



for a living planet



Gestion régionale: La pêche et l'écologie main dans la main

BASE DE REFLEXION

Conférence sur la gestion régionale des pêches
Bruxelles 29 septembre 2009



Publié en septembre 2009 par le WWF et OCEAN2012, Bruxelles, Belgique. Toute reproduction intégrale ou partielle de la présente publication doit faire état de son titre et indiquer que le WWF et Ocean 2012 sont détenteurs du copyright correspondant.

© textes 2009, WWF et OCEAN2012. Tous droits réservés.

Auteur: Chris Grieve, Meridian Prime. La responsabilité de toute erreur ou de toute omission incombe uniquement à l'auteur.

Mise en page: Florence Danthine et Stefania Campogianni
Imprimé sur du papier recyclé.

Photo: © ImageBroker FLPA

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	2
QU'ENTENDONS-NOUS PAR « GESTION REGIONALE DES PECHEES » ?	3
LE CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE COMMUNAUTAIRE	4
Le livre vert sur une éventuelle réforme de la PCP	4
Les solutions envisagées par la Commission	5
La prise de décision et les institutions communautaires	6
Le traité de Lisbonne	8
EXEMPLES DE MECANISMES DE GESTION REGIONALE DES PECHEES	9
Au niveau international : la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est	9
Conseils régionaux des pêches – l'approche américaine en matière de gestion des pêches	12
Les groupes de pêche côtière en Écosse	16
Gestion collective des pêches en France	19
QUESTIONS SOUMISES A VOTRE REFLEXION AVANT LA CONFERENCE	22

Introduction

Le but de ce document est de vous fournir une base de réflexion en vue de la conférence sur la gestion régionale des pêches (« la pêche et l'écologie main dans la main ») organisée à Bruxelles le 29 septembre 2009. Le but des organisateurs est de vous aider à :

- réfléchir au concept de gestion régionale des pêches, plus précisément dans le contexte de la Communauté européenne ;
- explorer les pistes de réformes utiles ou possibles pour la politique commune de la pêche (PCP) ; et
- réfléchir aux principaux enjeux et difficultés liés à un possible approfondissement de la dimension régionale pour ce qui est de la gestion des pêcheries de la Communauté européenne (CE).

Ce document se divise en trois grandes parties. Chacune vous présentera des informations en lien avec certains des exposés qui seront donnés lors de la conférence, de manière à nourrir des débats plus informés.

Dans un premier temps, nous définirons et détaillerons le concept de « gestion régionale des pêches », inspiré d'approches mises en œuvre aux quatre coins du monde. Ensuite, nous passerons en revue le cadre juridique et politique communautaire relatif à la gestion régionale des pêches. Nous parlerons également de ce qui peut être attendu d'une réforme de la PCP. Enfin, nous décrirons, à travers quatre exemples, différentes structures ou accords de gestion « régionale » des pêches au niveau international, national ou local. Nous avons choisi des exemples illustrant différentes approches, de manière à survoler aussi largement que possible les enjeux, les défis, le potentiel ou les bénéfices avérés de modèles de gestion régionale réussis ou, à tout le moins, innovants. Ce document est par ailleurs émaillé d'encadrés présentant des questions ou exposant des faits ou des problématiques qui, nous l'espérons, susciteront des discussions et un débat fructueux durant la conférence.

Qu'entendons-nous par « gestion régionale des pêches » ?

Le concept de « gestion régionale des pêches » peut se définir comme suit :

La division et/ou la délégation des compétences décisionnelles aux structures institutionnelles ou de gouvernance ainsi qu'au niveau de la société qui sont les plus appropriés compte tenu des particularités des pêches ou régions marines concernées.

Dans le cadre du présent document, nous proposons d'envisager le concept de « gestion régionale des pêches » sous plusieurs formes :

- les cadres multilatéraux se traduisant par le regroupement d'un certain nombre d'États côtiers ou de parties contractantes au sein d'organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ;
- le cas de figure de la fédération ou de l'union d'États « membres » régis en même temps par des lois centralisées au niveau de ladite fédération ou union et par leur propre droit « souverain » ; et
- la gestion régionale à une échelle plus locale avec participation directe des communautés de pêcheurs.

Nous encourageons les participants à s'intéresser à la notion du « plus local possible » dans le cadre de la gestion régionale des pêches. On peut entendre par là le fait de privilégier l'action au niveau d'une région marine définie par un ensemble homogène de stocks et d'écosystèmes plutôt qu'au niveau de vastes zones géographiques. Ce concept peut également se référer à des unités de gestion bien plus petites au sein des États membres eux-mêmes.

Enfin, nous souhaiterions revenir sur les notions de cogestion et de régionalisation, qui sont souvent utilisées ensemble ou l'une pour l'autre dans les travaux sur le sujet, comme si elles avaient un sens identique. La cogestion désigne généralement un mécanisme de partage juridique des compétences relatives à la gestion des ressources entre les autorités publiques et les parties prenantes¹. Il pourrait être intéressant de se demander, au cours de la conférence et dans un objectif de clarté, si les termes de cogestion et de régionalisation sont effectivement synonymes, s'ils ont ou devraient avoir la même signification, et si la régionalisation peut fonctionner sans la cogestion.

¹ Sen, S. et Nielsen, J. R., « Fisheries co-management : a comparative analysis », 1997, in *Developing and Sustaining World Fisheries Resources. The State of Science and Management*, compte rendu du deuxième Congrès mondial des pêches, Australie, CSIRO, 1996, p. 374-382.

Le cadre juridique et politique communautaire

Le livre vert sur une éventuelle réforme de la PCP

Rares sont ceux qui attribueront encore à la PCP un bilan positif en termes de gestion durable des pêcheries sur le long terme. La Commission elle-même expose, dans un livre vert² sur une éventuelle réforme de la PCP en 2012, une vision de la pêche européenne en 2020. Le tableau qu'elle dépeint contraste nettement avec le bilan que l'on peut tirer de la gestion des pêcheries en 2009 :

- des stocks de poissons robustes et en bonne santé ;
- des jeunes attirés par le travail stable dans un secteur financièrement solide et indépendant et sur des navires respectueux de l'environnement ;
- un secteur artisanal dynamique approvisionnant les marchés locaux en poisson de qualité ; et
- une PCP moins onéreuse et plus simple à gérer.

Cette vision évoque également pour 2020 un processus décisionnel permettant l'adoption de décisions techniques « spécifiques » en association étroite avec les pêcheurs et la pleine participation des parties prenantes aux décisions et aux débats concernant la mise en œuvre de la politique de la pêche.

La Commission fait par ailleurs référence à cinq grands échecs structurels de la gestion des pêches au niveau de la Communauté, ainsi que de nombreuses problématiques liées auxquelles il convient de trouver des solutions. La complexité de la PCP est telle qu'elle fait intervenir de nombreux éléments. Nous avons néanmoins choisi de mettre quatre problématiques en évidence. Ce sont, selon nous, celles qui revêtent le plus grand intérêt en matière de gestion régionale des pêches.

Le manque d'orientations en matière de prise de décision, de mise en œuvre et d'évaluation

Actuellement, les décideurs ne disposent d'aucune orientation quant à la priorité à accorder aux différents objectifs écologiques, sociaux et économiques de la PCP. Or, l'avenir économique et social de la pêche européenne est tributaire de sa viabilité écologique. Qui plus est, il n'existe aucune orientation concrète, aucun ensemble de principes directeurs concernant l'application du principe de précaution et l'approche éco systémique. Il manque également des points de référence et des indicateurs clairs permettant de mesurer le succès des politiques.

Un mécanisme décisionnel qui encourage une vision à court terme

Toutes les décisions, qu'elles portent sur des principes directeurs ou sur des questions de mise en œuvre pratiques de la gestion des pêches, sont prises au niveau politique par le Conseil de l'Union européenne. Il en résulte une approche fondée sur des considérations à court terme plutôt que sur la viabilité à long terme. En outre, le manque de souplesse des règlements du Conseil empêche la mise en œuvre de règles tenant compte des réalités locales ou la définition des solutions écologiques, techniques et économiques constituant le meilleur compromis pour toutes les situations locales. Cette approche de micro gestion au niveau politique pourrait être exacerbée avec la ratification du traité de Lisbonne et l'application au domaine de la pêche de la procédure de codécision avec le Parlement européen.

Un cadre qui ne responsabilise pas suffisamment le secteur

Une gestion descendante, centralisée des pêcheries incite et motive peu les opérateurs du secteur à endosser leur part de responsabilité dans la gestion viable des pêcheries.

