



HAL
open science

Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ?

Christian Lequesne

► **To cite this version:**

Christian Lequesne. Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ?. Les Études du CERI, 1999, 61, pp.1-36. hal-01011181

HAL Id: hal-01011181

<https://sciencespo.hal.science/hal-01011181>

Submitted on 23 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI
N° 61 - décembre 1999

**Quand l'Union européenne gouverne les poissons :
pourquoi une politique commune de la pêche ?**

Christian Lequesne

Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ?

Christian Lequesne
CERI, Sciences Po

Une politique commune de la pêche est inscrite à l'agenda de l'Union européenne (UE) depuis 1970. Concernant un nombre réduit d'acteurs sociaux, cette politique n'a guère donné raison aux prédictions des théoriciens néofonctionnalistes, qui voyaient essentiellement dans l'intégration européenne une affaire d'experts mettant leur expérience en commun, afin de gérer rationnellement des problèmes tels que la raréfaction de la ressource halieutique. A l'inverse, la Politique commune de la pêche (PCP) témoigne de ce que l'UE n'a pas autorisé l'expertise à prendre le pas sur la politique. Si des experts internationaux et des fonctionnaires de la Commission s'attachent effectivement à préserver des stocks de poissons sur la base d'avis scientifiques, la PCP illustre surtout le fait que l'UE est le nouveau lieu de négociation du compromis politique entre les gouvernements et les acteurs sociaux. Acteurs qui sont, en l'occurrence, les pêcheurs bien sûr, mais aussi les industriels de la transformation, les consommateurs et les environnementalistes, auxquels l'UE offre des occasions supplémentaires de représenter leurs intérêts. La PCP permet aussi de montrer que l'intégration européenne ne peut pas être étudiée ni comprise sans prendre en compte une série de facteurs comme la mise en œuvre de politiques publiques dans des territoires dont le marché n'a pas gommé les histoires, la mondialisation des échanges, la représentation des frontières (terrestres et maritimes) ou encore l'importance du symbole dans le processus de formation des intérêts des acteurs européens.

Cette *Etude* a donc pour ambition de présenter les conditions et les résultats des négociations entre acteurs politiques et sociaux de la PCP, dont les intérêts restent à bien des égards ancrés dans des territoires nationaux et locaux. Quatre thèmes d'analyse sont retenus. Le premier vise à examiner les conditions historiques de l'inscription de la pêche à l'agenda politique de l'Union européenne. Le deuxième décrit les intérêts et les acteurs en présence, et insiste sur le fait que l'émergence d'un espace européen de représentation des intérêts se superpose mais ne se substitue pas aux espaces nationaux et locaux. Le troisième explique les raisons pour lesquelles la conservation des ressources halieutiques constitue à la fois la pierre angulaire de la PCP, et le domaine pour lequel la mise en œuvre demeure régie par la plus grande

diversité nationale. Le dernier thème vise à montrer comment, en devenant un nouveau lieu d'élaboration du compromis politique, l'UE a développé des formes de redistribution à l'égard des acteurs de la pêche, tout en devant apporter des réponses à la mondialisation.

I- POURQUOI LA PECHE A L'AGENDA POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE ?

En 1957, le traité de Rome prévoyait dans son article 38 (devenu l'article 32 depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam) que les règles du marché commun s'appliqueraient aux produits de la pêche, au même titre qu'aux produits agricoles. Il a fallu cependant attendre 1970 pour que soient adoptés les règlements communautaires 2141/70 et 2142/70 portant création des premières actions régulatrices de la Communauté européenne (CE) dans ce domaine. Trois mesures ont été prises en vertu de ces textes :

- la création d'une organisation commune de marché des produits halieutiques ;
- la mise en place d'aides structurelles pour la modernisation du secteur ;
- la garantie, sous certaines conditions, d'un libre accès des navires de pêche aux eaux de tous les Etats membres.

Une étape supplémentaire a été franchie en janvier 1983 avec l'adoption du règlement communautaire 170/83 établissant la mise en place d'un régime de conservation et de gestion de la ressource. Ce texte constitue la pierre angulaire de l'actuelle PCP qui, depuis lors, a été parfois amendée (en particulier lors des élargissements) mais jamais remise à plat dans ses fondements essentiels.

Suite à un rapport d'ensemble sur la PCP rédigé par la Commission en 1991¹, un règlement 3760/92 instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, adopté par le Conseil en décembre 1992, a pérennisé jusqu'en 2002 les règles d'accès contenues dans le précédent texte, tout en appelant à une politique de limitation de l'effort de pêche (instauration par exemple de licences de pêche).

Comme pour la plupart des politiques communautaires, l'inscription de ces différentes mesures à l'agenda politique de la Communauté/Union européenne n'a pas été linéaire. Elle est au contraire le résultat d'un processus incrémental marqué par les développements mêmes de l'UE et des ses Etats membres, mais aussi par ceux du contexte international.

¹ Commission, 1991.

Les dates clefs de la PCP

1970 : Adoption des premiers règlements portant création de la PCP : accès des navires aux eaux communautaires, organisation commune de marché, aides structurelles.

1973 : Adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni à la PCP. La Norvège n'adhère pas à la CE suite à un référendum négatif en 1972 dans lequel la pêche a été un enjeu du débat.

1976 : Les ministres des Affaires étrangères de la CE s'accordent à La Haye sur la création de ZEE de 200 milles à compter du 1^{er} janvier 1977, dans lesquelles les navires des Etats membres auront une liberté d'accès. Etablissement du principe dit de la « stabilité relative » mais échec sur la mise en place d'un système communautaire de TAC et quotas.

1983 : Adoption du règlement fixant un régime commun de la ressource : mise en place des TAC et quotas, fixation d'un régime de bande côtière de 12 milles réservée à la jouissance exclusive de chaque Etat riverain ; la seule exception étant quelques « droits historiques » accordés aux navires d'autres Etats de l'UE.

1986 : Adhésion de l'Espagne et du Portugal à la PCP assortie d'un régime transitoire de seize ans.

1991 : Rédaction par la Commission d'un rapport d'étape sur la PCP.

1992 : Suite à ce rapport, adoption du règlement instituant un régime communautaire pour la pêche et l'aquaculture : pérennisation jusqu'en 2002 des règles d'accès formalisées en 1983 ; mise en place d'une politique de limitation de l'effort de pêche (licences).

1995 : Adhésion de l'Autriche (qui n'a pas de façade maritime), de la Finlande et de la Suède à la PCP. Suite à un autre référendum négatif (dans lequel la pêche a moins compté qu'en 1972), la Norvège n'adhère pas à l'UE.

1996 : Anticipation de l'intégration complète de l'Espagne et du Portugal dans la PCP ; la mer du Nord reste toutefois fermée aux navires de ces deux pays.

1998 : Ouverture par la Commission d'un exercice de consultation des professionnels sur une réforme de la PCP devant intervenir au plus tard le 31 décembre 2002.

L'impact des élargissements

Les élargissements successifs sont la première variable ayant favorisé l'inscription de la pêche à l'agenda politique de l'UE. A la fin des années soixante, les candidatures de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège² à la CE laissaient présager un quadruplement de la production halieutique européenne par rapport à celle

² La Norvège n'adhèrera pas à la CE, suite au référendum négatif de 1972 dû entre autres à la réticence de ses pêcheurs.

des six Etats fondateurs. Le gouvernement français, qui représentait alors le principal pays producteur, imposa, avec un fort appui de la Commission, peu avant l'ouverture des négociations d'adhésion en 1970, l'adoption de plusieurs mesures importantes. Il s'agissait, d'une part (en dépit des réticences budgétaires de l'Allemagne), de la création d'une Organisation commune des marchés (OCM) des produits halieutiques basée sur un mécanisme de stabilisation des prix et d'une politique structurelle ; et d'autre part, de la garantie du principe du libre accès des navires de pêche des Etats membres à l'ensemble des eaux de la Communauté, dont l'Irlande et la Grande-Bretagne ne voulaient pas. L'extension prévisible des zones économiques exclusives (ZEE) de ces Etats candidats à 200 milles marins³ en mer du Nord était en effet perçue comme une menace par les pêcheurs hauturiers français qui, en 1970, ne réalisaient pas moins de 65 % de leurs captures de poissons frais dans ce qui deviendrait la ZEE britannique et 20 % dans les ZEE norvégienne et féringienne⁴.

L'élargissement de la Communauté européenne à l'Espagne et au Portugal en 1986 constitue une seconde étape ayant marqué non pas une remise à plat, mais un infléchissement de la PCP. Avec le passage à douze Etats membres, on assista au sein de la CE à un doublement du nombre de pêcheurs, à une augmentation de 65 % du tonnage des flottes et de 45 % de la production. En outre, la question du libre accès des navires de pêche à l'ensemble des eaux de la Communauté devint encore plus sensible, dans la mesure où deux tiers de la pêche espagnole et un quart de la pêche portugaise se pratiquaient en dehors des eaux nationales. Les deux Etats candidats s'engagèrent, dans leurs actes d'adhésion de 1985, à reprendre à leur compte « l'acquis communautaire », tout en acceptant un régime transitoire en matière d'accès jusqu'en 2002⁵, mais leur situation particulière pesa sur la réorientation de certains objectifs généraux de la PCP. La nécessité d'une modernisation de leurs flottes – plus anciennes que la moyenne communautaire – encouragea par exemple, à partir de 1986, un renforcement des aides structurelles à la PCP. Les adhésions ibériques contribuèrent également à renforcer la dimension externe de la PCP en amenant la CE à reprendre à son compte les obligations – y compris budgétaires – des nombreux accords bilatéraux d'accès à la ressource qui liaient l'Espagne et le Portugal aux pays tiers.

L'adhésion, en 1995, des trois pays de l'AELE n'a pas eu le même impact sur la PCP que les précédents élargissements, compte tenu du faible poids économique du secteur de la pêche en Suède et en Finlande (l'Autriche étant par ailleurs un pays sans surface maritime). La situation aurait été fort différente si le référendum norvégien de novembre 1994 s'était soldé par un résultat positif, car on aurait assisté à une augmentation de 17 % du tonnage de la flotte communautaire de pêche, de 10 % du nombre de pêcheurs, et surtout aux exigences particulières d'un Etat membre doté depuis longtemps d'une politique de conservation de la ressource plus stricte que celle de l'UE.

³ Unité de mesure utilisée en navigation, 1 mille marin équivaut à 1,852 km.

⁴ Shackelton, 1986.

⁵ Période transitoire ramenée pour une large part au 31 décembre 1995 lors de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

Le débat sur la raréfaction de la ressource

Le débat mondial sur la raréfaction de la ressource, qui s'engagea à partir des années soixante-dix sous l'impulsion des institutions onusiennes – notamment de la FAO – et des ONG environnementalistes, est une seconde variable qui a favorisé l'inscription de la pêche à l'agenda de l'UE. Ce débat était en grande partie lié aux mutations technologiques que connurent les navires et les engins de pêche de la plupart des pays producteurs dans les années cinquante et soixante, entraînant une augmentation sensible du volume des captures, doublée d'une faible sélectivité des prises⁶.

Les recommandations non contraignantes des experts scientifiques au sein du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), organisation internationale créée en 1902 à Copenhague, et des commissions intergouvernementales comme la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE) parurent alors trop laxistes, tant aux administrations nationales qu'au noyau de fonctionnaires de la Commission qui formaient un service des pêches au sein de la Direction générale de l'agriculture, pour réguler efficacement la surpêche. L'idée que la CE elle-même pourrait constituer le cadre de gestion d'un nouveau régime européen de la ressource halieutique fit son chemin, le pouvoir de proposition de la Commission et l'effet contraignant du droit communautaire étant censés garantir une meilleure application des mesures de régulation et en particulier des TAC⁷ répartis par espèce et par Etat⁸.

La revendication d'un contrôle national des espaces marins

Le débat mondial sur la raréfaction de la ressource due à la surpêche eut pour corollaire une troisième variable, qui a pesé sur l'inscription de la pêche à l'agenda de l'UE : la revendication généralisée d'un contrôle plus national de la mer qui, dans le contexte de la décolonisation, prit de l'ampleur sous l'égide des Nations unies.

