

# De la convergence européenne à la mise en oeuvre différenciée : le cas de la politique de la pêche

Christian Lequesne

► **To cite this version:**

Christian Lequesne. De la convergence européenne à la mise en oeuvre différenciée : le cas de la politique de la pêche. *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État.*, May 2000, Paris, France. hal-01052967

**HAL Id: hal-01052967**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01052967>**

Submitted on 29 Jul 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.

**Colloque CEVIPOF - CERI**

«L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat»

SCIENCES PO, Paris, 26 et 27 mai 2000

**DE LA CONVERGENCE EUROPEENNE A LA MISE EN OEUVRE  
DIFFERENCIEE : LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE<sup>1</sup>**

**De**

**CHRISTIAN LEQUESNE**

Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI)

Sciences Po, Paris

<lequesne@ceri-sciences-po.org>

---

<sup>1</sup> Cette communication s'inscrit dans le cadre d'une recherche sur la gouvernance européenne de la pêche, entamée en 1998 grâce au soutien financier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et devant donné naissance à un ouvrage aux Presses de Sciences Po.

Erigée dès le XVII<sup>ème</sup> siècle en principe de droit international, la liberté de navigation entre les nations a induit en parallèle la liberté de pêche. Dans son célèbre *Mare Liberum* publié en 1609, le juriste néerlandais Grotius opposait «la capture du poisson en rivière, qui ne peut être libre car cela conduirait à son rapide épuisement, à la pêche en mer qui est libre, car il est impossible d'en épuiser les richesses»<sup>1</sup>. Malgré quelques exceptions comme le publiciste écossais William Welwood qui réfuta dès 1653 les arguments de Grotius, en observant que la liberté de la pêche conduisait à une surexploitation des fonds, le paradigme de l'inépuisabilité de la ressource halieutique s'imposa pendant deux siècles. De ce fait, il ne suscita pas de véritable débat international sur la protection de la ressource halieutique. La situation changea à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle où le bouleversement du «monde de la pêche par l'arrivée de la vapeur à bord des navires et par la recherche d'un profit immédiat»<sup>2</sup>. Cela déboucha dans le champ scientifique sur la création, en 1902, du Conseil International pour l'Exploitation des Mers (CIEM), puis, dans le champ intergouvernemental, sur la mise en place, à partir de 1911, d'un réseau de commissions interétatiques censées permettre aux Etats de limiter la surexploitation des stocks en organisant l'accès des navires à la ressource dans des pêcheries données.

La Politique commune de la pêche est née formellement en 1970 autour d'un principe général et de deux formes d'intervention. Le principe général est celui du libre accès des pêcheurs des Etats membres aux eaux communautaires. Calquées sur les mesures de la Politique Agricole Commune (PAC), les deux formes d'intervention sont d'une part, l'organisation d'un marché communautaire des produits halieutiques sur le modèle des organisations communes de marché régissant les fruits et légumes, et d'autre part, des mesures d'aides structurelles à la modernisation des métiers de la mer et des outils de production. Ce n'est qu'en 1983 que la Communauté européenne a pu revendiquer l'existence d'une politique de

conservation de la ressource destinée à limiter les captures. Laborieusement négociées pendant sept ans par les ministres de la pêche, les mesures de régulation contenues dans le règlement 170/83 du 25 janvier 1983 n'étaient pas foncièrement originales par rapport à celles qu'avaient promu jusqu'à lors les commissions internationales de pêche. Elles trouvaient place néanmoins dans un cadre institutionnel original, puisqu'une agence de régulation supranationale, la Commission européenne, et des normes juridiques supranationales s'imposaient pour la première fois aux pêcheurs et aux administrations des Etats parties prenantes à une pêcherie.

Considérée comme un axe majeur de la PCP, à tel point que de nombreux écrits attribuent souvent à tort la naissance de «l'Europe bleue» au règlement de 1983, la politique communautaire de conservation de la ressource permet de s'interroger sur les modes de production et de légitimation d'une action politique européenne qui n'est pas exclusivement mais majoritairement régulatrice, c'est à dire qui consiste en «un contrôle permanent et concentré, exercé par une autorité politique sur des activités dotées d'une certaine valeur sociale pour une communauté»<sup>3</sup>.