La nécessité de protéger les flottes côtières artisanales

Il est légitime, du point de vue social, de chercher à protéger les petites et moyennes entreprises de pêche ancrées au sein de communautés côtières fragiles.

² COM (2009) 163 final, 22.4.2009. Green Paper: Reform of the Common Fisheries Policy.

Les solutions envisagées par la Commission

Les enjeux de la réforme sont de faire de la viabilité écologique l'objectif prioritaire absolu de la PCP, dans le but, *in fine*, de permettre aussi un développement socio-économique durable, et de fournir des principes directeurs, des points de référence et des indicateurs, afin d'aider les décideurs (quels qu'ils soient) à faire des choix informés et transparents en matière de gestion des pêches.

Le livre vert décrit certaines des options possibles pour résoudre les problèmes actuels de micro gestion et de manque de perspective régionale/locale.

Il en considère trois :

- (1) explorer les possibilités de recours à la procédure de comitologie pour déléguer une plus grande partie de la prise de décision à la Commission, qui agirait en étroite coopération avec les États membres et le Parlement ;
- (2) trouver des pistes pour la délégation de compétences régionales aux États membres, peu importe le traité en vigueur, de manière à leur laisser le soin de réglementer moyennant le respect des normes communautaires ; et/ou
- (3) définir des pistes qui permettraient la cogestion ou l'autogestion par le secteur dans un cadre de gestion axé sur les résultats.

La Commission envisage également la mise en place d'un régime différencié pour les flottes côtières artisanales, ce qui pourrait permettre de préserver le tissu social et l'identité culturelle des communautés côtières et de pêcheurs en Europe. Parmi les pistes citées pour la réforme de la PCP se trouvent la mise en place, à destination d'un ensemble défini de flottes artisanales, de systèmes d'allocation directe ou de gestion collective de quotas et la délégation des décisions en matière de gestion des pêcheries à un niveau aussi proche que possible des communautés côtières.

La Commission se penche également sur le rôle de la Communauté dans les affaires de pêche extérieures et considère qu'il pourrait être utile de réfléchir à l'introduction de nouvelles formes de coopération régionale sur la scène internationale.

Questions visant à susciter le débat

- Quels organes décisionnels ou de gestion pourraient être créés afin de permettre une prise de décision « la plus locale possible » en matière de gestion des pêches ?
- Comment définir, à des fins de gestion, le secteur de la pêche artisanale ?
- Juridiquement, que permet le traité ? Que peut-on modifier pour permettre une gestion régionale des pêches ?
- Le traité est-il suffisamment souple pour permettre la délégation de compétences aux États membres au moyen d'organes décisionnels régionaux multinationaux ?
- La procédure de comitologie telle qu'elle existe pourrait-elle permettre la mise en œuvre d'une approche régionale fonctionnelle ?
- Principes directeurs, normes communautaires – quelles décisions doivent rester dans le giron de l'Union ?
- Quelles sont les décisions qui doivent et peuvent être décentralisées ?
- Comment concevoir des instruments juridiques suffisamment souples et un accompagnement complémentaire permettant une gestion flexible, modulable et innovante adaptée aux réalités « locales » ?
- Comment obliger les organismes « régionaux » à rendre compte de leur action ?
- Quelles garanties et sanctions peuvent être mises en place afin de se protéger contre l'absence de résultats de la part des organismes régionaux ?
- Pouvons-nous et devons-nous établir des règles juridiquement contraignantes concernant le respect des conseils scientifiques relatifs à des mesures visant à assurer la viabilité des stocks ?
- Comment mettre à profit les CCR ou d'autres forums de parties prenantes pour tirer davantage parti des avantages de la cogestion ?
- Comment intégrer ou prendre en considération les nouvelles initiatives juridiques/politiques ?

La prise de décision et les institutions communautaires

Actuellement, la PCP relève de la compétence exclusive de la Communauté européenne, la Commission étant seule compétente pour le dépôt d'initiatives politiques et législatives et le Conseil étant seul compétent pour la prise de décision. En pratique, les États membres peuvent, à l'aide de pouvoirs délégués, adapter les politiques de gestion de pêches à leurs réalités. Généralement, d'ailleurs, ils ne s'en privent pas, en particulier pour ce qui est de la gestion des pêcheries côtières et des quotas³. Dans certains États membres, les organisations sectorielles peuvent également participer activement à la mise en œuvre pratique de certains aspects de la gestion des pêches, suivant un modèle d'autogestion. Ainsi, certaines organisations de producteurs fixent elles-mêmes les règles, sanctions et pénalités applicables en matière d'allocation de quotas.

C'est là tout ce que permet le traité existant et à moins de modifications au niveau du traité lui-même, il faudra, si l'on veut adopter toute forme d'approche régionale en matière de gestion des pêcheries européennes, faire preuve de créativité et d'esprit d'innovation dans la limite de ce qui est possible juridiquement. En d'autres termes, le traité détermine, sur le plan juridique, les pouvoirs et compétences pouvant être délégués ou non, quels peuvent être les destinataires de ces pouvoirs délégués et la forme du cadre institutionnel.

³ Symes, D., 2007 in Sissenwine, M. et Symes, D., *Reflections on the Common Fisheries Policy*, rapport adressé à la direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, 2007, 75 p.

Des juristes, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Commission, examinent actuellement s'il serait possible de constituer des « organisations régionales » dont l'existence serait reconnue sur le plan juridique. Apparemment, il ne serait pas possible de simplement transformer les comités consultatifs régionaux (CCR) en organisations régionales de gestion dotées d'une existence juridique. En effet, de telles organisations n'auraient légalement aucune compétence décisionnelle dans le domaine de la gestion des pêcheries. D'aucuns ont par ailleurs laissé entendre que la cogestion au niveau local pourrait ne pas constituer une option viable étant donné les contraintes imposées par le traité. Il convient en particulier de s'interroger sur les marges de manœuvre laissées par le traité en vigueur ou le traité de Lisbonne pour la création par les États membres d'organisations régionales multilatérales, par exemple dans la mer Baltique, qui pourraient se charger d'élaborer, de mettre en œuvre et de veiller à l'application des décisions prises en matière de gestion des pêches.

Nous avons déjà passé en revue, sous le point précédent, les options examinées par la Commission. Cependant, pour reprendre Symes (2007, p. 64-65)³, les principes suivants pourraient guider une bonne répartition des compétences :

1. garder dans le giron des institutions européennes les compétences de premier rang, concernant la méta gouvernance des principes et la définition des grandes orientations politiques en matière de développement écologique durable et de gestion à long terme ;
2. déléguer les compétences de deuxième rang à des organismes régionaux dotés d'une existence juridique et chargés, « le plus localement possible », de la mise en œuvre des mesures de gestion des pêches, en faisant intervenir ou en mettant à contribution les mécanismes des États membres ; et
3. confier la gestion quotidienne des pêches aux pêcheurs eux-mêmes, *via* un système de cogestion ou d'autogestion suffisamment supervisé par l'UE et/ou les États membres et accompagné de mesures permettant de veiller à ce que les pêcheurs rendent compte de la conformité de leurs mesures par rapport aux normes d'application.

En outre, il pourrait être judicieux de s'employer à lever les barrières et les lignes de démarcation qui entravent la communication entre les différents intervenants dans le processus de gestion des pêches. Regrouper, au sein de forums régionaux, les scientifiques, les personnes chargées de la définition des politiques et de la prise de décision et les parties prenantes, consultées aujourd'hui par le biais de structures rigides (CIEM, CSTEP, CCPA et CCR), pourrait être un grand pas en avant. Il pourrait pour cela être nécessaire de revoir le rôle des organes consultatifs tels que le comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture (CCPA) et les CCR.

Le traité de Lisbonne

Il faudra tenir compte, dans les réflexions sur l'avenir de la gestion régionale des pêches, des changements apportés par le traité de Lisbonne. Si ce dernier est ratifié, la procédure de codécision, au titre de laquelle le Conseil et le Parlement européen prennent les décisions conjointement, s'appliquera à toutes les décisions en matière de gestion des pêches, à l'exception de la fixation des possibilités de pêche annuelles. Comme le reconnaît la Commission dans son livre vert :

« Cela rend d'autant plus nécessaire de revoir l'approche actuelle de la micro gestion au plus haut niveau politique et d'aligner le processus décisionnel de la PCP sur celui qui s'applique à toutes les autres politiques de l'Union européenne, à savoir une hiérarchie claire entre les principes fondamentaux et leur mise en œuvre technique. »

Nouveaux instruments de politique pouvant avoir des répercussions sur la gestion régionale des pêcheries communautaires

Il convient, au moment de considérer les options ouvertes en matière de gestion régionale des pêches, de tenir compte de nouveaux instruments de politique relatifs à la gestion paneuropéenne du milieu marin. Il y a peut-être là des synergies à exploiter au niveau de la collaboration régionale. Il est en outre nécessaire de désamorcer au mieux tout conflit ou doublon potentiel. Les deux principaux instruments de politique à prendre en considération sont la politique maritime intégrée et la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ».

Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne [SEC(2007) 1278]

Il s'agit d'un cadre stratégique établissant une politique maritime globale et transversale retenant, pour ce qui est de la gestion des pêches, l'idée d'une approche éco systémique. Parmi les points saillants de la politique qui nécessiteront l'intervention des États membres et auront probablement des répercussions au niveau de la gestion régionale des pêcheries, citons :

- les politiques de planification de l'espace maritime ;
- le développement des communautés côtières ;
- la surveillance, le recueil de données, le développement des connaissances et la recherche ; et
- le changement climatique, les politiques relatives aux émissions et les économies d'énergie.

La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE)

Cette directive exige des États membres qu'ils coopèrent entre eux et avec les pays non-membres de l'UE concernés afin de développer des « stratégies marines » pour quatre régions marines, dont deux sont à leur tour divisées en zones plus petites. L'un des principaux objectifs de cette directive est d'atteindre en 2021 un « bon état écologique » du milieu marin de la Communauté européenne. Cela passe par l'établissement d'objectifs écologiques et de programmes de suivi clairs et appropriés, aux côtés de programmes mis en place par les États membres dans un souci de bon rapport coût/performance.

Exemples de mécanismes de gestion régionale des pêches

Au niveau international : la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est

La Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE)⁴ est une organisation régionale de gestion des pêches instituée par une convention internationale⁵. Elle est chargée de la gestion multilatérale des pêches du nord-est de l'océan Atlantique, dans les mers de Barents et de Norvège et dans l'océan Arctique. La majeure partie de la région (appelée « zone de la convention ») tombe sous la juridiction nationale des États côtiers riverains. La figure 1⁶ montre une carte sur laquelle les zones correspondant à la « zone de réglementation de la CPANE » sont marquées en orange.

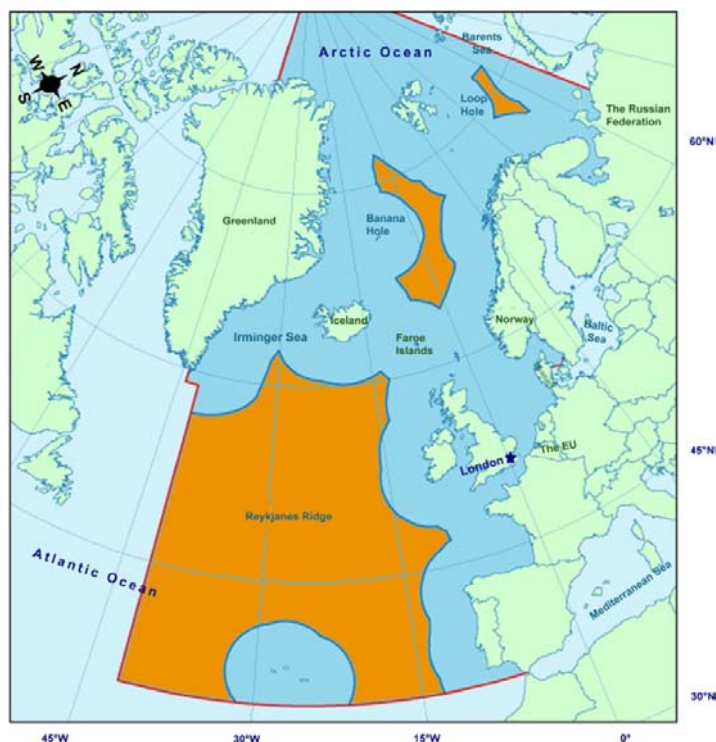


Figure 1 : zone de la convention et zone de réglementation de la CPANE.

La CPANE adopte des mesures de gestion des pêches pour différents grands stocks chevauchants, dont le hareng, le maquereau, le merlan bleu, le sébaste pélagique et différentes espèces d'eau profonde. En 2004, quatre millions de tonnes métriques ont été pêchées dans la zone de la convention, dont un million dans la zone de réglementation, à en croire les déclarations⁴. Des cinq grandes pêches gérées par le CPANE, seul le stock de hareng norvégien à frai printanier est considéré comme viable⁷.

Les mesures de gestion sont contraignantes pour les « parties contractantes », à savoir les cinq États parties à la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-est : le Danemark (en ce qui concerne les îles Féroé et le Groenland), l'UE, l'Islande, la Norvège et la Fédération de Russie. Cinq autres « parties coopérantes non

⁴ Principales références : CPANE, *Performance Review Panel Report of the North East Atlantic Fisheries Commission*, Londres, secrétariat de la CPANE, 2007, 102 p. ; et site web de la CPANE, www.neafc.org.

⁵ Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-est, 1982.

⁶ Source : www.neafc.org (droit d'utilisation de l'image accordé par la CPANE le 17 juillet 2009).

⁷ Bjørndal, T., « Overview, roles and performance of the North East Atlantic fisheries commission (NEAFC) », *Marine Policy*, vol. 33, 2009, p. 685-697.

contractantes », à savoir le Belize, le Canada, les îles Cook, le Japon et la Nouvelle-Zélande, acceptent de se conformer aux réglementations adoptées annuellement par la CPANE.

Trois scénarios peuvent s'appliquer en matière de gestion des pêches dans l'intégralité ou une partie de la zone de réglementation de la CPANE : (1) les États côtiers adoptent des mesures et des quotas pour l'ensemble des stocks halieutiques dans les limites de leur propre juridiction et dans la zone de réglementation ; (2) la CPANE adopte des mesures et des quotas pour les stocks dans sa zone de réglementation et dans les zones placées sous la juridiction des États côtiers ; ou (3) la gestion s'effectue au moyen d'accords bilatéraux, comme la commission mixte russo-norvégienne pour la pêche des démersaux dans la mer de Barents. Les mesures de gestion des pêches sont adoptées au vote à la majorité qualifiée. Une fois les décisions revêtues de leur caractère contraignant, les parties sont tenues de les mettre en œuvre.

La figure 2 schématise la structure de gouvernance de la CPANE en mettant en évidence ses sous-commissions et groupes de travail. La commission en elle-même est composée de deux représentants nommés par chacune des parties contractantes. Ceux-ci peuvent s'adjoindre autant d'experts et conseillers qu'ils le jugent nécessaire. Les délégations se composent donc d'une multitude de personnes, le contingent le plus important revenant à l'UE. Généralement, la commission se réunit aussi en présence d'un nombre significatif d'observateurs envoyés par les parties coopérantes non contractantes, les ONG et certaines organisations intergouvernementales comme la FAO et l'OSPAR. Elle entretient également des relations avec l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) et a signé des protocoles d'accord formels avec le CIEM et l'OSPAR.

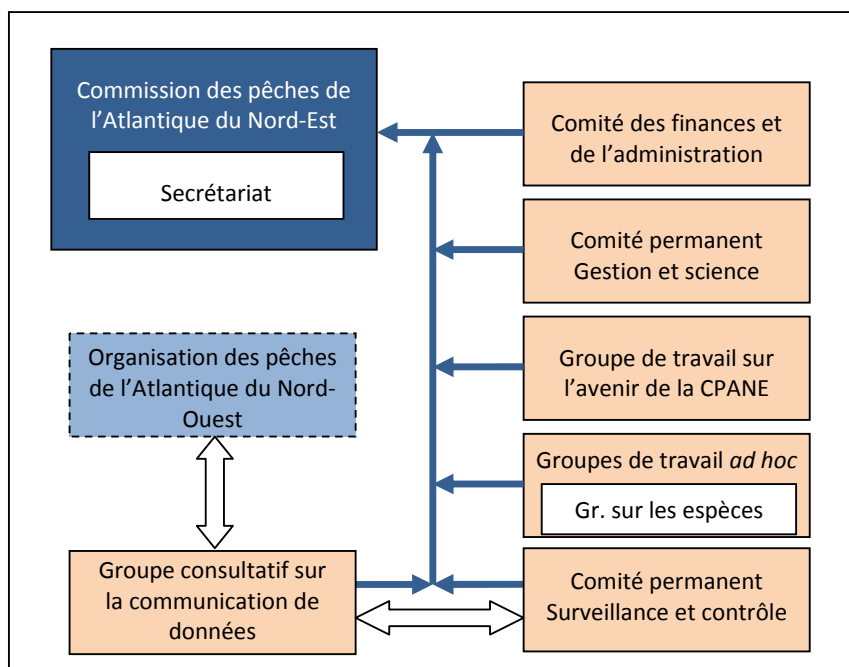


Figure 2 : structure de gouvernance de la CPANE.