En 1971, le gouvernement islandais se déclara unilatéralement souverain à 50 milles marins de ses côtes, déclenchant une « guerre de la morue » avec les pêcheurs allemands et britanniques exclus sans ménagement d'une zone de pêche traditionnelle. A partir de 1975, la même Islande, suivie par la Norvège et le Canada, étendit son contrôle à la zone des 200 milles, alors même que la troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, qui s'était ouverte en 1973, faisait de la mesure un principe légitime. L'impact de cette territorialisation des espaces marins fut considérable sur les nouveaux Etats membres de la CE (Grande-Bretagne, Irlande et Danemark). Habitué à opérer depuis des générations dans les eaux norvégiennes et islandaises, les pêcheurs britanniques souffrirent tout particulièrement de cette exclusion, d'autant que

⁶ Antoine, 1995 ; Revéret et Weber, 1997.

⁷ « Totaux admissibles de captures », acronyme anglais de *Total allowable catches*.

⁸ Shackelton, 1983.

l'augmentation du prix du pétrole rendait plus coûteux tout redéploiement des navires dans de nouvelles zones de pêche.

Le souverainisme porté par le nouveau droit international de la mer incita alors les nouveaux Etats membres de l'UE à souhaiter que cette dernière réagisse selon les mêmes principes à l'accès des navires de pays tiers dans leurs eaux. Réunis à La Haye en novembre 1976, les ministres des Affaires étrangères des Neuf décidèrent la création de ZEE de 200 milles pour tous les Etats membres à compter du 1^{er} janvier 1977. Dans le cadre d'un accord paquet, la Commission européenne obtint par ailleurs le droit exclusif de négocier des accords de pêche avec les pays tiers et les organisations internationales, ce qui impliquait le retrait des Etats de la Communauté de la CPANE⁹. En revanche, la proposition de la Commission visant à formaliser un système communautaire de TAC dans les nouvelles ZEE des Etats membres afin de réguler la ressource ne fut pas acceptée par les gouvernements. L'instauration d'un régime commun des bandes côtières soumis au contrôle de chaque Etat resta également en suspens. Les réticences de l'Irlande et de la Grande-Bretagne furent pour beaucoup dans cet échec de La Haye, ces deux pays réagissant à la politique du fait accompli : les Six avaient fait adopter le principe du libre accès juste avant l'ouverture des négociations d'élargissement. Il fallut attendre le 25 janvier 1983, soit six longues années de négociation, pour que soit trouvé un accord sur un régime commun de gestion de la ressource dans l'Atlantique, la mer du Nord, la Manche et la Baltique. Cet accord formalisait l'instauration d'un système de TAC pour les principales espèces dans la zone des 200 milles soumise au libre accès, tout en réservant la bande côtière de 12 milles à la jouissance exclusive de chaque Etat riverain. Seul un nombre limité de navires ayant eu une activité antérieure dans la zone des 12 milles pouvaient y pêcher au nom de la défense de leurs « droits historiques ». Il faut préciser que la politique de conservation de la ressource ne s'appliquait pas à la Méditerranée qui, jusqu'en 1994, échappa aux règles de la PCP.

Le problème du libre accès des navires redevint sensible avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986. Le grand intérêt des pêcheurs espagnols pour les ZEE française, irlandaise et britannique incita les gouvernements de ces trois pays à exiger des limites strictes aux captures autorisées et au nombre de navires habilités à opérer pendant la période transitoire. Si les conditions d'accès des pêcheurs espagnols et portugais dans l'Atlantique sont devenues semblables à celles des pêcheurs des autres Etats membres depuis le 1^{er} janvier 1996, la mer du Nord leur demeure toujours fermée.

II- INTERETS ET ACTEURS EN PRESENCE

La pêche est une activité capable de générer une mobilisation politique qui n'est pas proportionnelle à son importance économique. En 1999, la valeur des captures ne contribuait dans aucun des Etats membres de l'UE, Espagne comprise, à plus de 1 % du

⁹ Thom, 1993.

Produit intérieur brut. Les pêcheurs constituent par ailleurs un groupe social réduit au sein de l'UE, à savoir 243 900 emplois en 1997 (voir tableau 1)¹⁰.

Les raisons de la politisation de la pêche sont bien entendu à rechercher dans une série de facteurs qui dépassent les indicateurs statistiques (tableau 2). Les raisons d'ordre symbolique ne doivent pas être négligées. Dans l'imaginaire des sociétés européennes, la pêche en appelle toujours à la souffrance du pêcheur pour la sécurité alimentaire de la communauté, à l'incapacité des bureaucrates – hier nationaux et aujourd'hui européens – à comprendre la spécificité d'un métier à risques. Dans des pays tels que la France ou l'Espagne, les organisations professionnelles de pêcheurs – en particulier celles représentant le secteur de l'artisanat – entretiennent ces images mythiques du métier, qui font partie de la stratégie de négociation avec les gouvernements, notamment en vue d'obtenir des aides publiques.

La concentration territoriale

La concentration territoriale de l'activité explique aussi pour une large part les mobilisations politiques que suscite la pêche dans les Etats de l'UE. 12 % de la population active de la province espagnole de Galice vivaient encore en 1997 de la pêche et d'activités induites (conserveries, déchargement, chantiers navals, ...). Dans certains ports galiciens comme Ribeira, Carino ou Cancas, les emplois liés à la pêche mobilisent parfois 30 % de la population active. La dépendance des emplois locaux atteint également un niveau sensible, même s'il est moindre qu'en Galice, dans certains ports de la région des Highlands en Ecosse (12,5 % des emplois dans les ports de Lerwick et Scaloway en 1998) ou du Finistère sud en Bretagne (7,6 % des emplois de la région de Quimper-Cornouailles en 1998). Dans ces territoires côtiers, l'importance du secteur pour les emplois contribue souvent à entretenir une organisation corporatiste des intérêts dont la légitimité est renforcée par de forts référents à l'histoire et au patrimoine maritimes. En cas de perturbation économique, ces intérêts regroupant pêcheurs, syndicalistes, élus locaux, sont capables de générer des mobilisations politiques soutenues par les sociétés locales. En 1993 et 1994, la chute du cours du poisson a par exemple amené les pêcheurs du Finistère à se mobiliser au sein d'un Comité de survie qui a bénéficié – du moins dans les premiers temps – du soutien des populations côtières, malgré certains actes de violence proférés contre les bâtiments publics ou contre les forces de l'ordre¹¹. En Grande-Bretagne, Save Britain's Fish (SBF) peut également être considéré comme un mouvement politique. Né dans le port anglais de Grimsby en 1990, SBF organise régulièrement à Londres et dans les provinces anglaises – en particulier en Cornouailles – des manifestations autour d'élus des deux principaux partis politiques et des représentants de pêcheurs, appelant à un retrait de la Grande-Bretagne de la PCP. Contrairement au Comité de survie breton, SBF ne s'est toutefois jamais illustré par des actions violentes contre l'Etat.

¹⁰ Les tableaux sont regroupés à la fin de l'*Etude*.

¹¹ Couliou, 1998.

A l'instar de l'agriculture, la pêche représente dans les treize Etats de l'UE qu'elle concerne une activité économique caractérisée par une hétérogénéité en termes de métiers et de revenus. En Espagne, les techniques, les revenus et les perspectives professionnelles des pêcheurs côtiers basques ont peu en commun avec ceux des artisans hauturiers galiciens pêchant le merlu au large de l'Irlande qui, eux-mêmes, ont des préoccupations très éloignées de celles des armateurs industriels de Vigo, dont les navires traquent le thon tropical au large des côtes africaines. Cette diversité induit une fragmentation de la représentation des intérêts au plan national. En France, l'Union des armateurs à la pêche de France (UAPF) représente traditionnellement la pêche industrielle et semi-industrielle bretonne et boulonnaise, alors que la Coopération maritime défend les intérêts des patrons pêcheurs artisans. En Espagne, la Federacion Nacional de Cofradias de Pescadores représente prioritairement le secteur de la pêche côtière alors que la Confederacion Espanola de Asociaciones Pesqueras et la Federacion Espanola des Armadores de Buques de Pesca défendent les intérêts des pêcheurs hauturiers. La fragmentation de la représentation s'explique quelquefois aussi par des différences territoriales. En Grande-Bretagne, la National Federation of Fishermen's Organisations (NFFO) représente les intérêts des pêcheurs d'Angleterre et du Pays de Galles alors que la Scottish Fishermen's Federation (SFF) exprime le point de vue des pêcheurs écossais. Bien que le NFFO et le SFF aient produit en 1998 un document d'orientation commun sur la réforme de la PCP en 2002¹², leur appréciation de la PCP est différente. L'organisation écossaise a toujours été plus modérée que son homologue anglaise dans ses critiques de la PCP, n'ayant en particulier jamais prôné ouvertement une renationalisation de la politique britannique des pêches. Cette position plus favorable des pêcheurs écossais à l'égard de la PCP s'explique par le poids qu'occupent au sein de SFF les pêcheurs hauturiers de la côte ouest de l'Ecosse. Ces derniers disposent d'un accès privilégié en mer du Nord grâce à une zone protégée des autres navires communautaires par un système de licences de pêche géré par l'UE : le « Shetland Box ». En outre, la PCP leur apparaît souvent comme une garantie supplémentaire vis-à-vis de la concurrence en provenance des pays tiers, et en particulier des pêcheurs norvégiens.

La fragmentation des intérêts au plan national mérite d'être relativisée en fonction des héritages corporatistes qui lient les Etats aux groupes sociaux. En France, il existe, depuis 1945, un Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPEM), qui se décline en 13 comités régionaux et 39 comités locaux, auxquels les diverses professions liées à la pêche ont l'obligation d'adhérer en vertu de la loi¹³. De même, aux Pays-Bas, Etat imprégné par l'héritage du néo-corporatisme, il existe un organisme de droit public qui représente les intérêts de l'ensemble des producteurs et des transformateurs de poisson auprès de l'Etat : le Produktschap Vis. Cela marque une différence avec le Royaume-Uni, où l'Etat n'a jamais vraiment cherché à canaliser les énergies économiques et politiques des pêcheurs par un échange corporatiste institutionnalisé.

Dans les Etats de l'UE, les administrations centrales des pêches se considèrent souvent encore comme des administrations régaliennes, alors que leurs moyens administratifs et budgétaires sont plutôt faibles et que l'essentiel de la législation qu'elles

¹² NFFO – SFP, 1998.

¹³ Thom, 1993.

sont chargées d'appliquer est d'origine communautaire. Dans certains Etats, une décentralisation politique a ajouté un échelon d'administration régionale ou locale pour la gestion des pêcheries. En Espagne, les Communautés autonomes sont responsables des activités de pêche (contrôles inclus) à l'intérieur des eaux territoriales, ainsi que de l'aquaculture¹⁴. Les responsables politiques des Communautés autonomes les plus concernées par la pêche, comme la Galice ou le Pays basque qui disposent de leur ministère régional de la Pêche, souhaiteraient de ce fait être davantage associés aux négociations européennes portant sur la PCP, idée à laquelle l'administration centrale madrilène a toujours résisté. Ils n'hésitent pas dès lors à s'appuyer chaque fois qu'ils le peuvent sur les institutions de l'UE et sur le droit communautaire pour s'impliquer davantage dans la formulation de la PCP. En juillet 1996, le gouvernement autonome de Galice a par exemple obtenu le droit d'intervenir directement aux côtés des amateurs galiciens dans le procès que ces derniers ont intenté au Conseil de l'UE devant la Cour de Luxembourg, en vue d'annuler un règlement qui, suite à une demande du gouvernement canadien, réduisait le quota européen de flétan noir dans les eaux internationales au large de Terre-Neuve. C'est la première fois qu'un gouvernement régional d'un Etat membre de l'UE, justifiant d'un intérêt économique et social, se voyait reconnaître une telle prérogative devant une juridiction communautaire.

