude juridique et économique*, rapport d'activité 2003, CEDEM, UBO, 2004, pp.1-35.

BONCOEUR J. et al., *Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne, étude juridique et économique*, rapport d'activité 2002, CEDEM, UBO, 2003, pp.1-72.

BONCOEUR J. et al., *Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne, étude juridique et économique*, rapport d'activité 2001, CEDEM, UBO, 2002, pp.1-67.

FRANCIS T. CHRUSTY Jr., *Droits d'usages territoriaux dans les pêcheries maritimes : définitions et conditions*, FAO Documents Techniques des Pêches (227), 1983, pp.1-11

FAO COPEMED, *Revue de la réglementation relative à la pêche maritime et aux aires protégées dans les pays participant au projet COPEMED*, Projet FAO COPEMED, mars 2002, pp.1-76

FERAL F., *Sociétés maritimes, droits et institutions des pêches en Méditerranée occidentale*, FAO, Rome, avril 2001, pp.1-58

MIRANDA L., *Research Guide to International and Regional Fisheries Regulation of the Mediterranean*, MEDASSET Ed., Athens, 2000, pp.1-27

TEMPIER E., *Mode de régulation de l'effort de pêche et le rôle des prud'homies : les cas de Marseille, Martigues et Le Brusc*, Université Aix Marseille II, contrat IFREMER n° 84-3173, avril 1985

AUTRES

CNPMEM, *Présentation des caractéristiques et des structures professionnelles des pêches françaises en Méditerranée*, septembre 2003

Déclaration de la Conférence ministérielle pour le développement durable des pêches en Méditerranée, Venise, 25-26 novembre 2003

TEXTES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES

REGLEMENTS

Règlement (CE) n° 1954/2003 du Conseil du 4 novembre 2003 concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires, modifiant le règlement (CE) n° 2847/93 et abrogeant les règlements (CE) n° 685/95 et (CE) n° 2027/95.



for a living planet[®]

LONGITUDE 181

Règlement n° 2371/02 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et)
l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la
pêche.

Règlement (CE) n° 3690/93 du Conseil, du 20 décembre 1993, établissant un régime
communautaire fixant les règles relatives aux informations minimales que doivent contenir les
licences de pêche.

DECISIONS

décision du Conseil du 19 juillet 2004 instituant des conseils consultatifs régionaux dans le
cadre de la politique commune de la pêche (n° 2004/585/CE).

COMMUNICATIONS

Communication de la Commission du 26 juin 2004, *Encourager les méthodes de pêche plus
respectueuses de l'environnement : le rôle des mesures techniques de conservation*, COM
(2004) 438 final

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Vers une application
uniforme et efficace de la politique commune des pêches*, 21 mars 2003, COM (2003) 130
final

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 14 juillet 1999,
Gestion halieutique et conservation de la nature et du milieu marin, COM (1999) 363 final

TEXTES JURIDIQUES NATIONAUX

LOIS

Loi d'orientation sur les pêches maritimes n° 97-1051 du 18 novembre 1997 (JORF n° 268 du
19 novembre 1997, page 16723).

Loi n° 91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches
maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture

DECRETS

Décret n° 86-1282 du 16 décembre 1986 relatif à la reconnaissance et au contrôle des
organisations de producteurs dans le secteur des pêches maritimes et des cultures marines et à
l'extension aux non adhérents de certaines règles de ces organisations (modifié par le décret
n° 94-178 du 28 février 1994).



for a living planet

LONGITUDE 181

Décret n° 90-94 du 25 janvier 1990 pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les eaux soumises à la réglementation communautaire de conservation et de gestion, JO du 27 janvier 1990.

décret 92-335 du 30 mars 1992 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux et locaux des pêches maritimes et des élevages marins.

Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports, JO du 30 mars 2004, p. 6078.

ARRETES

Arrêté du 14 juin 1991 portant création d'un régime de licences pour la pêche professionnelle dans les eaux autour de la Corse.

Arrêté du 13 septembre 1993 portant création d'une licence pour la pêche des coquillages dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française.

Arrêté du 7 décembre 1993 portant création d'une licence pour la pêche des crustacés dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française.

Arrêté du 9 mai 1994 modifiant l'arrêté du 14 mai 1993 portant création d'un régime de licences pour la pêche professionnelle dans les eaux de la Méditerranée continentale, JO du 26 mai 1994.

Arrêté du 1^{er} août 1996 modifiant l'arrêté du 7 décembre 1993 portant création d'une licence pour la pêche des crustacés dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française.

Arrêté du 12 février 2004 portant répartition de certains quotas de pêche accordés à la France pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 30 avril 2004, JO du 22 février 2004.

TABLE DES MATIERES

Introduction	6
Partie 1. L’environnement juridique de l’UEGC	8
I. L’évolution de la politique des pêches en France et en Europe : les « points d’ancrage » à la notion d’UEGC	9
1.1 Rappels relatifs à la politique des pêches en Europe et à son évolution récente	9
1.1.1 La gestion des pêches en Europe et les principaux domaines d’action	9
1.1.2 Une mise en œuvre différenciée selon les Etats	12
1.2 Les points d’ancrage à la notion d’UEGC	14
1.2.1 Une renationalisation de la bande côtière favorable à la diversité des initiatives de gestion	14
1.2.2 Une nouvelle gouvernance caractérisée par une décentralisation de la gestion et une plus grande implication des professionnels	16
II. Analyse synthétique de quelques pêcheries fonctionnant sur la base d’une unité de gestion	20
2.1 Caractéristiques des unités de gestion des pêches	20
2.1.1 Le territoire	20
2.1.2 Les droits d’usages associés au territoire	21
2.1.3 Le contrôle	21
2.2 Exemples	21
Partie 2. L’expérimentation de l’UEGC	27
I. La régulation de l’accès à la ressource	28
1.1 La régulation de l’accès à la ressource dans la bande côtière	28
1.1.1 Situation juridique actuelle	28
1.1.2 Solutions envisageables dans le cadre d’une UEGC située dans la bande côtière	33
1.2 La régulation de l’accès à la ressource pour les stocks situés au-delà des eaux territoriales	34

II. La gestion et le contrôle de l'UEGC	36
2.1 L'organisation institutionnelle de l'UEGC	36
2.1.1 La situation en France : un éclatement institutionnel des responsabilités au profit des professionnels	36
2.1.2 Un cadre de gestion participatif et évolutif : un système de contrôle de l'effort de pêche adossé à une charte	37
2.2 Le contrôle de l'UEGC	41
2.2.1 Le poids de la fraude et l'importance du contrôle	41
2.2.2 La police des pêches maritimes	42
2.2.3 Le renforcement du contrôle au sein de l'UEGC	43
Conclusion	46