Les frais de fonctionnement de la CPANE sont répartis entre les parties contractantes selon une formule composée des éléments suivants : une part identique pour toutes les parties ; une part variable en fonction des prises nominales dans la zone de la convention ; et un facteur de pondération basé sur la taille de la population. En 2006, à l'exclusion des frais de participation aux réunions, les frais de fonctionnement de la CPANE se sont montés à 760 000 GBP. Les coûts liés au personnel du secrétariat en représentent 30 %.

La convention qui régit les missions de la CPANE⁸ fixe une série de principes directeurs et d'objectifs généraux. C'est elle qui permet à la CPANE de « fonctionner » en prenant des décisions en matière de gestion des pêches. Dans ce contexte, toutefois, ni la fixation de TAC pour les zones de la convention et de réglementation ni la répartition des quotas entre les États côtiers ne reviennent à la CPANE. Ce sont les États côtiers qui s'en chargent entre eux en amont. Pour ce faire, ils se reposent en théorie sur les conseils scientifiques non contraignants livrés par le CIEM. Une fois qu'un accord est intervenu sur les TAC et les quotas⁴, la CIEM prend en charge l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de gestion basées sur ces derniers.

En 2006, la CPANE a commandé un réexamen de sa performance à l'aune des exigences fixées par la convention. Dans un souci d'impartialité, cette tâche a été confiée à trois examinateurs externes spécialisés dans les questions de gestion internationale des pêches, le droit et les sciences, en plus de trois examinateurs en lien direct avec la CPANE. Dans leurs conclusions, les experts⁴:

- se sont dits satisfaits de la prise en considération, dans le cadre juridique, des instruments internationaux pertinents ;
- se sont dits préoccupés par l'incapacité répétée des parties contractantes de parvenir à un accord sur la répartition de quotas pour beaucoup d'espèces clés, au détriment d'une mise en œuvre correcte de la convention ;
- ont noté que les principaux stocks halieutiques avaient atteint un point critique et que sans une action rapide et efficace, il était très probable que leur survie soit menacée ;
- ont manifesté leur préoccupation face au manque de données économiques et sociales, qui empêche de mener les analyses nécessaires au respect de l'objectif d'« utilisation optimale » fixé par la commission ;
- ont recommandé davantage de transparence dans certains processus de gestion clés ;
- ont relevé des signes de bonne performance dans la mise en œuvre de deux programmes de surveillance et de contrôle et dans la coopération internationale dans le cadre des ORGP ; et
- ont fait valoir que la résolution des problèmes persistants concernant l'allocation des quotas permettrait progressivement d'évoluer d'un contexte de négociations de portée limitée, bisannuelles et axées sur la gestion entre les États côtiers vers des systèmes de gestion soutenus par des objectifs et processus de mise en œuvre transparents.

Si la CPANE constitue un exemple d'approche régionale de la gestion des pêches, elle est tout sauf un exemple de cogestion. Il s'agit d'un forum de haut niveau qui détermine les principes de gestion et adopte des mesures de mise en œuvre d'accords de gestion au sein d'une structure qui ne fait pas intervenir formellement ceux dont la CPANE cherche à gérer le comportement. Il s'en dégage une impression de manque de transparence s'agissant de l'équilibrage des intérêts au sein des délégations, comités et groupes. Les délégués représentent-ils les gouvernements ou la Commission ? Sont-ils des experts, des conseillers des parties prenantes, etc. ? La société civile s'est vu attribuer un rôle d'observateur (*via* la présence des ONG), mais ne possède aucun pouvoir de décision formel. Cela semble être également le cas des professionnels du secteur. Même si la CPANE n'est pas un forum d'élus, elle fonctionne selon un modèle politisé, au sein duquel les intérêts et différends nationaux au sujet des quotas créent des tensions, empêchent l'obtention d'accords et poussent inévitablement les limitations de pêche vers le haut, avec pour effet une mise en danger de la viabilité des stocks halieutiques.

Les récentes modifications apportées à la convention ont permis d'en « actualiser » les principes directeurs, en y incluant, par exemple, le principe de précaution et la prise en considération de facteurs allant au-delà de la simple gestion espèce par espèce. Si ces principes sont à présent ancrés dans la convention, une des difficultés pourrait être de

⁸ La « Nouvelle » Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est de 2006.

garantir leur application dans les décisions de gestion des pêches. La CPANE mérite par ailleurs des félicitations pour ses programmes de surveillance et de contrôle et les nouvelles améliorations intervenues depuis le rapport des experts chargés du réexamen, concernant, par exemple, les contrôles menés par les États du port lors du débarquement et du transbordement des prises, ou encore la coopération avec l'OPANO en vue de la création de listes noires concertées sur les activités de pêche INN⁷. Cependant, tant que les parties ne viendront pas à bout de leurs différends concernant l'allocation de quotas, le processus et son bilan risquent fort de partager le triste sort de la PCP.

Conseils régionaux des pêches – l'approche américaine en matière de gestion des pêches

Les pêcheries aux États-Unis sont très variées, à différents points de vue : écologique, géographique, technologique, social, politique et économique⁹. Les États-Unis constituent une fédération d'États ; ce qui signifie que de nombreuses autorités régissent la pêche tant dans les eaux étatiques que fédérales (respectivement dans et hors d'un périmètre de trois milles marins). La Communauté européenne présente des caractéristiques similaires, puisqu'elle affiche également une diversité culturelle et linguistique qui implique d'autres défis et opportunités.

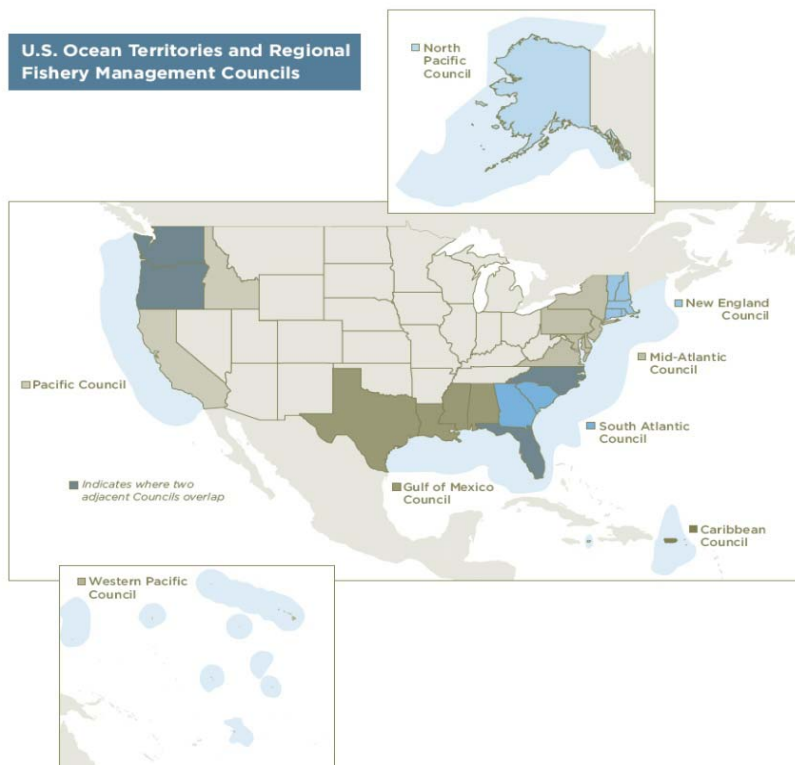


Figure 3: conseils régionaux de la pêche aux États-Unis

⁹ Références principales : publications du service national de la pêche maritime américain (National Marine Fisheries Service – NMFS) via : <http://www.nmfs.noaa.gov/>

Aux États-Unis, la gestion de la pêche est régie par la loi Magnuson-Stevens de ré autorisation de la conservation et de la gestion des pêcheries telle que modifiée, appelée aussi MSA (2006). En tant que législation primaire, la MSA établit un cadre pour la gestion de la pêche au niveau régional ainsi que des objectifs et des principes sévères pour la gestion de la pêche. La MSA crée huit conseils régionaux de la pêche (Figure 3¹⁰) et dix normes nationales pour la gestion de la pêche. Les conseils sont chargés de développer des règlements et des plans de gestion des pêches (PGP) en accord avec les normes nationales, mais également avec d'autres lois telles que la loi sur la politique environnementale (*National Environmental Policy Act*), la loi sur les espèces menacées (*National Environmental Policy Act*) et la loi sur la protection des mammifères marins (*Marine Mammal Protection Act*) et d'autres lignes directrices opérationnelles.