En Angleterre et au Pays de Galles, tous les contrôles dans la zone des 0-6 milles sont de la compétence non pas du ministère central de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (MAFF), mais de douze Sea Fisheries Committees (SFC) comme le Cornwall Sea Fishery Committee, qui sont des émanations des autorités locales. Les SFC édictent des arrêtés qui, après avoir reçu l'aval du MAFF, prévoient des mesures de conservation de la ressource parfois plus sévères que les lois nationales. En Ecosse, le Scottish Office était déjà associé aux négociations communautaires sur la pêche avant la dévolution, *via* son département pour l'Agriculture et les Pêches. Le nouveau cadre constitutionnel pose la question d'une implication plus grande du nouveau gouvernement d'Edimbourg dans l'élaboration des positions britanniques en matière de PCP, sachant que deux tiers des captures britanniques de poissons sont réalisées par des navires écossais. Si certains pêcheurs écossais ont d'ores et déjà fait savoir que la position annuelle sur les TAC et quotas communautaires devra dorénavant être préparée à Edimbourg¹⁵, on s'achemine en pratique vers un compromis négocié entre le nouvel exécutif écossais – dont le ministre de la Pêche siègera au Conseil de l'UE – et le MAFF, qui garde officiellement une compétence sur les aspects européens de la politique de la pêche.

La fragmentation de la représentation des intérêts au plan national explique pour une large part la faible organisation institutionnelle des pêcheurs au plan européen. Créé dans les années soixante-dix, l'eurogroupe Europêche qui fédère 15 associations nationales de producteurs, dispose de ressources très limitées. Les cotisations des associations nationales permettent d'assurer à Bruxelles le fonctionnement d'un bureau composé d'un secrétaire général à mi-temps et d'une assistante. Certaines organisations nationales de pêcheurs (comme la portugaise ou la finlandaise) ne peuvent pas adhérer à Europêche, faute de pouvoir régler leur cotisation. Plus fondamentalement, Europêche éprouve des difficultés à définir des positions communes à l'égard de la PCP, car les

¹⁴ Criado Alonso, 1996.

¹⁵ *Fishing News*, 20 novembre 1998.

pêcheurs européens n'ont pas de représentation commune de leurs intérêts. En termes d'informations sur le processus d'élaboration de la PCP, la valeur ajoutée qu'apporte Europêche aux organisations nationales de pêcheurs est en outre faible par rapport à ce que ces dernières sont en mesure d'obtenir directement de leur gouvernement et de la Commission. Europêche ne constitue en rien un *lobby* pesant sur les orientations de la Commission, qui a d'ailleurs décidé, en juin 1999, de le soutenir financièrement. Des études portant sur d'autres eurogroupes – en particulier environnementaux – démontrent que la subordination financière à la Commission n'est pas une spécificité d'Europêche¹⁶. Ce constat amène à relativiser toutes les analyses qui voient automatiquement dans le regroupement d'intérêts sociaux à Bruxelles les ferments de puissants groupes voués à faire « bouger » la Commission.

Il existe depuis 1971 auprès de la Commission un Comité consultatif de la pêche qui a été créé sur le modèle des comités agricoles suggérés quelques années auparavant par le commissaire S. Mansholt pour la gestion de la Politique agricole commune. Ces comités évoquent le projet d'une Commission qui, s'imaginant encore être le futur gouvernement de l'Europe, posait les jalons d'un modèle corporatiste européen. Composé à l'origine de 45 membres nommés pour trois ans par Europêche, mais aussi par d'autres organisations représentatives des producteurs, du commerce, de la transformation et de la finance, le Comité consultatif de la pêche a lui aussi très peu influencé la Direction générale de la pêche dans la formulation de ses propositions depuis trente ans. Cela est dû au fait que les organisations de pêcheurs disposent d'une faible capacité à générer des contre-expertises. La principale raison d'être du Comité consultatif se limite dès lors à un exercice de légitimations croisées. Il permet à la Direction générale de la pêche de la Commission de rétorquer aux gouvernements, qui l'accuseraient de froideur technocratique, qu'elle entretient un contact régulier avec le terrain ; d'où le soutien financier à Europêche. C'est également un moyen pour les représentants des organisations nationales de légitimer une défense des intérêts nationaux de la profession. En juillet 1999, la Commission a proposé une réforme du Comité consultatif qu'elle entend considérer de moins en moins comme un forum d'échanges avec les seuls pêcheurs. Le nombre total de membres a été réduit à 20 et d'autres acteurs dont l'implication dans le débat sur la PCP n'est pas indifférente à la quête de légitimité de la Commission, comme les représentants des ONG environnementalistes ou des organisations de consommateurs, ont été invités à rejoindre le Comité.

La Commission, cœur de l'expertise

La Commission est l'institution qui détient, au sein de l'UE, la capacité de réunir l'expertise la plus complète sur la pêche. Créée en 1976, la Direction générale de la pêche est composée de fonctionnaires dont beaucoup considèrent être les gardiens d'une rationalité experte, face à des gouvernements soumis aux pressions clientélistes de leurs pêcheurs. La particularité de la DG pêche est donc de participer à la

¹⁶ Hix, 1999.

construction d'une politique publique européenne en mettant en avant une rationalité de type scientifique. En son sein, la Direction de la politique de conservation et du contrôle fait figure de pilier du temple. Elle est composée de fonctionnaires issus du cercle des « biologistes de pêches » qui composent les instituts océanographiques nationaux (comme l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer – IFREMER – en France ou le Center for Environment, Fisheries and Aquaculture Science – CEFAS – en Grande-Bretagne) et dont le CIEM constitue le lieu de rencontre et de socialisation. Ces fonctionnaires de la Communauté forment avec leurs collègues restés dans les instituts océanographiques nationaux une communauté épistémique partageant un paradigme dont la définition tient en trois points :

- les stocks de poissons sont menacés par l'irrationalité des pêcheurs ;
- la mission des scientifiques est d'encourager les gouvernements à pallier cette menace par des mesures de régulation de la ressource halieutique (TAC et quotas) ;
- dans ce but, il convient de concevoir des modèles statistiques d'évaluation permettant de convaincre les décideurs politiques de l'ampleur des dangers pesant sur les stocks.

La perpétuation du paradigme s'appuie sur les réunions d'un « Comité scientifique, technique et économique de la pêche » (CSTEP) qui, depuis 1979, regroupe en majorité des biologistes des pêches chargés de rendre des avis sur les propositions de TAC pris sur la base des recommandations du CIEM. Depuis 1993, des économistes ont été associés aux travaux du CSTEP, montrant le souci de la DG pêche d'élargir ses expertises à des questions comme le surinvestissement des entreprises, les effets de concurrence entre pêcheurs, la structure des rentes... Bien que minoritaires, ces économistes issus des instituts de recherche appliquée, mais aussi des universités, se sont vite placés aux côtés des biologistes spécialistes de l'évaluation des stocks, dans une position d'experts organiques de la Commission engrangeant par ailleurs les contrats d'étude offerts par la DG pêche, au risque de ne plus s'intéresser qu'aux objets de recherche appliquée définis par la Commission elle-même.

Comme dans le domaine de l'environnement, les avis scientifiques – fussent-ils controversés au sein même du champ scientifique – constituent pour les commissaires en charge de la pêche (M. Marin, T. Paleokrassas, E. Bonino, F. Fischler) une ressource politique pour tenter d'imposer aux pêcheurs et aux ministres nationaux des mesures de régulation supplémentaires, comme l'instauration de nouveaux TAC ou une réduction de la puissance des flottes.

Les négociations au Conseil des ministres

Le Conseil des ministres de la Pêche reste l'instance communautaire dans laquelle sont discutées, contestées, et finalement approuvées les principales décisions en matière de PCP. Se réunissant généralement trois fois par an, ce Conseil dispose de pouvoirs qui, contrairement à la mise en œuvre de la plupart des autres politiques communautaires, évoquent des formes d'administration directe. Fondant ses décisions sur l'article 37 (ex-article 43) régissant la PAC dans le traité, le Conseil pêche est soumis à la seule consultation du Parlement européen et, par ailleurs, légifère essentiellement

par la voie du règlement communautaire directement applicable dans les Etats membres. Dans ce secteur, le recours à la règle de la majorité qualifiée n'est pas sans poser certaines difficultés aux ministres qui doivent parfois, de retour dans leur capitale, expliquer à des pêcheurs peu enclins à transiger sur la défense de leurs intérêts qu'ils ont été mis en minorité. En juin 1998, les ministres français et irlandais ont ainsi dû s'incliner devant une majorité de leurs collègues décidés à interdire le filet maillant dérivant dans l'Atlantique et la Méditerranée.

Bien que le Conseil pêche soit composé pour l'essentiel par les ministres de l'Agriculture ou leurs ministres délégués (l'Irlande fait exception, puisqu'elle compte depuis 1987 un ministre pour les questions de Marine et de Ressources naturelles), cette instance a acquis une autonomie et une identité propre par rapport au Conseil agriculture. Ses réunions sont notamment préparées par les directeurs des pêches des Etats membres et les conseillers pêche des représentations permanentes, qui forment l'un des nombreux réseaux d'experts administratifs transnationaux au sein de l'UE.

Le contreponds du Parlement européen

Si l'article 37 (ex-43) ne permet pas au Parlement européen de peser sur l'élaboration législative de la PCP comme sur d'autres politiques, ce dernier n'hésite pas à user de son pouvoir d'intervention indirecte, notamment lors de l'adoption annuelle du budget communautaire ou encore de la réforme des fonds structurels.

Traitée d'abord en 1979 par un groupe de travail, puis à partir de 1984 par une sous-commission de la Commission de l'agriculture, la pêche a donné naissance en 1994 à la création d'une commission propre, dont le premier président fut le député espagnol Miguel Arias Cañete¹⁷. L'implication des députés espagnols dans cette commission est depuis lors particulièrement active. Carmen Fraga Estévez, élue espagnole du PPE, par ailleurs fille du président de la communauté autonome de Galice Manuel Fraga Iribarne, en a assuré la présidence de 1997 à 1999. Egalement originaire de la province espagnole de Galice, Daniel Varela Suanzes-Carpegna, du groupe PPE, lui a succédé en juin 1999.

Tenant une à deux réunions mensuelles ouvertes au public, la Commission des pêches du Parlement européen est la seule instance de l'UE qui, en dehors des Etats, peut prétendre apporter un contreponds à l'expertise de la Commission grâce à ses rapports et à ses auditions. Le style de travail qui prévaut au sein de la Commission des pêches du Parlement européen est éloigné de la rhétorique qui anime souvent les parlements nationaux sur ce même sujet. Les envolées lyriques sur la souffrance des pêcheurs que l'on peut entendre dans les débats à la Chambre des Communes, trouvent peu d'échos au sein du Parlement européen, car elles font appel à une symbolique nationale qui ne produit guère d'effet mobilisateur dans une assemblée transnationale¹⁸.

Les organisations professionnelles du secteur halieutique trouvent néanmoins dans la Commission des pêches du Parlement européen des députés qui ne sont pas seulement

¹⁷ Steel, 1998.

¹⁸ Lequesne, 1998a.

des experts mais bien des politiciens médiateurs relayant au plan européen les intérêts de territoires ou de métiers particuliers¹⁹. Telle députée européenne originaire de Cuxhaven est la porte-parole régulière de l'industrie de la transformation de poissons du nord de l'Allemagne, favorable à un régime libéral d'importation pour les produits halieutiques originaires des pays tiers. Une autre illustration de cette représentation territorialisée se trouve dans le Rapport sur la PCP après la réforme de 2002, rédigé en 1997 par la présidente Carmen Fraga Estévez. Ce document reflétait fidèlement les positions des armateurs galiciens, favorables notamment à une libéralisation complète de l'accès aux eaux communautaires à l'avenir²⁰. Dans le rapport rédigé en 1999 par le député irlandais Pat the Cope Gallagher sur l'extension de la bande côtière réservée à la souveraineté exclusive des Etats de 12 à 24 milles, et la décentralisation de la gestion des pêcheries en unités régionales, on retrouve également les principales positions exprimées sur ces sujets par l'Irish Fishermen's Organisation.

Enfin, le Parlement européen est le lieu où les ONG environnementalistes comme Greenpeace, le World Wide Fund ou l'Eurogroup for Animal Welfare peuvent faire valoir leurs positions sur la PCP avec une certaine efficacité. Après avoir longtemps concentré leur travail d'échange politique sur la seule commission de l'environnement, ces ONG, qui disposent toutes d'un bureau à Bruxelles, ont compris au cours des années quatre-vingt-dix qu'il fallait « investir » d'autres commissions, voire susciter la création d'intergroupes, ces structures informelles auxquelles les députés européens désireux de défendre une idée ou un intérêt particuliers adhèrent en marge du travail législatif, et dont les secrétariats sont parfois assurés par les ONG elles-mêmes (c'est le cas de l'intergroupe pour le bien-être des animaux). A partir de 1994, la Commission des pêches a été l'objet d'approches régulières des ONG environnementalistes sur la question de la gestion des stocks, mais aussi sur les conséquences de certaines techniques de pêche sur la flore et la faune marines (dauphins, tortues, ...). Les positions très défavorables à l'utilisation des filets maillants dérivants, prises à partir de 1990 par la sous-commission puis par la commission de la pêche du Parlement européen, sont les reflets de ces échanges avec les ONG environnementalistes. Plus que les pêcheurs eux-mêmes, c'est par ailleurs une partie de l'industrie de la transformation et de la distribution du poisson qui a pris la mesure de l'enjeu que représentaient les normes environnementalistes internationales défendues par les ONG (précaution, développement durable, ...) pour ses activités commerciales. C'est ainsi que s'explique l'initiative adoptée en 1997 par Unilever – principal transformateur européen de poisson blanc – d'associer le WWF à la création d'un Marine Stewardship Council (MSC). Basé à Londres, cet organisme non gouvernemental entend développer un programme indépendant de certification des produits de la mer respectant la norme du « développement durable » définie par la FAO²¹.

¹⁹ Costa, 1999.

²⁰ Fraga Estévez, 1997.

²¹ Marine Stewardship Council, 1997.

Le recours à la justice communautaire

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) et le Tribunal de première instance ont enfin joué un rôle discret mais non négligeable dans le développement de la PCP depuis 1970. Que ce soit à la suite de recours directs d'institutions ou de particuliers, ou de renvois préjudiciels formés par des tribunaux nationaux, la CJCE a été amenée depuis 1970 à se prononcer régulièrement sur des affaires relatives aux quotas de pêche, à la libre circulation des capitaux dans le secteur ou encore à la compétence de la CE en matière d'accords de pêche avec les pays tiers. Etudiant l'ensemble des affaires introduites devant la CJCE entre 1980 et 1989, Christopher Harding a montré que la pêche arrivait en quatrième position des dossiers traités par les juges communautaires après l'agriculture, la concurrence et la libre circulation des biens. Il a également montré que l'essentiel des affaires émanait de plaignants originaires d'un Etat membre : l'Espagne²². De grands arrêts qui ont marqué la jurisprudence communautaire, tels que l'arrêt Kramer (1976) ou l'arrêt Factortame (1991), résultent de contentieux relatifs à la PCP. Ce travail jurisprudentiel, qui montre que les gouvernements mais aussi les armateurs et les pêcheurs savent mobiliser les tribunaux communautaires pour défendre leurs intérêts, doit absolument être pris en compte lorsque l'on étudie le développement de la PCP, comme du reste celui de toute politique communautaire.

III– GESTION COMMUNE DE LA RESSOURCE ET DIVERSITE DE LA MISE EN ŒUVRE

Le régime communautaire de conservation de la ressource halieutique constitue, nous l'avons vu, la pierre angulaire de la PCP. Le problème bien réel de la diminution des stocks, mais aussi le poids des biologistes dans le processus de l'expertise légitime expliquent que ce volet ait été prioritairement inscrit à l'agenda politique de l'UE.

Fixer des limites aux captures

Le système des TAC et quotas instauré en 1983 régleme les possibilités de captures de quelque 120 stocks en Atlantique, en Manche, en mer du Nord et en Baltique²³. Dans la mesure où la Méditerranée ne se voyait pas reconnaître de ZEE par le droit international de la mer, les ministres de la Pêche ont estimé en 1983 qu'elle échappait à la régulation par les TAC. Suite à une recommandation de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT) faisant état d'une menace sur le stock de thon rouge, le Conseil de l'UE a cependant décidé en

²² Harding, 1992.

²³ Karagiannakos, 1997.

décembre 1998 d'instaurer un TAC sur cette espèce, applicable également aux captures très exploitées en Méditerranée.

L'adoption en décembre par les ministres de la Pêche de l'UE des TAC et quotas pour l'année suivante est un exercice rituel à l'occasion duquel se confrontent rationalité scientifique et rationalité politique. Le point de départ du processus est une expertise scientifique. La DG pêche de la Commission est saisie au plus tôt en octobre ou novembre du rapport formulé par les biologistes des pêches au sein d'un Comité d'avis sur la gestion des pêcheries (ACFM) du CIEM. Cet avis fixant des TAC par espèce et par division géographique concerne les stocks communautaires mais aussi ceux qui sont partagés avec certains pays tiers comme la Norvège ou les Iles Féroé (voir carte en annexe)²⁴. Une majorité de ces TAC sont dits de précaution, c'est à dire qu'ils visent à protéger une ressource estimée en danger par les scientifiques mais sans que des données précises permettent de le prouver. Transmis au CSTEP de l'Union européenne dans lequel se retrouvent en partie les mêmes experts qu'à l'ACFM, l'avis est le plus souvent entériné sans grande modification. Il constitue la base sur laquelle la Direction de la conservation de la DG pêche fonde sa proposition aux Etats membres.

Se sentant investis d'une mission de « gardiens des stocks », les fonctionnaires de la DG pêche valident les options des réunions scientifiques internationales en sachant pertinemment que les fonctionnaires et les ministres nationaux vont amender leurs propositions à la baisse. Dans une certaine mesure seulement, car les ministres sont parfois tentés de s'appuyer sur la proposition de la Commission pour limiter les demandes de leurs propres pêcheurs. En tout état de cause, dès que la Commission a remis en novembre sa proposition aux Etats membres, la rationalité de la négociation devient strictement politique : elle passe du problème de la protection des stocks à celui de l'équilibre entre les territoires, ou encore de la gestion de la ressource à celle du compromis social.

Le primat du politique est matérialisé par le principe dit de la *stabilité relative* qui a été établi à La Haye en 1976 puis formalisé successivement par les règlements 170/83 et 3760/92, ainsi que par la jurisprudence de la CJCE²⁵. Ce principe fixe une clé de répartition des TAC entre Etats de l'UE pour les principales espèces en se fondant sur trois critères qui n'ont strictement rien à voir avec la biologie : la préservation des activités de pêche traditionnelle au sein de chaque Etat, les besoins particuliers des régions les plus dépendantes de la pêche, les pertes de captures dans les eaux des pays tiers du fait de l'extension par ceux-ci de leurs propres zones de pêche. Les réunions d'automne des groupes pêche du Conseil des ministres de l'UE et la session que tiennent, en décembre, les ministres eux-mêmes, sont les lieux privilégiés de discussion et d'application de la *stabilité relative*. C'est au sein de ces instances que s'opèrent aussi certains échanges de TAC entre Etats sur le mode du marchandage intergouvernemental. Comme dans toute négociation communautaire, la confrontation d'intérêts multiples aboutit à un compromis final dont la Commission, comme les Etats membres, ne maîtrisent jamais complètement l'issue. Si le recours à la majorité qualifiée facilite la décision, il oblige aussi quelquefois certains ministres mis en minorité à s'expliquer ensuite longuement avec leurs organisations nationales de pêcheurs qui font le déplacement à Bruxelles pour l'occasion. Le TAC sur le thon rouge a ainsi été adopté

²⁴ Gueguen, Laurec, Maucorps, 1990.

²⁵ Voir par exemple l'arrêt de la CJCE C-4/96 du 19 février 1998.

par le Conseil pêche de décembre 1998 contre l'avis des délégations italienne et grecque.

Le système des TAC et quotas a souvent été critiqué pour sa faible contribution à la régulation de la ressource²⁶. Il pose ouvertement le problème de la mise en œuvre des décisions communautaires au plan national, qui fait appel à des configurations d'acteurs différentes d'un pays à un autre. En Grande-Bretagne, 95 % des TAC sont gérés directement par dix-neuf organisations de producteurs qui sont responsables des captures effectuées par leurs membres. En France, la répartition des quotas est opérée par l'administration qui les affecte chaque année selon un critère géographique. Les organisations de producteurs (OP), qui ne représentent en France que 35 % des navires mais 68 % de la valeur des captures, gèrent tout de même une partie des TAC français pour leurs membres²⁷. Aux Pays-Bas, c'est un système de quotas individuels transférables, conférant au TAC la valeur d'un droit de propriété, qui a été retenu dès 1977.

La difficulté à rendre les contrôles effectifs

Quels que soient les mérites des différents systèmes nationaux de mise en œuvre des TAC, leur efficacité dépend d'abord des contrôles que les administrations nationales sont en mesure d'exercer sur les pêcheurs et, plus encore, de l'autocontrôle que ces derniers sont prêts à assumer, notamment au sein des OP. Les administrations britannique et irlandaise se montrent beaucoup plus strictes que leurs homologues espagnole et française en ce qui concerne l'obligation qu'a fixée l'UE pour les navires d'une certaine taille de déclarer les captures dans les livres de bord. L'adhésion d'une grande majorité de navires de plus de 10 mètres à une OP facilite le travail des contrôleurs en Grande-Bretagne et en Irlande. La rigueur des contrôles administratifs a toutefois sa contrepartie négative, à savoir le développement des pratiques de débarquement clandestin. Le problème du *black fish* est répandu en Grande-Bretagne, à un point tel que les administrations des pêches anglo-galloise et écossaise ont obligé depuis juillet 1998 tous les navires de plus de 20 mètres à débarquer exclusivement leurs prises dans 31 ports désignés, à des heures qui sont également spécifiées²⁸.

Les histoires particulières qui se sont tissées entre les Etats et les professionnels sont un autre élément ayant une influence sur la capacité des administrations à contrôler le secteur. Elles forgent des styles de régulation politique différents. Dans la mesure où un accord « impunité face à la fraude contre préservation de la paix sociale » structure historiquement la relation entre les pêcheurs et l'Etat en France, le principe d'un « co-management » avec l'administration pour la gestion des captures ne peut y trouver qu'un faible écho. Le modèle néerlandais d'autocontrôle amenant les OP – donc les pêcheurs – à infliger elles-mêmes des amendes d'un minimum de 5 000 florins à leurs

²⁶ Oliver, 1998.

²⁷ IFREMER, 1995.

²⁸ *Fishing News*, 20 novembre 1998.

membres qui dépasseraient un quota attribué²⁹ est de ce fait difficilement reproductible en France³⁰.

La politique de conservation des stocks ne se résume pas au système des TAC et quotas. Elle concerne aussi nombre d'autres mesures de contrôle de l'effort de pêche, toutes réglementées par des textes de l'UE. On citera le système de licences régissant l'accès des navires à certaines zones de reproduction des espèces que l'on appelle les cantonnements (« boxes » : *Shetland Box*, *Irish Box*, ...), les nombreuses mesures précisant les techniques utilisables (types d'engins, de filets et de maillages, ...), et enfin les plans de réduction des flottes matérialisés depuis 1983 par les « Programmes d'orientation pluriannuels » (POP) que la Commission a situés volontairement au confluent de la politique de conservation et de la politique structurelle.

Adoptés par le Conseil pêche sur proposition de la DG pêche, les POP fixent par Etat et par segment de flottille des taux de réduction pluriannuelle de la capacité des navires en vue d'assurer une adéquation plus grande avec la ressource disponible. Ils sont une incitation à la cessation d'activité par le biais du désarmement ou de l'exportation des navires vers des pays tiers en contrepartie de primes compensatrices. Adopté le 15 avril 1997, le POP IV appelle pour la période 1997-2001 à une diminution globale de la puissance motrice des flottes – exprimée en kilowatts – de 20 % dans les pays de l'UE.