Les PGP doivent être approuvés par le secrétaire américain au commerce après avoir été examinés par le Service national de la pêche maritime (NMFS). Le rayon d'action du secrétaire au commerce par rapport aux PGP est limité et il ne peut qu'approuver, rejeter ou approuver partiellement un plan en fonction de sa conformité avec les normes nationales, d'autres dispositions de la loi ou avec d'autres lois applicables. Cependant, le secrétaire peut prendre des mesures pour préparer un PGP si un conseil ne l'a pas fait ou s'il ne propose pas de révision d'un PGP rejeté. De même, le secrétaire doit contribuer à la mise en œuvre de mesures visant à mettre un terme à la surpêche dans un délai de deux ans, au cas où les mesures du Conseil n'y parviendraient pas.

Un conseil se compose d'autorités responsables de la gestion de la pêche maritime représentant chaque État américain, du directeur régional du NMFS pour la zone géographique concernée et d'autres personnes, désignées par le secrétaire au commerce, qui, en raison de leur activité professionnelle ou d'autres expériences, de leur expertise scientifique ou de leur formation, disposent de connaissances utiles en matière de conservation et de gestion, ou encore de pêche commerciale et récréative des ressources halieutiques de la zone géographique concernée. En désignant les membres des conseils, le secrétaire doit veiller à assurer une répartition équitable des représentants des parties prenantes, en ce compris les États, et des intervenants actifs dans les pêcheries commerciales ou récréatives placées sous la juridiction du conseil concerné. Chaque membre est désigné pour une période de trois ans et peut être élu à trois reprises. Les conseils comprennent également des membres sans droit de vote provenant d'agences étatiques pour les poissons et la faune, des garde-côtes, des commissions pour la pêche maritime et, dans le cas du conseil du Pacifique, un représentant du gouverneur d'Alaska. Des représentants d'ONG de défense de l'environnement ou d'autres groupes issus de la société civile peuvent également devenir membres d'un conseil, avec droit de vote, pourvu qu'ils disposent de bonnes connaissances en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques.

C'est le ministère américain du commerce qui prend en charge les coûts de création et de fonctionnement des conseils. Les membres votants reçoivent des émoluments pour chaque jour de présence aux réunions du conseil. Tous les membres (avec et sans droit de vote) sont dédommagés de leurs frais.

La MSA a été récemment modifiée comme suit, ce qui a pour effet de renforcer la capacité des conseils à mener à bien leur mission :

- obligation de mettre en œuvre, dans un délai de deux ans, des mesures de gestion visant à éviter ou mettre un terme à la surpêche. En janvier 2009, des lignes directrices ont été élaborées afin de permettre aux conseils de fixer des limites de capture

¹⁰ Source : www.conservefish.org/.../images/council_map.jpg (permission sought 19/7/2009)

- annuelles en tenant compte des incertitudes scientifiques, ainsi que de mettre en œuvre des mesures de sensibilisation pour limiter les captures excessives rapidement¹¹;
- capacité à mettre en œuvre des mesures de gestion fondées sur le marché grâce à des privilèges d'accès limités accordés à des individus, des entreprises, des communautés ou des associations régionales de pêche ;
 - amélioration des connaissances scientifiques et du rôle des commissions scientifiques et statistiques des conseils, en exigeant des priorités quinquennales en matière de recherche et en créant des programmes pilotes dans le domaine de la recherche sur les écosystèmes ;
 - renforcement des règles de gestion des conflits d'intérêts pour les membres des conseils ; et
 - amélioration de la capacité à élaborer des mesures de protection pour les coraux de haute mer et des mesures de conservation pour des espèces non-cibles.

Les amendements à la loi MSA ont également permis de créer une commission de coordination des conseils réunissant les présidents, les vice-présidents et les directeurs généraux de chacun des huit conseils, afin de leur permettre de traiter des thématiques présentant un intérêt pour tous les conseils. Cette loi exige également du NMFS qu'il crée un programme de formation de conseil auquel est tenu de participer tout nouveau membre d'un conseil. Cette formation¹² aborde les exigences juridiques et réglementaires appliquées aux conseils et à leurs membres, le développement de PGP, la gestion et la science halieutiques, les sciences sociales et l'économie de la pêche, les droits découlant des traités tribaux, les coutumes des populations autochtones, les droits d'accès et autres, ainsi que l'équipement de pêche et les technologies en matière de bateaux. Cette formation peut être suivie par des membres de conseils déjà nommés et, en fonction des moyens alloués, à des membres des commissions et des groupes consultatifs.

Le contexte de la pêche aux États-Unis et en Europe présente des similitudes globales : il existe des régions et des besoins divers ; des institutions dirigeantes centralisées et des États « membres », ainsi qu'un besoin de créer un cadre législatif de coordination. Néanmoins, le droit américain scinde clairement les responsabilités : méta-gouvernance (principes prévus dans la loi) ; commissions pour les ressources halieutiques résidentes (CRHR) chargées de prendre des décisions par rapport aux PGP et d'autres mesures de gestion (les interventions du secrétaire américain du commerce dans des questions de détail étant limitées par la loi) et possibilité d'organiser l'allocation des ressources et la gestion des activités quotidiennes à un niveau plus local.

La ré-autorisation de la MSA en 2006 était nécessaire afin de permettre aux CRHR et aux NMFS d'établir des priorités en matière de prévention de la surpêche et de créer des mesures susceptibles d'inciter les pêcheurs à mieux gérer les ressources (instruments fondés sur le marché, p. ex.). L'encadré suivant illustre quelques-uns des résultats obtenus par les CRHR depuis 2007.

¹¹ NOAA Service national de la pêche maritime (2009) Situation des pêcheries américaines en 2008. Bureau de la pêche durable, NMFS.

¹² http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/Council%20stuff/council%20orientation/CCMtgstuff/CouncilTraining_CCC.htm

Quelques résultats majeurs des conseils en 2007 et 2008^{13,14}:

- Le conseil de gestion des pêches du Golfe du Mexique est parvenu à un accord au sujet de mesures visant à endiguer la surpêche de badèche baillou, de vivaneau rouge, de sérieole et de baliste cabri. Le conseil du Golfe a utilisé les zones marines protégées comme un outil lui permettant de mettre des types d'habitats et des zones de reproduction vulnérables à l'abri des activités de pêche.
- Le conseil de gestion des pêches du Pacifique a approuvé de nouveaux règlements en matière de permis, de transmission d'informations, de fermeture de zones, de quotas de pêche et de limites de capture annuelles afin de mettre un terme à la surpêche des stocks complexes de poissons benthiques dans les grandes îles hawaïennes.
- Le conseil de gestion des pêches du Pacifique a adopté des modifications majeures afin de rationaliser la pêche de poissons benthiques au niveau de la côte Ouest, notamment en créant des coopératives structurées de capture de merlu en haute mer et en établissant des quotas de prise individuels pour la pêche côtière au chalut.
- En Alaska, le conseil de gestion des pêches du Pacifique Nord a créé des coopératives pour le poisson benthique en mer de Béring et a réparti les secteurs de pêche pour la morue du Pacifique. En 2007, le conseil du Pacifique Nord a adopté un programme pour l'écosystème des pêcheries des îles Aléoutiennes comprenant des recommandations en matière de relations biologiques, physiques, halieutiques, réglementaires et d'autres relations socio-économiques au sein de l'écosystème. Ce programme propose également une méthodologie d'évaluation des risques non quantitative.
- Le conseil de gestion des pêches de Nouvelle-Angleterre a constitué des « réserves pour la recherche » — soit, alloué un pourcentage des totaux admissibles de capture de pétoncle, de hareng et de baudroie afin de générer des fonds destinés à des projets de coopération en matière de recherche dans lesquels des pêcheurs collaborent avec des scientifiques afin de résoudre des questions présentant un intérêt pour les deux parties ainsi que des problèmes de gestion. La coopération en matière de recherche a permis d'aboutir à des modifications de l'équipement de pêche qui réduisent la pêche involontaire de poissons benthiques et réduisent le risque de prendre des tortues. Les fonds de coopération ont contribué à la réalisation d'enquêtes fondées sur le marché, de programmes de marquage et d'évaluation de l'habitat.

¹³ RFMC (2009) Conseils régionaux américains de gestion de la pêche : Opportunités et défis (Publié par les conseils régionaux américains de gestion de la pêche. http://www.fakr.noaa.gov/npfmc/misc_pub/USRFMCweb.pdf Téléchargé le 20 juillet 2009.