Les POP sont perçus très négativement par les pêcheurs car ils symbolisent le pouvoir régulateur de l'UE sur leur activité (voir tableau 3). De la même façon, les pêcheurs acceptent mal qu'un éventuel non-respect des objectifs fixés par les POP entraîne l'impossibilité d'obtenir de la Commission l'autorisation de mettre en service des navires neufs. Fin 1996, la plupart des Etats de l'UE étaient en retard sur les objectifs de réduction des tonnages et de puissance. Suite aux injonctions de la Commission, l'administration française a dû procéder en 1998 à un rattrapage de 20 000 kw par rapport aux engagements du POP III (1992-1996) avant de pouvoir autoriser certains professionnels à construire de nouveaux navires. En appelant à la cessation d'activité, les POP incarnent pour les pêcheurs le déplacement du lieu de négociation du compromis politique de l'Etat vers l'UE. Ce déplacement paraît d'autant plus porteur d'illégitimité que la mise en œuvre des POP, comme de toute politique communautaire, n'est pas identique dans tous les territoires nationaux. Les pêcheurs britanniques se sentent ainsi particulièrement discriminés par les POP dans la mesure où la direction du Trésor du Royaume-Uni a toujours été opposée, par souci de rigueur budgétaire, à l'accompagnement de la prime communautaire de cessation d'activité d'un complément national conséquent, comme cela se pratique en Espagne et en France. La construction juridique du marché intérieur, avec son *corpus* de règles faisant primer le principe de la libre circulation, permet en outre aux armateurs de certains Etats (Espagne, Pays-Bas) de contourner les restrictions imposées par le POP au plan national en se portant acquéreurs de navires dans d'autres Etats membres et en pêchant sur leurs quotas. En 1998, il existait 57 navires à capitaux espagnols en France et environ 80 au Royaume-Uni (auxquels s'ajoutaient des navires à capitaux néerlandais). En France, la puissance motrice des navires à capitaux espagnols représentait 25 120 kw en 1998, soit à peu près l'équivalent de l'effort de réduction demandé aux professionnels français par la

²⁹ L'application de cette mesure a été qualifiée de manière fort révélatrice par le responsable d'une OP française de « collabo » (entretien, 22 juillet 1998).

³⁰ Dubbink, van Vliet, 1996.

Commission dans le cadre du POP III. Les organisations de pêcheurs britanniques et françaises ne manquent jamais une occasion d'établir un lien entre les POP et les effets de la libre circulation des capitaux dans le secteur, qualifiés à partir de la fin des années quatre-vingt de *quota hopping* (« captation des quotas »). Au point qu'en 1998, ce thème a occupé en Grande-Bretagne une place de choix dans le débat politique lors de la négociation du traité d'Amsterdam et de l'élection de la Chambre des Communes³¹.

La mise en œuvre du régime commun de la ressource renvoie directement à la question des contrôles évoquée plus haut à propos des TAC et quotas. Si la DG pêche de la Commission dispose depuis 1983 de son propre corps d'inspecteurs des pêches, les règlements communautaires n'habilitent ces derniers qu'à accompagner les autorités nationales dans leurs opérations de contrôle en mer et à terre, et non à effectuer des contrôles autonomes. Dans un domaine touchant au pouvoir symbolique de leur Marine nationale, les Etats n'ont pas tenu à déléguer leur prérogative à l'UE.

Les contrôles, en mer et à terre, sont loin d'avoir la même efficacité dans tous les Etats membres. En règle générale, le coût élevé des contrôles en mer n'est jamais regardé d'un très bon œil par les administrations du budget des Etats, compte tenu de la contribution modeste de la pêche au PIB national. En Angleterre et au Pays de Galles, la direction du Trésor émet régulièrement des réserves sur le coût des inspections opérées par la Royal Navy pour le compte du MAFF, estimé en 1998 à environ 20 000 £ par jour³². Si les moyens de contrôle en mer paraissent efficaces au Royaume-Uni³³, il n'en va pas de même en Belgique, en Espagne ou au Portugal, pays faiblement dotés en navires, avions de surveillance, etc. D'autre part, les amendes qui sanctionnent les infractions sont plus élevées en Grande-Bretagne et en Irlande qu'en Italie et en France, et sont donc plus dissuasives. Par ailleurs, la priorité politique fixée par les Etats à l'exercice du contrôle n'est pas la même. En France, l'impératif de préservation de la paix sociale conduit l'administration des Affaires maritimes à ne pas se montrer trop coercitive avec les contrevenants, comme l'atteste l'exemple d'un port de Bretagne sud, où du merlu sous taille est pêché et commercialisé depuis plusieurs années au vu et au su de l'Etat qui a renoncé à engager toute procédure d'infraction. Enfin, la pêche est un secteur dans lequel les administrations nationales chargées du contrôle ne constituent pas un réseau transnational fortement structuré, malgré les incitations de la Commission qui leur suggère régulièrement d'échanger davantage d'informations sur les fraudes³⁴. La situation des administrations des pêches est en ce sens très différente de celle des administrations des douanes, où les pratiques d'échanges entre Etats sont routinisées. Cette faible transnationalisation s'explique, une fois encore, par la référence à la souveraineté dont la mer est porteuse dans les administrations nationales concernées. Les contrôles par satellite, dont l'UE a progressivement imposé l'usage aux navires de pêche de plus de 24 mètres depuis juillet 1998, devraient néanmoins renforcer à l'avenir l'interconnexion des différentes administrations nationales.

³¹ Lequesne 1998b, 1999.

³² Entretien avec S. J. Ellson, chef de l'Inspection des pêches, MAFF, Londres, 8 juillet 1998.

³³ Commission, 1996, p. 112.

³⁴ Commission, 1998.

L'exercice du contrôle dans les ZEE pose enfin ouvertement la question du respect de l'équité dans l'application des politiques communautaires. La pratique révèle en effet une tendance des administrations et des marines nationales à se montrer plus strictes avec les pêcheurs non nationaux qu'avec leurs propres ressortissants. C'est le cas en France pour les navires espagnols, en Irlande pour les navires français, et plus encore français à capitaux espagnols. Cette situation explique que les pêcheurs hauturiers qui sont les plus mobiles dans les ZEE des autres Etats membres, à savoir les Espagnols, plaident généralement pour que la Commission se voie confier des compétences propres en matière de contrôle, estimant qu'ils seraient moins discriminés par une administration européenne que par les différentes marines nationales³⁵.

IV– LA PCP ENTRE REDISTRIBUTION ET MONDIALISATION

L'UE a été parfois décrite comme un système politique dont une caractéristique tient à ce que l'essentiel de ses fonctions porte sur la régulation des activités sociales et non sur la redistribution de ressources³⁶. Eu égard à la modestie du budget de l'UE par rapport à celui des Etats, le constat n'est pas faux, bien qu'il faille immédiatement le relativiser. Inutile d'insister sur les logiques redistributives qu'induisent depuis de longues années la politique agricole ou la politique régionale de l'UE. Les mobilisations que suscite le partage du « gâteau communautaire » se retrouvent dans le secteur de la pêche, quoique les parts y soient beaucoup plus modestes.

La triade Commission-Etats-pêcheurs a établi depuis 1970 un compromis autour des aides structurelles de l'UE conçues comme une compensation aux coûts sociaux de tout changement affectant la profession. Lorsque Emma Bonino, commissaire européen chargée de la pêche dans la Commission Santer (1995-1999), cherche à légitimer la décision prise par l'UE d'interdire les filets maillants dérivants, elle avance immédiatement l'argument que la reconversion ne pose pas de problème car : « nous avons de quoi aider (...), les fonds structurels peuvent intervenir »³⁷. Les organisations nationales de pêcheurs ont parfaitement intégré le jeu, en n'oubliant jamais de faire valoir à Bruxelles le *deal* : acceptation du changement social contre aides budgétaires.

³⁵ Entretien avec J. Suarez-Llanos Rodriguez, Coopérative des armateurs, Vigo, 30 octobre 1997.

³⁶ Majone, 1995.

³⁷ Bonino, 1998.

Le soutien financier de l'UE à la pêche

Il a fallu attendre la réforme des fonds structurels de 1993, applicable à la période 1994-1999, pour que la pêche soit reconnue comme un secteur d'intervention spécifique, avec la création d'un « Instrument financier d'orientation de la pêche » (IFOP) qui s'ajouta au dispositif des fonds structurels existants. Doté de 2,9 milliards d'écus (soit à peine 1,9 % du total des fonds structurels) pour la période 1994-1999, l'IFOP fut chargé de contribuer à la réalisation de l'objectif 5a de la politique européenne de cohésion économique et sociale prévoyant une aide à l'adaptation des structures agricoles et de la pêche. La pêche a également bénéficié des interventions du FEDER et du FSE au titre des autres objectifs de la politique de cohésion et à travers un programme d'initiative communautaire, « PESCA », créé spécialement en faveur des « zones dépendantes de la pêche ».

Entre 1994 et 1999, les principaux bénéficiaires des aides structurelles en matière de pêche ont été l'Espagne (40 % du total), l'Italie, le Portugal et la France. Outre l'ajustement des efforts de flotte imposé par les POP, les actions financées ont concerné la modernisation des navires, l'équipement des ports de pêche, la commercialisation des produits, et des mesures socio-économiques en faveur des marins pêcheurs. Pour les régions dont certains territoires côtiers restent dépendants de la pêche en termes d'emplois – tels que la Galice, la Bretagne ou l'Ecosse –, les aides communautaires venues s'ajouter aux aides nationales et régionales ont constitué une injection d'argent public qui est parfois loin d'être négligeable. Le programme PESCA a représenté pour la Bretagne un apport de 12 millions d'écus entre 1994 et 1999, répartis en différentes actions en faveur de la commercialisation, de la valorisation des produits halieutiques, ou encore de la reconversion et de la formation professionnelle des marins.

Dans les territoires concernés, les apports financiers cumulés des différents niveaux de gouvernement (communautaire, national et local) n'ont pas toujours encouragé la sélectivité des projets. En Bretagne sud, plusieurs ports ont, au cours des années quatre-vingt-dix, profité des aides communautaires pour mobiliser d'autres fonds publics en vue de moderniser leurs criées, alors qu'une baisse des apports appelait logiquement un regroupement des lieux de traitement du poisson³⁸. En second lieu, les règles fixées par l'UE pour l'attribution des fonds structurels ont parfois contribué à attiser les concurrences entre communautés locales de pêcheurs au lieu de les apaiser. En Espagne, les pêcheurs basques ont eu beaucoup de difficultés à admettre que leurs collègues galiciens, qu'ils n'estimaient pas moins prospères qu'eux, aient bénéficié entre 1994 et 1999 d'un taux d'intervention de l'IFOP supérieur à celui qui leur était octroyé, parce que la Galice était classée par l'UE « région en retard de développement » (objectif 1 de la politique de cohésion économique et sociale) alors que le Pays basque ne l'était pas. Cependant, la manne financière que représentent les fonds structurels a aussi amené les communautés locales de pêcheurs à se mobiliser différemment à l'égard de l'UE : non plus seulement en réagissant contre une réglementation communautaire considérée comme étouffante, mais en se regroupant avec les élus locaux et nationaux pour négocier les termes de la distribution avec l'Etat et la Commission.

³⁸ Schirmann-Duclos, Laforge, 1998.

La négociation des perspectives budgétaires de l'UE pour la période 2000-2006, connue sous l'appellation d'« Agenda 2000 », a fourni des exemples intéressants de mobilisations locales destinées à éviter que la réforme des fonds proposée par la Commission ne réduise trop les interventions de l'IFOP dans le secteur de la pêche par rapport à la période précédente. Dans le Finistère sud, l'action de l'association « Pesca Cornouailles » fut un exemple de mobilisation unissant professionnels de la pêche, élus locaux et représentants de la société. L'un de ses objectifs fut de sensibiliser le gouvernement français, les parlementaires nationaux et européens, le Comité des régions de l'UE, au fait que les nouvelles règles fixées par « l'Agenda 2000 » devaient donner une définition aussi large que possible de la notion de « zone dépendante de la pêche » et ne pas réduire les taux d'intervention des fonds structurels dans le sud du Finistère. On a observé des mobilisations identiques de la part des pêcheurs écossais et espagnols, relayés à Bruxelles par les parlementaires européens de leur nationalité³⁹.

Commerce international et préférence communautaire

A la différence des produits agricoles, les produits halieutiques ont été soumis dès 1962 par la Communauté européenne aux règles du GATT conduisant à limiter strictement la fixation des barrières tarifaires et à interdire les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent. 60 % des importations communautaires de produits de la pêche sont de plus régies par des accords préférentiels avec des groupes de pays tiers qui impliquent des dérogations aux règles du Tarif douanier commun : pays méditerranéens, pays ACP, pays bénéficiaires du SPG, Norvège et Islande dans le cadre de l'Espace économique européen. Ces facilités encouragent les importations de produits halieutiques originaires des pays tiers au sein de l'UE, qui elles-mêmes alimentent un déficit de la balance commerciale de l'UE, comme le montre le tableau 4. En 1998, seuls l'Irlande et les Pays-Bas connaissaient un solde d'échanges positif : le premier essentiellement en raison de la modestie de ses importations, le second en raison du dynamisme de ses exportations de produits congelés.

L'insuffisance de la production communautaire par rapport à la consommation des Quinze se traduit par un mouvement permanent de balancier à propos de la PCP entre, d'une part, la défense du principe de la préférence communautaire et, d'autre part, la nécessité de garantir des importations à bas prix pour le mareyage et l'industrie de la transformation, qui induisent l'essentiel des emplois de la filière. La gestion de ce double impératif est d'autant plus compliquée que les principaux pays producteurs de poissons et de crustacés (Danemark, Espagne, Royaume-Uni, France, Italie et Pays-Bas) sont aussi les principaux pays importateurs. Il n'y a guère que l'Allemagne qui ait un faible secteur productif alors que ses industries de transformation spécialisées dans la fabrication de poisson surgelé s'approvisionnent massivement à l'extérieur de l'UE.

La PCP comprend un certain nombre d'instruments commerciaux qui permettent de mettre en œuvre le principe de la préférence communautaire. Le plus important est l'Organisation commune du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture, créée en 1970 sur le modèle préexistant dans le secteur des fruits et légumes. Financée par le

³⁹ *Fishing News*, 27 mars 1998 ; Arias Cañete, 1998.

budget de l'UE, l'OCM est un mécanisme de soutien des prix de produits frais et congelés, dès lors que ceux-ci atteignent un seuil entraînant leur retrait du marché. Elle procure également des aides budgétaires au stockage, à la remise des produits sur le marché, voire à leur destruction. Une espèce – le thon – bénéficie par ailleurs d'une indemnité compensatoire spécifique, versée aux producteurs dès qu'une chute des prix affecte le marché communautaire. Dans les Etats membres, la gestion des OCM n'appartient pas aux administrations nationales mais aux organisations de producteurs, catégorie particulière d'institutions privées dont l'UE a secrété la création et le développement.

Reposant sur le principe de la libre adhésion des pêcheurs, les 150 OP – toutes nationales – que compte l'UE commercialisaient en 1999 environ 80 % de la production des espèces soumises au régime de soutien aux prix. Bien que les statistiques varient beaucoup en fonction des années, des pays et des espèces, les retraits effectués par les OP pêche sont généralement inférieurs à ceux observés dans le secteur agricole. Leur financement par le budget de l'UE fait partie du compromis redistributif évoqué plus haut⁴⁰.

Le second type de mesures visant à soutenir la préférence communautaire concerne le recours régulier aux contingentements à l'importation et, en cas de perturbation prolongée des marchés, à des clauses de sauvegarde. L'application de ce dernier mécanisme demeure cependant très exceptionnel, car il exige de la part de la Commission des enquêtes et une consultation de l'OMC. Il n'est dès lors pas étonnant que, dans certains pays producteurs, l'adéquation de la PCP au régime international des échanges soit l'objet de débats récurrents et de mobilisations politiques de la part des pêcheurs réclamant une protection accrue aux frontières externes. Qu'elle ait été ou non étayée par les faits, l'une des revendications des marins bretons pendant la crise des cours du poisson de 1993-1994 portait sur l'arrêt des importations de produits originaires des pays tiers. Leur opposition à la PCP fut, à l'époque, d'autant plus virulente que la Commission refusa au gouvernement français l'instauration d'une clause de sauvegarde, au motif que tous les marchés européens n'étaient pas affectés, se contentant de proposer un régime de prix *minima* à l'importation pour sept espèces particulièrement vulnérables à la concurrence⁴¹. Mais la politique de l'UE peut à l'inverse prendre la forme d'une protection appréciée par les producteurs dès lors qu'elle vise l'arrêt de pratiques comme le *dumping*. En avril 1998, les producteurs écossais et irlandais ont reçu très favorablement la décision du Conseil de l'UE de rendre définitives les mesures *antidumping* prises par la Commission à l'égard d'exportateurs norvégiens de saumon qui violaient l'arrangement passé par leur pays avec l'UE en décembre 1998. Sur ces dossiers commerciaux, le fait que la Commission se soit vue déléguer bon nombre de compétences arrange considérablement les ministres et les administrations nationales de la pêche, car il s'agit au sein d'un même Etat d'une source de conflits par excellence entre les intérêts des pêcheurs et ceux des transformateurs.

La gestion du rapport UE–monde se retrouve de la même manière dans l'accès à la ressource, dans la mesure où de nombreuses zones exploitées librement jusque dans

⁴⁰ Commission, 1997a.

⁴¹ du Guemy, Bauer, 1994.

les années soixante-dix par les flottes communautaires se trouvent aujourd'hui soustraites au libre exercice de la pêche par le droit international de la mer⁴².

Négocier l'accès aux eaux des pays tiers

L'UE est seule habilitée depuis 1976 à conclure au nom de ses membres des accords de pêche avec les Etats tiers portant sur l'accès à la ressource. Largement renforcés par l'arrivée de l'Espagne et du Portugal, les accords en vigueur avec les Etats tiers étaient au nombre d'une trentaine en 1999 et reposaient essentiellement sur quatre formes de réciprocité⁴³ :

- accès aux ressources/accès aux ressources (Norvège, Iles Féroé, Islande, Républiques baltes) ;
- accès aux ressources/ compensation financière et accès au marché (Maroc) ;
- accès aux ressources/ compensation financière et accès au marché *via* la création de sociétés mixtes ; on parle d'accords de « seconde génération » (Argentine) ;
- accès aux ressources/ compensation financière et mesures « développementalistes », comme la formation de marins locaux, le débarquement d'un quota de captures dans les ports locaux ; on parle d'accords de « troisième génération » (Pays ACP comme le Sénégal, la Guinée-Bissau, les Seychelles, ...).

A l'exception des accords reposant sur la seule réciprocité de l'accès qui concernent essentiellement les pays tiers du nord de l'Europe, les autres types d'accords comportent des compensations financières. Elles sont en partie à la charge des armateurs européens eux-mêmes qui paient des redevances (17,2 % en 1997), et surtout du budget de l'UE (82,8 % en 1997) qui est censé contribuer au développement d'une filière pêche locale (aménagement portuaires, conserveries, ...) dans ces pays⁴⁴. Dans la mesure où les accords comportant des compensations financières servent essentiellement les intérêts d'armateurs originaires d'un nombre limité d'Etats membres qui pêchent dans les mers du Sud, leur coût budgétaire est l'objet d'un débat contradictoire au sein de l'UE.

Les flottes bénéficiaires de l'accès négocié aux eaux des pays africains et de l'Argentine sont avant tout espagnoles. Suivent ensuite, dans une moindre mesure, les armements originaires de Grèce, du Portugal, d'Italie, de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Les flottes du Danemark ou d'Irlande sont en revanche très peu concernées et les pêcheurs de ces pays ont donc tendance à considérer que les accords du Sud existent au détriment du développement d'autres aspects de la PCP. Dans sa réponse au questionnaire de la Commission sur la réforme 2002, l'Irish Fishermen's Organisation souligne ainsi que « le coût, et donc la proportion du budget "pêche" de l'UE destiné à financer les accords avec les pays tiers, a considérablement augmenté

⁴² Del Vecchio, 1995.

⁴³ Parlement européen, 1996.

⁴⁴ IFREMER, 1999.

avec les années. Il est temps de se demander si l'aide financière doit être poursuivie »⁴⁵. A l'inverse, l'Union des armateurs à la pêche de France, qui compte parmi ses membres les armements thoniers de Concarneau réalisant de larges bénéfices au large des côtes africaines et dans l'océan Indien, observe dans sa réponse à la Commission que l'UE doit mener « une politique agressive, dynamique et expansionniste en matière d'accords de pêche. Il ne suffit plus seulement de sauvegarder l'existant, mais aussi de développer ce qui peut l'être »⁴⁶. La différence de perception est si nette qu'en Espagne, pays dont 725 navires travaillent sur une zone maritime allant du Maroc à l'Angola, certains responsables professionnels et politiques ont pu exiger que les Etats membres soient à nouveau autorisés à négocier des accords bilatéraux avec les pays tiers (ce qu'interdit depuis 1976 le droit communautaire), au cas où l'UE ne souhaiterait plus s'acquitter des compensations financières nécessaires⁴⁷.

L'accord conclu par l'Union européenne avec le Maroc en 1995, qui a expiré le 30 novembre 1999, en est le meilleur exemple. Il concerne l'activité régulière de 516 navires espagnols (andalous et galiciens) et portugais pêchant les céphalopodes et la sardine dans les eaux marocaines. En Argentine, sur un total de 29 sociétés mixtes d'armement dont la création a été approuvée dans le cadre de l'accord conclu avec l'UE en 1993, 22 sont des initiatives à capitaux espagnols. Les pays ibériques attachent d'autant plus d'importance à ces accords du Sud que leurs flottes ont été amputées à partir des années quatre-vingt d'une partie de leurs droits de pêche par les Etats riverains de l'Atlantique Nord. Pour la flotte hauturière portugaise opérant à partir du port d'Aveiro, la décision qui a conduit en 1995 le gouvernement canadien à diminuer sévèrement le TAC de morue a nécessité des redéploiements vers le Sud⁴⁸. De même, la constitution de sociétés mixtes et les transferts de pavillon (en Argentine ou en Namibie) ont été pour certains segments de la flotte espagnole (en particulier pour les chalutiers congélateurs de Vigo) un moyen de se conformer aux exigences du POP III tout en maintenant l'activité. L'opération fut d'autant plus appréciable pour les armateurs galiciens que les aides versées par le budget de l'UE ont couvert le coût de transfert des navires en Argentine et en Namibie, et que les sociétés mixtes exportent le poisson vers le marché communautaire.

La pérennité des accords de pêche conclus par l'UE est cependant loin d'être acquise, car les Etats tiers dont les eaux sont convoitées ont compris que le contexte général de raréfaction de la ressource les plaçait dans un rapport de force favorable. Le gouvernement marocain s'est montré particulièrement strict dans l'application de l'accord de pêche conclu avec l'UE entre 1995 et 1999 : arraisonnements de navires espagnols soupçonnés de commettre des infractions, fermetures temporaires de la pêche pour des raisons biologiques, etc... En décembre 1999, le gouvernement marocain n'avait toujours ouvert aucune négociation avec l'UE pour le renouvellement de l'accord arrivé à expiration, le Premier ministre Youssoufi ayant simplement indiqué en octobre 1999 au commissaire européen chargé de la pêche, Franz Fischler, que son pays était prêt à

⁴⁵ Irish Fishermen's Organisation, 1998.

⁴⁶ Union des armateurs à la pêche de France, 1998.

⁴⁷ Fraga Estévez, 1997.

⁴⁸ de Jesus, 1998.

parler des suites. A compter du 1^{er} décembre 1999, l'UE d'une part, les gouvernements espagnols et portugais d'autre part, ont décidé d'accorder des aides à leurs pêcheurs ne pouvant plus opérer dans les eaux marocaines, en attendant la disponibilité de Rabat d'engager les négociations en vue d'un nouvel accord de pêche. Les chances de voir celles-ci s'engager dépendraient, selon la Commission européenne, de l'obtention par le Maroc de nouvelles concessions agricoles dans le cadre de l'accord d'association qui le lie à l'UE depuis 1996. Un autre exemple, l'exigence exprimée en décembre 1998 par le Sénat argentin stipulant que 100 % des cadres et 75 % des matelots employés sur les navires des sociétés mixtes devraient à l'avenir être argentins, dénote également une stratégie visant à négocier durement les termes de l'échange avec une UE qui est à la recherche de stocks en dehors de ses eaux⁴⁹.

CONCLUSION

Etudier une politique communautaire conduit à s'interroger sur des régulations politiques qui varient en fonction de caractéristiques propres à un secteur. Dans cette quête du spécifique qui donne parfois l'impression de s'éloigner de l'étude de l'Union européenne, en tant que configuration politique (*polity*), la PCP présente plusieurs traits caractéristiques.