¹⁴ NOAA Service de la pêche (2009) Rapport d'activités, 2008 (*Business Report, 2008*). Service national de la pêche maritime.

Les groupes de pêche côtière en Écosse

Le littoral particulier de l'Écosse joue un rôle écologique majeur par rapport à certaines des zones de pêches les plus productives au monde. Avec plus de 100 lochs (des bras de mer), six limans (de grandes baies formées par les estuaires de fleuves), littéralement des centaines d'îles, des skerries (de petites îles rocheuses) et des rochers, les eaux côtières écossaises abritent plus de 40 000 espèces et offrent un espace unique de frai et de reproduction à de nombreuses espèces exploitées à des fins commerciales¹⁵.

Les crustacés constituent l'espèce côtière la plus répandue. En termes de valeur économique, les espèces les plus rentables sont la langoustine (*Nephrops*), le pétoncle, le tourteau et le homard. L'encornet, d'autres crustacés et le poisson contribuent également à la diversité des pêcheries, essentielle à la flotte côtière écossaise¹⁵.

Cette flotte, composée d'environ 1 600 bateaux de moins de 10 mètres, appartient majoritairement à des familles, ce qui contribue à la subsistance des communautés rurales. Contrairement à la flotte de bateaux, plus grands, de pêche pélagique et benthique, qui a connu des changements majeurs, le nombre de bateaux côtiers est resté relativement stable au cours de la dernière décennie¹⁵.

Les États membres bénéficient de droits exclusifs de pêche dans un périmètre de six milles marins. Si la Communauté européenne est compétente en matière de réglementation de la pêche, les États membres disposent de l'autorité déléguée pour réglementer et gérer les pêcheries côtières et, si elles ne font pas encore l'objet d'un règlement de l'UE, les pêcheries situées entre six et douze milles marins des côtes. Le gouvernement écossais délocalisé est habilité à gérer la pêche dans la zone écossaise au sein des limites de pêche du Royaume-Uni et « *l'Écosse entend tout particulièrement appliquer ses propres mesures de gestion à la zone côtière* »¹⁵.

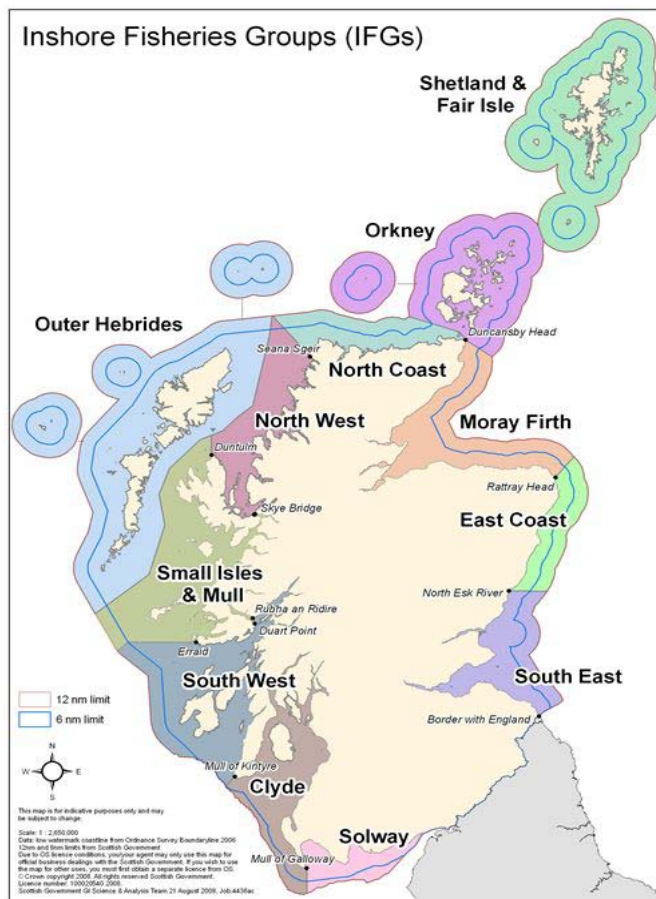


Schéma 3: Les groupes de pêche côtière en Écosse

En 2002, estimant que les décideurs en matière de pêche connaissaient mal les réalités quotidiennes de la pêche et que les processus mis en œuvre étaient de nature réactive, axés sur l'interdiction plutôt que sur la gestion proactive, le gouvernement écossais a entrepris une analyse approfondie du cadre institutionnel et de la gestion de la pêche côtière en Écosse¹⁵. En 2005, après avoir examiné les forces et les faiblesses des différents instruments réglementaires par le biais d'un dialogue à grande échelle mené entre parties prenantes, le gouvernement a créé un nouveau cadre stratégique. Ce cadre indique comment la pêche écossaise dans un périmètre de six milles marins sera gérée à l'avenir.

¹⁵ Gouvernement écossais (2005) Cadre stratégique pour les pêcheries côtières en Écosse (*A Strategic Framework for Inshore Fisheries in Scotland*), Edimbourg. 27 p.

L'orientation stratégique de la politique en matière de pêche côtière en Écosse repose sur deux idées centrales développées dans le cadre :

1. La création d'un réseau de groupes de pêche côtière¹⁶; et
2. le développement de programmes de gestion de la pêche côtière au niveau local et régional.

Le cadre stratégique pour la pêche côtière repose sur les piliers suivants :

- des objectifs exigeants en matière de gestion de la pêche fixés au niveau national (p. ex. au niveau de l'Écosse) ;
- la mission, pour les groupes de pêche côtière (GPC), de développer des objectifs locaux, cohérents par rapport aux objectifs nationaux de haut niveau, mais reflétant simultanément les priorités et les spécificités locales ;
- la mission, pour les GPC, d'élaborer des programmes de gestion locale afin d'utiliser les mesures de gestion les plus appropriées pour réaliser ces objectifs ;
- l'obligation de vérifier s'il n'existe pas de conflit d'intérêt entre les objectifs et mesures au niveau local et les objectifs nationaux, ainsi que la possibilité de conséquences inattendues de la mise en œuvre de ces mesures et objectifs locaux ;
- l'obligation de créer des indicateurs de performance afin de pouvoir mesurer l'efficacité des mesures de gestion ; et
- des mécanismes de certification permettant de transformer les programmes de gestion en loi.

Les GPC visent à conférer aux pêcheurs un rôle plus important dans la gestion de la mer et des ressources halieutiques. Dans l'optique de la stratégie gouvernementale, les GPC devraient permettre aux pêcheurs et à leurs représentants de prendre leur place au centre du processus de gestion et aux groupes de baser leurs travaux sur leurs connaissances et leurs idées.

Juridiquement parlant, les GPC ne sont pas des organismes officiels habilités à élaborer des lois en matière de pêche. Cette compétence reste du ressort du ministre écossais chargé de la gestion de la pêche. Cependant, leur objectif principal consiste à élaborer des programmes de gestion de la pêche au niveau local et à participer au débat national au sujet de la pêche et de la gestion halieutique. Les programmes locaux seront d'abord approuvés au niveau national par le groupe consultatif écossais pour la pêche côtière (Scottish Inshore Fisheries Advisory Group — SIFAG) et la marine écossaise (l'agence gouvernementale responsable de la pêche) avant d'être transposés dans le droit secondaire. Ces organismes et les ministres compétents peuvent approuver ou rejeter des programmes locaux uniquement en fonction de l'adéquation des programmes avec les objectifs fixés, du fait que les GPC aient tenu compte des différentes options envisageables et du fait que les consultations aient été ouvertes, exhaustives et transparentes. En théorie, cela devrait modérer la tendance de la politique de haut niveau à privilégier une vision à court terme et à intervenir dans des questions de détail.

Pour faciliter la création et le fonctionnement quotidien des GPC, chacun est invité à se constituer légalement en se basant sur les lignes directrices proposées par le gouvernement écossais. Il leur est suggéré, par exemple, de créer une association sans personnalité morale ou une société à responsabilité limitée de droit britannique. Les lignes directrices prévoient la structure des GPC, en ce comprise la création d'un comité de direction et d'un groupe consultatif composé d'agences de recherche écossaises, d'autorités de mise en œuvre et de protection de l'environnement et d'organismes de préservation de la nature. Les pouvoirs publics locaux, les réseaux d'entreprises concernés, les organisations nationales

¹⁶ Source : <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Fisheries/Sea-Fisheries/InshoreFisheries/IFGsMap/IFGMap> (autorisation d'exploitation de l'image accordée par Bill Ellis, Marine Scotland, le 17 août 2009)

consacrées aux fruits de mer et les représentants des ONG de défense de l'environnement font également partie des groupes consultatifs qui sont amenés à jouer un rôle de partenaires et de conseillers au cours du processus de gestion¹⁷.