En premier lieu, elle est l'une des rares politiques communautaires qui a été conçue pour être appliquée sur le mode de l'administration directe. Le recours au règlement communautaire plutôt qu'à la directive comme instrument de régulation en est la matérialisation concrète, bien que cette caractéristique formelle ne doive jamais occulter la diversité des modes de mise en œuvre dans les territoires nationaux. En second lieu, l'élaboration de la PCP impliquait à l'origine un échange politique entre deux acteurs institutionnels : la Commission d'une part et les Etats formant le Conseil des ministres de la CE d'autre part. Cette relation duale a été progressivement remise en cause par l'affirmation du Parlement européen dans les jeux décisionnels et par l'intervention de la Cour de justice saisie régulièrement par les autres institutions mais aussi par les pêcheurs. En troisième lieu, l'inscription de la pêche à l'agenda de l'UE ne s'est pas traduite par une véritable européanisation de la représentation des intérêts professionnels. L'Etat, ou plutôt les Etats européens, demeurent les cadres de mobilisation privilégiés des pêcheurs. D'autres acteurs non gouvernementaux devenus parties prenantes aux débats sur la PCP, comme les ONG environnementalistes, ont cherché néanmoins à accroître leur influence par une représentation transnationale de leurs positions, soutenus dans leur démarche par la Commission et par le Parlement européen.

Le rapport particulier que la construction européenne entretient avec le temps⁵⁰ se retrouve dans la PCP, dont chaque évolution majeure depuis 1970 s'est accompagnée

⁴⁹ Arocena, 1998.

⁵⁰ Abélès, 1996.

d'un échéancier plaçant tous les acteurs du secteur face à l'anticipation d'une future réforme. Le règlement communautaire de décembre 1992 instituant un régime commun de la pêche et de l'aquaculture contient les termes de sa propre révision. Sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil doit décider avant le 31 décembre 2002 des ajustements à opérer dans plusieurs domaines, dont celui, essentiel, de l'accès à la ressource. Que ce soit au sein de la Commission ou du Parlement européen, des administrations ou des organisations professionnelles nationales, la mise en œuvre quotidienne de la PCP ne peut donc s'effectuer sans la prise en compte de cette « échéance 2002 » par ailleurs largement mythifiée.

Fidèle à sa vocation première qui est de susciter des expertises (dont elle a toujours mieux su s'acquitter que des tâches de gestion, comme l'ont révélé les événements ayant conduit à la démission de la Commission Santer en mars 1999), la Commission a anticipé dès 1998 la réforme de la PCP en initiant un exercice de consultation des acteurs sociaux concernés. La consultation menée par la DG pêche a revêtu des formes procédurales classiques : demande d'avis au Comité consultatif de la pêche qui s'est prononcé dans un rapport intermédiaire en juin 1998, organisation de réunions publiques avec les professionnels de la pêche dans les Etats membres, etc. Le travail de la Commission a consisté également en la confection et en l'envoi d'un questionnaire à 347 destinataires volontairement diversifiés (organisations professionnelles de pêcheurs, mais aussi organismes scientifiques, ONG environnementalistes, ...), dont 150 avaient retourné leur réponse à Bruxelles en juin 1998⁵¹. Profitant d'un exercice *a priori* commandé par les seules échéances institutionnelles, la DG pêche a demandé à ces organismes de se prononcer également sur certains volets de la PCP qui n'étaient pas formellement visés par la réforme de 2002, comme l'organisation du marché des produits halieutiques ou encore les accords avec les pays tiers. Cette globalisation des problèmes est une illustration de la manière dont une direction générale de la Commission peut orienter l'agenda politique des futures réformes. La tactique n'a du reste pas échappé à la critique de certaines organisations professionnelles nationales⁵².

Contraintes de se positionner dans le débat sur la réforme, les organisations nationales d'armateurs et de pêcheurs montrent combien l'accès à la ressource demeure un enjeu essentiel pour chacun, et simultanément porteur d'intérêts contrastés. Les organisations professionnelles des pays possédant les flottes hauturières les plus mobiles dans les eaux de l'UE (Espagne, Pays-Bas, France) sont favorables au maintien du libre accès dans la zone des 200 milles après 2002, tout en prônant la pérennisation de la bande des 12 milles qui protège l'activité de leurs pêcheurs côtiers. A l'inverse, les organisations professionnelles d'autres pays se sont prononcées plus ou moins directement en faveur d'une renationalisation d'une partie des actuelles ZEE et, le cas échéant, d'une suppression de certains « droits historiques » dans la bande côtière des 12 milles. A l'instar de la résolution votée par le Parlement portugais en mars 1998, l'organisation des pêcheurs artisans portugais prône ainsi l'extension de la bande côtière à 50 milles marins⁵³, tandis que l'Irish Fishermen's Organisation propose 30 milles

⁵¹ Entretien avec Christoph Nordman, responsable de la consultation sur 2002 à la DG pêche, Bruxelles, 3 juin 1998.

⁵² Union des armateurs à la pêche de France, 1998.

⁵³ de Jesus, 1998.

marins⁵⁴. De manière plus indirecte, la proposition conjointe de la National Federation of Fishermen's Organisation et de la Scottish Fishermen's Federation appelant à décentraliser la PCP, par un transfert aux Etats côtiers de l'application de la politique de la ressource dans la zone des 200 milles, équivaut également à une forme de renationalisation des pêcheries⁵⁵. Cette renationalisation progressive de la gestion de la ressource halieutique, qui signifierait l'échec de l'actuelle PCP, sera bien entendu le thème controversé de la réforme de 2002.

L'échéance 2002 contribue également à alimenter un débat sur la responsabilité individuelle des pêcheurs face à la ressource, sans que l'on perçoive toujours les possibilités concrètes de réforme dans ce domaine. A l'exception des pêcheurs néerlandais qui y sont déjà soumis et de certains représentants de la pêche hauturière industrielle (par exemple galiciens), la substitution à terme aux TAC de quotas individuels transférables (QIT), marquant l'émergence de droits individuels de propriété de la ressource halieutique, demeure inacceptable pour une majorité des pêcheurs européens. Le principal argument opposé aux QIT est que ceux-ci favoriseraient une concentration de la ressource autour des grandes sociétés d'armement au détriment des entreprises artisanales. Si l'argument mérite d'être entendu, force est de constater que le phénomène de la concentration n'a pas attendu les QIT pour se manifester au sein de l'UE. Favorisée par la libre circulation des capitaux, on a assisté depuis les années quatre-vingt à l'émergence de grands groupes d'armement industriels européens (Pescanova en Espagne, Jaczon aux Pays-Bas) qui ont racheté des entreprises dans les divers pays de l'UE. Une même tendance à la concentration s'observe à l'échelle nationale dans le secteur de la pêche hauturière (Intermarché en France, Stevenson au Royaume-Uni). Il s'explique par le fait que, dans un secteur faisant appel à des investissements lourds, la compétitivité des entreprises dépend de la recherche d'économies d'échelle. Ces mouvements de concentration posent un problème politique qui est celui de leur compatibilité avec l'image que les sociétés européennes ont d'un métier s'étant construit historiquement autour de la figure de l'artisan. Cette question induit à son tour un débat sur les choix prioritaires de la PCP après 2002. S'agit-il d'aider certains pays de l'UE à préserver le modèle historique de la pêche artisanale au moyen de programmes redistributifs (option identitaire) ? Ou au contraire d'accompagner la marche vers la concentration au nom d'un impératif de compétitivité, quitte à financer les coûts sociaux de la transition (option libérale) ? Ou bien encore d'opérer les deux en parallèle (option syncrétique qui serait conforme à un modèle social européen) ?

Enfin, la PCP n'échappe pas à la dynamique des changements qui seront induits dans la décennie à venir par un nouvel élargissement de l'UE à plusieurs Etats maritimes situés à l'Est : Pologne, Lettonie, Estonie, ... Les flottes de ces pays se trouveront confrontées, dans la perspective de leur adhésion, aux impératifs de la PCP visant à réduire l'effort global de pêche. Cela signifiera la soumission des navires de pêche les moins performants à un plan de restructuration financé en partie par le budget de l'UE, comme cela fut le cas dans les années quatre-vingt en Grèce, en Espagne et au Portugal. Le compromis redistributif établi entre l'UE et les pêcheurs européens se trouvera nécessairement remis en cause et soumis à renégociation⁵⁶.

⁵⁴ Irish Fishermen's Organisation, 1998.

⁵⁵ NFFO-SFF, 1998.

⁵⁶ Cette étude est la version française d'un chapitre intitulé « Diving into the Common Fisheries Policy », qui paraîtra

Sigles et abréviations

ACFM	: Comité d'avis sur la gestion des pêches
ACP (pays)	: Pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique
AELE	: Association européenne de libre-échange
CE	: Communauté européenne
CIEM	: Conseil international pour l'exploration de la mer
CJCE	: Cour de justice des communautés européennes
CNPEM	: Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
CPANE	: Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est
CSTEP	: Comité scientifique, technique et économique de la pêche
FEDER	: Fonds européen de développement régional
FSE	: Fonds social européen
GATT de	: <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Accord général sur les droits de douane et le commerce)
ICCAT	: Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
IFOP	: Instrument financier d'orientation de la pêche
OCM	: Organisation commune du marché
OMC	: Organisation mondiale du commerce
OP	: Organisation de producteurs
PAC	: Politique agricole commune
POP	: Programme d'orientation pluriannuel
PPE	: Parti populaire européen
QIT	: Quotas individuels transférables
SPG	: Système des préférences généralisées
TAC	: Totaux admissibles de captures
UE	: Union européenne
ZEE	: Zones économiques exclusives

au printemps 2000 dans l'ouvrage dirigé par Helen Wallace et William Wallace, *Policymaking in the European Union* (Oxford, Oxford University Press). Je tiens à remercier pour leurs commentaires critiques Jean-René Couliou, Michel Dion, Cyrille Guemelec, Alain Laurec, Dominique Levieil, Helen et William Wallace.

Bibliographie

Abélès M. (1996), *En attente d'Europe*, Hachette, Paris.

Antoine L. (1995), « Quand la controverse tourne à l'impasse : la guerre du thon », *Natures, Sciences, Sociétés*, 3 (1), pp. 6-15.

Arias Cañete M. (1998), *Rapport sur la proposition de règlement du Conseil relative aux actions structurelles dans les secteurs de la pêche*, Parlement européen, Commission de la pêche, Bruxelles.

Arocena J. (1998), « Argentine : inquiétude des Espagnols », *Le Marin*, 27 février.

Bonino E. (1998), « Filet maillant dérivant : Bruxelles s'explique », *Le Figaro*, 7 avril.

Chaumette P. (1998), « La politique commune des pêches », in *Droits maritimes. Exploitation et protection de l'Océan*, Juris-Service, Lyon.

Commission (1991), *Rapport 1991 au Conseil et au Parlement sur la Politique Commune de la Pêche*, SEC (91) 2288, Bruxelles.

Commission (1996), *Rapport sur le contrôle de la politique européenne des pêches*, COM (96) 100 final, Bruxelles.

Commission (1997a), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'avenir des produits de la pêche dans l'Union européenne. Responsabilité, partenariat, compétitivité*, Bruxelles.

Commission (1997b), « Avis sur la demande d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne », *Bulletin de l'Union européenne*, 7.

Commission (1998), *Communication au Conseil et au Parlement européen sur l'évolution du contrôle au sein de la politique de la pêche*, Bruxelles.

Costa O. (1999), « L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg », *Critique Internationale*, n° 5, pp. 14-21.

Couliou J-R. (1998), *La Pêche bretonne. Les ports de Bretagne sud face à leur avenir*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

Criado Alonso F. (1996), *Regional participation in governance in the EU: the cases of Galicia, the Basque Country, Scotland in the fisheries policy field*, Master Thesis, College of Europe, Bruges.

Del Vecchio A. (1995), « La politique commune de la pêche : axe de développement », *Revue du Marché Unique Européen*, 2, pp. 27-36.

Dubbink W., van Vliet M. (1996), « Market regulation versus co-management », *Marine Policy*, 20 (6), pp. 499-516.

Fishing News, 18 mars 1998, « Black fish blitz ».

Fishing News, 27 mars 1998, « Start lobbying now for EU cash ».

Fishing News, 20 novembre 1998, « Devolution marks new fisheries battleground ».

Fraga Estévez C. (1997), *Rapport sur la politique commune des pêches après l'an 2002*, Parlement européen, PE 220.887, Luxembourg.

Godard O. (1997) (ed.), *Le Principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Editions de l'EHESS, Paris.

Gray T.S. (1998) (ed.), *The Politics of Fishing*, Mac Millan, Londres.