Un point important est que le président de chaque GPC doit être une personne indépendante n'ayant aucun intérêt financier ni lien commercial avec les secteurs de la pêche dans la zone couverte par le GPC. Seuls peuvent être membres à part entière d'un GPC les pêcheurs qui ont un intérêt dans les pêcheries de la zone couverte par le GPC et font partie d'associations de pêcheurs mais aussi des personnes indépendantes, soit qui n'appartiennent à aucune association de pêcheurs. Chaque GPC disposera d'un coordinateur de GPC nommé à cet effet, qui sera chargé d'apporter son aide technique et administrative au GPC, rendra compte au coordinateur national des GPC et assurera la liaison avec d'autres organisations et institutions pour le GPC.

Les frais d'établissement et de fonctionnement des GPC sont payés par le gouvernement écossais, de même qu'un modeste per diem accordé aux présidents. Par contre, les membres assument eux-mêmes leurs frais de déplacement, de logement et de compensation¹⁸. L'essentiel des frais de projet, de recherche et de développement peut également être pris en charge par le gouvernement, dans la mesure où certaines fonctions seront exécutées au moyen d'infrastructures existantes.

À ce jour, six GPC ont été créés, dont trois ont désigné un président et des coordinateurs indépendants, et trois autres sont en cours de création et nommeront leurs membres au cours de l'année 2009. Des consultants externes participent aux travaux initiaux en cours visant à développer des lignes directrices pour le programme de gestion pilote¹⁹. Certains GPC sont déjà parvenus au stade de l'élaboration de leurs objectifs locaux, en conformité avec les objectifs nationaux. Par exemple, le GPC des Hébrides extérieurs a travaillé en collaboration avec son groupe consultatif afin de développer et de mettre en œuvre des mesures de durabilité telles qu'une combinaison de l'accroissement de la taille minimum de prise et une meilleure sélection du matériel. Il a également lancé des initiatives visant à réduire les coûts de fonctionnement et améliorer la qualité du produit, cherchant ainsi à garantir un équilibre entre durabilité et intérêts socio-économiques sur le long terme²⁰.

En termes de gestion de la pêche côtière écossaise, les dernières évolutions majeures au niveau national sont la création de Marine Scotland, une nouvelle agence gouvernementale chargée de la gestion de l'environnement marin et côtier et du Conseil écossais de la pêche (Scottish Fisheries Council), destiné à promouvoir un avenir durable et rentable pour les pêcheries écossaises en adoptant une vision légèrement différente des missions et objectifs de haut niveau vers lesquels tendent les GPC. Les interactions et l'intégration pratique des travaux des GPC, du SIFAG, de la nouvelle agence gouvernementale et du forum d'intervenants de haut niveau, ainsi que leurs effets, sont pour l'heure inconnus.

L'approche écossaise pourrait donner des idées et créer des opportunités à l'échelle européenne. Conscient que la création des GPC ne résoudra pas les questions de « compétence » ou de capacité juridique en matière d'élaboration de lois sur la pêche, le gouvernement écossais a mis sur pied des infrastructures claires et certaines restrictions quasi légales qui limitent les possibilités d'interférences de la politique de haut niveau dans la gestion de la pêche locale.

¹⁷ Gouvernement écossais (2008) Constitution des groupes de pêche côtière et notes d'orientation (*Inshore Fisheries Groups Constitution and Guidance Notes*). 22 p.

¹⁸ Communication personnelle : Bill Ellis, coordinateur national des GPC, marine écossaise

¹⁹ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Fisheries/Sea-Fisheries/InshoreFisheries/IFGsMap>

²⁰ Woolmer, A. (2009) Approches de partenariat pour la gestion des pêches : Enseignements pour le pays de Galles (*Lessons for Wales*). WWF Cymru (pays de Galles). 68 p.

Gestion collective des pêches en France

Près de 90 % des activités de pêche qui se déroulent le long des côtes françaises de la Méditerranée s'effectuent au moyen de petits navires mesurant moins de 12 mètres de long. Quelque 1650 pêcheurs utilisent des palangres, des filets fixes, des nasses et des casiers pour cibler les différentes espèces au fil des saisons, en changeant d'engins pour mieux s'adapter aux espèces de leur choix. Les espèces revêtant une certaine valeur commerciale comprennent les poissons plats, la dorade, le colin, l'anguille, les mollusques et les crustacés.^{21,22}

Depuis près de mille ans, les pêcheurs actifs dans les eaux territoriales côtières et les étangs (lagons côtiers) de la Méditerranée française ont géré collectivement leurs pêcheries artisanales, à petite échelle, en organisations appelées « les Prud'homies »²². Au départ, une prud'homie désigne un territoire ; dans ce cas-ci, le terme désigne une zone de pêche. Ensuite, les organisations appelées *prud'homies* peuvent être comparées à des guildes professionnelles ayant le pouvoir d'édicter des règles de gestion des ressources halieutiques locales et agissant comme les gardiennes de la pêche professionnelle artisanale. Généralement composées de patrons-pêcheurs expérimentés et actifs élus dans la région, les prud'homies sont chargées d'assurer les meilleures conditions de pêche pour leurs membres. En ce sens, les prud'homies sont similaires à des systèmes communaux d'exploitation marine²³. Pour pouvoir pêcher dans une zone donnée, un pêcheur artisanal doit être membre d'une prud'homie et se soumettre aux règles de celle-ci²³.

Les quelque 700 kilomètres de littoral méditerranéen français, Corse comprise, comptent aujourd'hui 33 prud'homies. Leurs fonctions principales sont les suivantes : 1) créer un règlement local de pêche qui prévoit l'accès aux fonds de pêche ainsi que la rotation des engins ; et 2) exercer le rôle de tribunal afin de résoudre les conflits entre les membres. Les Prud'homies gèrent également les eaux littorales afin de minimiser les dangers et obstructions liées à la pêche tels que les bouées d'amarrage ; vérifier les infractions qui peuvent endommager les ressources, comme la pollution ; créer et surveiller des zones protégées avec l'aide de scientifiques ; représenter leurs communautés respectives aux comités locaux et régionaux ; et négocier avec d'autres autorités sur certaines problématiques telles que les droits d'amarrage, les sites de débarquement et l'entreposage des engins de pêche. Les membres jouent également le rôle d'auxiliaires de police, ils peuvent mener des enquêtes, constater des infractions aux règles de pêche et en dresser procès-verbal.²²

Les principales mesures utilisées par les prud'homies pour gérer les ressources halieutiques et l'accès des pêcheurs à celles-ci sont les suivantes²² :

- Réglementer les ouvertures et fermetures saisonnières ;
- Réglementer les périodes et les lieux où les différents engins de pêche peuvent être utilisés ;
- Déterminer le nombre total de navires autorisés, la taille de ces navires et autres spécificités visant à réduire la pression de la pêche sur chaque espèce ;
- Réglementer le maillage et la taille des hameçons pour s'assurer que seuls les poissons à maturité soient ciblés ; et
- Spécifier les durées d'immersion des engins pour garantir la fraîcheur et limiter le rejet de poissons endommagés.

²¹ van Hoof, L. et al (2005) *Sharing responsibilities in fisheries management* (Partage des responsabilités dans la gestion halieutique). Annexe 2 : Études de cas. La Haye : LEI. 222 p.

²² Decugis, C. (2008) *Gestion collective de pêche en Méditerranée : les prud'homies*. Présentation au Seafood Choices Alliance Seafood Summit, 2008, Barcelone. Téléchargé le 21 août 2009. Traduit par C. Grieve.
http://www.seafoodchoices.org/media/documents/Decugis_CollectiveFisheriesManagement_French.pdf

²³ Frangoudes, K. (2001) France. In Symes, D. & Phillipson, J. (Eds) *Inshore fisheries management in Europe* (Gestion des pêches côtières en Europe). Dordrecht : Kluwer Academic Publishers. p. 139-155.

Le statut légal et le rôle futur des prud'homies fait débat en France. Cependant, selon Christian Decugis, représentant de la Prud'homie de Saint-Raphaël, ces organisations dépendent directement du ministère français de la pêche²². M. Decugis indique également que l'une des véritables forces du modèle de prud'homie est son adaptabilité : elle dispose de la capacité à réagir rapidement au changement de circonstances et à prendre des décisions aux effets immédiats sur les eaux²². Ses décisions peuvent être prises dans le seul intérêt des pêcheurs et de la pêche, quelles que soient les autres pressions locales et politiques²².