Gueguen J., Laurec A., Maucorps A. (1990), « La gestion des pêcheries communautaires et les mécanismes de décision », in Lebullenger J. et Le Morvan D. (eds.) (1990), pp. 145-161.

du Guerny S., Bauer A. (1994), « Bruxelles n'accordera pas de clause de sauvegarde à la pêche », *Les Echos*, 14 février, Paris.

Harding C. (1992), « Who goes to Court in Europe? An analysis of litigation against the European Community », *European Law Review*, 17(2), pp. 105-125.

Hix S. (1999), *The Political System of the European Union*, Routledge, Londres.

IFREMER (1995), « Les organisations de producteurs des pêches maritimes françaises. Situation et typologie, direction des ressources vivantes », non publié.

IFREMER (1999), « Evaluation des accords de pêche conclus par la Communauté européenne », Paris, août, dactylographié.

Irish Fishermen's Organisation (1998), « Response to CFP questionnaire », non publié, Dublin.

de Jesus J.A.R. (1998), *The Portuguese Fisheries Policy in the Context of European Integration: Challenges and Perspectives*, Thesis for the Master of European Studies, College of Europe, Bruges.

Karagiannakos A. (1997), « Total Allowable Catch and the quota management system in the European Union », *Marine Policy*, 20 (3), pp. 235-248.

Lebullenger J., Le Morvan D. (eds.) (1990), *La Communauté européenne et la mer*, Economica, Paris.

Lequesne C. (1998a), « Comment penser l'Union européenne ? », in Smouts M-C. (1998).

Lequesne C. (1998b), « Market vs. local communities? : quota hopping and the EU fisheries policy », ECPR-ISA joint conference, Vienne, 16-19 septembre 1998, non publié.

Lequesne C. (1999), « Capteurs de quotas. La pêche européenne entre territoires et marché », *Critique Internationale*, n° 2, pp. 121-131.

Majone G. (1995), *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Montchrestien, Paris.

Marine Stewardship Council (1997), *Principles and Criteria for Sustainable Fishing*, Londres.

National Federation of Fishermen's Organisations - Scottish Fishermen's Federation (1998), « European Fisheries after 2002 : Decentralisation of the Common Fisheries Policy », non publié.

Oliver T. (1998), « Can quotas save stocks ? », in Gray T. (ed.) (1998), pp. 68-80.

Parlement européen (1996), *Accords bilatéraux et conventions internationales de pêche*, Direction générale des études, Luxembourg.

Parrès A. (1997), *Affirmer la place des pêches maritimes françaises face aux défis mondiaux*, rapport au Conseil économique et social, Paris.

Revéret J.-P. et Weber J. (1997), « L'évolution des régimes internationaux de gestion des pêches », in Godard O. (1997), pp. 245-258.

Shackelton M. (1983), « Fishing for a policy ? The common fisheries policy of the Community », in Wallace H., Wallace W., Webb C. (eds.), (1983), pp. 349-371.

Shackelton M. (1986), *The Politics of fishing in Britain and France*, Gower, Aldershot.

Schirmann-Duclos D., Laforge F. (1998), *La France et la mer*, Presses Universitaires de France, Paris.

Smouts M.-C. (1998), *Les Nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris ; à paraître en anglais, Hurst, Londres.

Steel D. (1998), « The role of the European Parliament in the CFP », in Gray T.S., pp. 33-51.

Thivend P. (1998), *Les Fonds structurels en Bretagne dans une Union élargie*, rapport au Conseil économique et social de la région Bretagne, Rennes.

Thom M. (1993), *The Governance of a Common in the European Community: The Common Fisheries Policy*, PhD Thesis, University of Strathclyde.

Union des armateurs à la pêche de France (1998), « Réponse de l'UAPF au questionnaire de la Commission sur la politique commune de la pêche après 2002 », *La Pêche maritime*, mai-juin-juillet 1998, pp. 322-334.

Wallace H., Wallace W., Webb C. (eds.) (1983), *Policy-making in the European Community*, John Wiley, Londres.

A n n e x e s

Tous les chiffres et graphiques sont d'origine
Bulletin statistique de la Commission européenne, Direction générale Pêche

Tableau 1
Nombre de pêcheurs

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*) (13)
Belgique (1)	845	818	762	720	652	624	[600]	750
Danemark (2)	6 945	6 682	7 277	5 491	5 275	5 055	4 792	5 860
Allemagne (3)	4 812	4 291	4 377	4 142	4 979	4 843	4 583	4 420
Grèce (4)	39 124	40 164	[40 164]	[40 164]	[40 164]	[40 164]	[40 164]	39 870
Espagne	87 351	84 838	82 299	79 369	77 962	75 009	75 434	68 000
Finlande (5)	3 046	2 884	2 739	2 750	2 372	2 792	2 948	3 000
France (10)	32 622	30 953	29 588	28 306	27 598	26 879	26 522	25 030
Irlande (6)	-	7 910	-	7 700	7 700	5 500	[5 415]	6 270
Italie (7)	41 429	39 171	45 620	45 000	[45 000]	[45 000]	[44 000]	43 550
Pays-Bas (8)	3 502	3 932	2 876	2 834	2 796	3 756	3 810	2 380
Portugal (9)	40 610	38 745	36 337	34 454	31 721	30 937	28 458	59 420
Suède	3 823	-	-	3 000	3 500	2 999	2 802	3 300
Royaume-Uni (11)	24 230	-	-	23 000	20 766	19 928	19 044	18 370
EUR 12 (12)	-	-	-	[271 180]	[264 613]	[257 695]	[252 822]	243 920
EUR 15 (12)	-	-	-	[276 930]	[270 485]	[263 486]	[258 572]	250 220

(*) : Chiffres provisoires

Sources : OCDE – nombre de pêcheurs (à plein temps et temps partiel), sauf indication contraire :

(1) : Ministère de l'Agriculture belge 1990-1993

(2) : Ministère de la Pêche (Danemark) pour 1990,1991 et 1992

(3) : Ministère de l'Agriculture (Allemagne) pour 1994

(4) : Service National Statistique de Grèce, Statistique d'agriculture ; chiffres de 1991 pour 1992 - 1996

(5) : Statistical Yearbook of Finland pour 1992, OCDE pour 1994 mais marins-pêcheurs professionnels

(6) : Rapport 1991, sec (91) 2288 final ;

Etude régionale à caractère socio-économique dans le secteur de la pêche – DG Pêche pour 1991

(7) : ISTAT 1990-1992, chiffres de 1993 pour 1994-1995

(8) : Etude régionale à caractère socio-économique dans le secteur de la pêche – DG Pêche pour 1990 ; Produktschap Vis pour 1994

(9) : Ministerio da agricultura, desenvolvimento rural e das pescas pour 1990 – 1994

(10) : FAO pour 1996

(11) : Etude régionale à caractère socio-économique dans le secteur de la pêche – DG Pêche pour 1990

(12) : Estimation : données pas complètes pour tous les Etats membres

(13) : Etudes statistiques de la DG Pêche (chiffres provisoires)

L'augmentation apparente du nombre d'emplois dans certains Etats membres en 1997 pourrait être liée à l'adaptation de critères de comptabilisation des emplois différents de ceux habituellement utilisés par l'OCDE.

Tableau 2
Volumes des captures par Etat membre – Poissons, crustacés, mollusques etc.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgique	41 473	39 894	37 129	36 111	34 259	35 628	30 839	30 508
Danemark	1 475 726	1 751 156	1 953 819	1 492 290	1 843 735	1 998 907	1 681 186	1 826 854
Allemagne	326 771	232 451	217 104	253 044	228 251	238 817	236 565	259 785
Grèce	138 139	145 942	160 661	168 652	191 826	167 338	163 647	171 031
Espagne	1 120 424	1 071 308	1 099 669	1 110 118	1 179 669	1 214 049	1 128 770	1 109 984
Finlande	123 936	110 297	131 775	136 307	152 322	155 515	165 030	166 099
France	690 189	650 608	658 995	640 077	645 813	675 612	632 940	571 652
Irlande	263 421	284 721	278 721	321 626	331 389	437 102	368 044	329 802
Italie	436 482	462 642	457 911	460 607	479 761	488 543	427 787	350 547
Pays-Bas	404 817	405 216	431 732	461 641	419 927	438 110	410 807	461 016
Autriche	533	500	479	420	388	404	450	465
Portugal	323 266	324 261	296 059	291 010	265 396	262 264	261 341	221 683
Suède	250 985	237 015	307 548	341 901	386 821	404 595	170 893	357 415
Royaume-Uni	783 292	804 883	828 247	877 703	897 562	913 604	869 800	896 361
EUR 12	6 004 000	6 173 082	6 420 047	6 112 879	6 517 588	6 869 974	6 211 726	6 229 223
EUR 15	6 379 454	6 520 894	6 859 849	6 591 507	7 057 119	7 430 488	6 748 099	6 753 202

captures nominales (poids vif équivalent des quantités débarquées) en tm

Source : Eurostat

Tableau 3
Flottes par tonnage*

	1990 01/01/91	1991 01/01/92	1992 01/01/93	1993 01/01/94	1994 01/01/95	1995 01/01/96	1996 01/01/97	1997 01/01/98	1998 01/01/99 (e)
Belgique	26 296	27 732	26 072	24 769	24 439	23 262	23 503	23 082	22 787
Danemark	122 300	117 949	109 559	95 816	98 684	97 455	97 432	97 932	97 665
Allemagne	119 802	92 775	81 446	83 542	79 125	78 779	72 428	75 103	67 748
Grèce (a)	61 128	129 474	128 761	120 883	119 375	118 332	117 274	111 933	104 931
Espagne	795 291	788 232	765 776	729 109	703 902	656 002	629 805	589 359	553 266
Finlande (b)	16 748	16 059	15 709	15 054	22 510	22 661	22 277	24 170	22 555
France	209 515	198 801	191 211	187 659	180 898	178 678	198 101	209 460	210 778
Irlande	54 304	56 236	58 638	55 259	56 110	58 769	59 307	61 082	58 263
Italie (c)	273 719	274 063	269 883	267 931	262 296	260 765	260 766	260 603	247 333
Pays-Bas	177 593	174 274	173 651	173 250	180 219	180 607	180 607	174 344	177 308
Portugal (d)	186 523	183 306	168 248	148 830	131 309	126 568	124 039	123 923	188 812
Suède	-	-	-	-	50 752	50 931	48 840	48 840	47 779
Royaume- Uni	248 142	252 601	252 215	251 567	244 100	247 198	236 198	253 409	257 005
EUR 12	-	2 295 443	2 225 460	2 138 615	2 080 457	2 026 415	1 999 460	1 980 230	1 915 896
EUR 15	-	-	-	-	2 153 719	2 100 007	2 070 577	2 053 240	1 986 230

(*) : tonnage statistique CEE – DG Pêche (mélange de GT, GRT et autres)

Sources : fichier des navires de pêche des C.E. – DG Pêche sauf indication contraire :

(a) : Service Statistique Nationale de Grèce

(b) : Statistical Yearbook of Finland 1990-1993

(c) : Ministerio da agricultura, desenvolvimento rural e das pescas pour 1990 – 1994

(d) : Données agrégées basées sur les déclarations des Etats membres, arrêtées au 31-08-99 pour la France, y inclus les D.O.M

17.618.

Tableau 4
Commerce extérieur Europe – Extra Communauté européenne

	Importations		Exportations		Solde	
	Q	V	Q	V	Q	V
1989	3 991	6 390	1 328	1 462	-2 663	-4 928
1990	4 160	6 925	1 220	1 352	-2 940	-5 573
1991	3 998	7 698	1 302	1 471	-2 696	-6 227
1992	4 096	7 655	1 432	1 420	-2 664	-6 235
1993	4 020	7 064	1 478	1 454	-2 542	-5 610
1994	4 723	8 124	1 593	1 682	-3 130	-6 442
1995	4 306	8 277	1 604	1 643	-2 702	-6 634
1996	4 312	8 643	1 555	1 734	-2 757	-6 909
1997	4 569	9 643	1 660	1 936	-2 909	-7 707
1998	4 630	11 130	1 577	1 869	-3 053	-9 261

(*) : EUR 15-Extra CE 15 à partir de 1995

Importation : valeur cif Exportation : valeur fob Q : Milliers de tonnes - V : Millions d'écus

Tous les produits de la pêche (y compris farines, huiles, déchets, etc.)

Sources : Eurostat-Comext

Part relative en % des volumes de capture 1997 par Etat Membre