Dans le même ordre d'idées, van Hoof et al (2005)²¹ écrit que les prud'homies « *n'ont aucune reconnaissance officielle dans le cadre de la gestion des activités de pêche françaises* » bien qu'elles soient les « *initiatrices de la plupart des réglementations locales en matière de pêche en Méditerranée* ». Les décisions de gestion des Prud'homies ne s'appliquent pas aux navires plus grands et plus intensifs tels que les chalutiers et les senneurs pêchant dans les eaux territoriales. Ces activités sont réglementées par des comités régionaux de pêche en collaboration avec le département gouvernemental français en charge de ces questions. Les prud'homies n'ont pas non plus autorité sur la pêche sportive et les autres usages récréatifs de leurs eaux.

Bien que la fonction et l'autorité des prud'homies se soient progressivement affaiblies ces 30 dernières années du fait de la montée en puissance des organisations étatiques et régionales, les prud'homies jouent toujours un rôle actif dans la gestion des activités de pêche locales²³. Dans le contexte plus large de la gouvernance des activités de pêche en Méditerranée, les prud'homies semblent former la base locale d'une pyramide de structures de gestion des pêcheries françaises. Aux quatre coins de la France maritime, les administrateurs et représentants des intérêts de la pêche sont organisés en comités de pêches locaux, régionaux et nationaux. Cet arrangement est décrit par Symes *et al* (2003) comme étant davantage un cadre de gestion interactif et participatif qu'un cadre strict de cogestion avec une véritable répartition et décentralisation des pouvoirs²⁴. Sur tout le territoire français, se comptent 39 comités locaux des pêches maritimes et des élevages marins organisés au niveau départemental. Ces comités élaborent des propositions de politique de pêche sur des problématiques locales, propositions qui sont alors reprises par les comités régionaux et les bureaux régionaux du département gouvernemental en charge de ces questions (par ex. les Affaires maritimes) qui décident des réglementations de pêche.

Malgré un avenir incertain et des interrogations quant à leur rôle ultime dans la gouvernance des pêches françaises, les prud'homies ont prouvé récemment que les organisations de gestion collective au niveau des communautés locales de pêche pouvaient être efficaces. M. Decugis cite l'exemple de la création d'une zone interdite de pêche au large du Cap Roux entre Cannes et Saint-Raphaël²². Une zone marine protégée de 400 hectares dans laquelle aucune pêche n'est autorisée a été créée en 2003 par les 30 membres de la Prud'homie de Saint-Raphaël. À partir de 2004, une surveillance scientifique de l'abondance des espèces cibles a été menée par des chercheurs de l'Université de Nice. Six sites étaient régulièrement contrôlés : deux à l'intérieur de la zone protégée et quatre sur les bords de celle-ci. Les résultats préliminaires du site sont encourageants : en l'espace de trois ans, la pêche expérimentale et le recensement visuel sous-marin ont révélé que les taux de prise étaient passés de 5 à 25 kg par trait, les poissons étaient plus grands et l'abondance globale des poissons atteignait des niveaux enregistrés pour la dernière fois en 1985²². En 2008, la prud'homie a conclu que c'était là une réserve marine effective et a décidé de renouveler la protection de la zone pour six années supplémentaires²².

²⁴ Symes, D., Steins, N. & Alegret, J (2003) *Experiences with fisheries co-management in Europe* (Expériences de cogestion des activités de pêche en Europe). Chapitre 7 chez : Wilson, D.C., Nielsen, J.R. et Degnbol, P. (Eds) *The Fisheries Co-management Experience : Accomplishments, Challenges and Prospects* (L'expérience de la cogestion des pêches : réalisations, défis et perspectives. Fish and Fisheries Series 26. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers. p. 119-133.

Alors que les prud'homies constituent un excellent exemple de gestion collective de zones de pêche artisanale par les pêcheurs locaux, elles ne sont clairement pas un exemple de cogestion de toutes les activités de pêche dans les eaux littorales par un groupe représentatif de parties prenantes. Ce sont des forums au niveau local qui peuvent prendre et mettre en œuvre effectivement au jour le jour des décisions en matière de gestion des pêches. Et alors qu'elles ont pu être créées et conservées pour protéger les intérêts des pêcheurs qui tirent leur moyen de subsistance de la mer, leur effet semble démontrer qu'elles servent également à gérer et à pérenniser les ressources halieutiques.

Questions soumises à votre réflexion avant la conférence

Les organisateurs de la conférence ont pour but d'inspirer une nouvelle réflexion et de créer un forum productif au sein duquel les participants échangent leurs avis et leurs idées sur l'avenir de la gestion régionale des pêches dans le cadre de la PCP. Nous avons repris une liste de questions et de problématiques et nous espérons que vous les envisagerez dans le cadre de votre préparation à la conférence. L'ordre du jour a été établi de sorte à réserver des temps de discussion entre les participants.

- Comment créer des structures qui évitent la micro-gestion de la direction opérationnelle des pêches par les hommes politiques ?
- Comment créer des structures qui permettent une prise de décision opérationnelle au niveau le plus local possible ?
- Quelle est l'autorité la plus appropriée en termes de répartition des responsabilités et de décentralisation des prises de décision : la méta-gouvernance ; le développement de FMP régionaux ; la mise en œuvre, l'application et l'évaluation, y compris la recherche.
- Comment est-il possible de prendre des décisions qui soient cohérentes avec les conseils scientifiques en matière de conservation et de durabilité des ressources ou comment exiger que les décideurs s'y conforment ?
- Quels facteurs devraient déterminer le niveau et les contours des « régions » auxquelles appliquer la gestion halieutique ?
- L'épuisement de la « région » sera-t-il un problème ? Avec plusieurs régions, les États membres et les acteurs (industriels et autres) auront-ils la capacité financière et les ressources humaines nécessaires pour participer à plusieurs organes régionaux ?
- Est-il possible de disposer d'une gestion régionale des pêches sans cogestion ?
- Quel devrait être le rôle des « partenaires » dans la gestion des pêches ? Comment passer du statut d'acteur « consultatif » à celui de cogestionnaire et partenaire dans la prise de décision en matière de gestion halieutique ?
- Comment les structures existantes d'engagement des parties prenantes, telles que le CCPA et les CCR, peuvent-elles être renforcées pour donner des résultats dans le cadre d'une approche régionale de gestion des pêches ?
- Comment décloisonner la science, la politique, la prise de décision et les « conseils » des parties prenantes ?
- Comment assurer la cohérence entre les régions : devrait-il y avoir un organe régional de coordination auquel siègeraient les présidents et des représentants clés de chaque organe régional ?
- La transparence, la responsabilité et l'évaluation des résultats : comment pouvons-nous garantir ces principes : adhésion par décideurs à des principes de haut niveau ; mise en œuvre et application des décisions ; obtention des résultats attendus ?
- Coûts et financement : qui doit payer quoi ?



WWF *for a living planet*[®]

La mission globale du WWF consiste à arrêter la dégradation de l'environnement naturel de notre planète et à construire un avenir dans lequel les êtres humains pourront vivre en harmonie avec la nature.

Dans le cadre d'une initiative globale, le WWF travaille avec les pêcheurs, les directeurs de pêches, les négociants en poissons et fruits de mer et les consommateurs pour réformer les pêches marines commerciales et les diriger vers une pérennité à long terme. Ainsi, les fruits de mer sont récoltés d'une manière qui pérennise et protège l'environnement marin, les espèces qui le peuplent et les personnes qui en dépendent. A cette fin, le WWF participe activement à la réforme européenne de la politique commune de la pêche de 2012.

Courriel: fisheries@wwfepo.org
www.panda.org/eu/fisheries



OCEAN2012 est une alliance d'organisations qui se consacrent à la réforme de la politique européenne de pêche afin d'éviter la surpêche et d'améliorer le bien-être humain. Notre vision est simple : des océans sains regorgeant de poissons et de faune marine et contribuant au bien-être humain.

OCEAN2012 s'est donné comme mission de veiller à ce que la réforme en 2012 de la Politique commune de la pêche de l'UE arrête la surpêche, mette fin aux pratiques de pêche destructrices et prévoie une utilisation juste et équitable de stocks sains de poissons. L'alliance se fonde sur des preuves scientifiques et jouit d'une large expérience dans le ralliement des décideurs et des parties prenantes à tous les niveaux.

Les membres fondateurs comprennent : la Coalition pour des accords de pêche équitables ; le Fisheries Secretariat ; la New Economics Foundation ; le Programme marin européen du Pew Environment Group ; et Seas at Risk.

Courriel: info@ocean2012.eu
www.ocean2012.eu