Cette communication commencera par examiner les mesures de régulation qui caractérisent la politique européenne de conservation de la ressource halieutique depuis ses origines et dont l'inscription à l'agenda politique de l'UE résulte de ce que l'on peut appeler une *offre* de la Commission européenne.

Elle montrera ensuite que la mise en oeuvre de la régulation européenne et son contrôle demeurent des processus institutionnels différenciés par territoire, insistant sur le rapport entre les problèmes de légitimation de l'UE et cette différenciation.

A travers l'émergence d'un contrôle communautaire des mesures de conservation de la ressource, elle s'interrogera enfin sur les conditions de passage d'une régulation née de l'offre de la Commission à une régulation par la *demande* des pêcheurs eux-mêmes, posant à cette occasion la question de la convergence des pratiques politiques européennes.

## **1. De la limitation des captures à la réduction de l'effort de pêche: la régulation par l'offre**

Les théories politico-économiques distinguent plusieurs formes d'intervention publique de l'Etat dans l'économie: la redistribution des revenus, la stabilisation macro-économique et la régulation. Pour Giandomenico Majone, la régulation «tente de corriger diverses formes de 'déficiences du marché', telles que le pouvoir des monopoles, les externalités négatives, le déficit d'information ou une fourniture insuffisante de 'biens collectifs'»<sup>4</sup>. Ce théorème libéral affirmant que l'absence d'entraves à l'échange entraîne une allocation efficace des biens collectifs peut être discuté. Il ne saurait en tout cas s'appliquer aux ressources naturelles. Ces dernières sont en effet par essence épuisables et, comme l'ont souligné toutes les études sur la «gouvernance des communs»<sup>5</sup>, une liberté d'accès et d'exercice ne peut que conduire à l'arrivée d'acteurs trop nombreux. La recherche du profit maximum entraîne alors une surexploitation et un épuisement des biens collectifs que Garrett Harding a théorisé sous le concept de «Tragédie des Communs»<sup>6</sup>. Dans le domaine de la pêche en mer, la régulation se pose donc en termes d'encadrement du libre accès des navires par des mesures restrictives d'utilisation de la ressource.

Le libre accès des pêcheurs des Etats membres aux eaux communautaires a été décidé dès 1970, conformément au principe général d'égalité de traitement des acteurs économiques posé par le traité de Rome, tout en étant parallèlement rappelé par la Cour de justice des Communautés européennes dans sa jurisprudence. C'est également au nom du principe libéral de libreaccès que les Zones Economiques Exclusives des Etats membres, prévues par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, ont donné naissance à compter du 1er janvier 1977 à une zone de pêche communautaire des 200 milles, assortie toutefois de mesures de régulation de la ressource. La première de ces mesures fut l'instauration du système dit des Totaux admissibles de captures (TAC) et quotas, qui fut suivi par des réglementations techniques de conservation et, enfin, par une politique de limitation de l'effort de pêche. Toutes ces mesures ont comme particularité de se situer du côté de l'offre de régulation, c'est à dire qu'elles sont largement le fruit des propositions faites par les experts et par les fonctionnaires de la DG pêche au sein de la Commission européenne. Comme dans toute organisation bureaucratique, ces derniers ont été tentés par cette fonction d'utilité d'étendre leur pouvoir sur le secteur de la pêche tout en échappant aux contraintes d'un budget communautaire dont les modestes crédits fixaient des limites strictes aux autres formes d'intervention. En ce sens, l'action régulatrice de la Commission européenne en matière de conservation

de la ressource halieutique infirme les théories traditionnelles de la décision publique selon lesquelles la maximisation des budgets constituerait l'unique source de pouvoir des bureaucraties.

#### Le système communautaire des TAC et quotas

Le système des TAC et quotas adopté formellement par la CE en 1983 s'inspire de ce qui a été mis en place par les commissions régionales de pêche, et notamment par la Commission des Pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE) créée en 1959. L'outil a été reconnu par la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay de 1982 qui autorisait tout Etat côtier désireux de préserver et d'exploiter les ressources biologiques à fixer «le volume admissible des captures en ce qui concerne [...] sa zone économique exclusive»<sup>7</sup>. Quelque 120 stocks de poissons et de crustacés en Atlantique, en Manche, en mer du Nord et en Baltique sont ainsi soumis au système des TAC et quotas par l'UE<sup>8</sup>. Dans la mesure où la Méditerranée ne s'était pas vue reconnaître en 1977 de ZEE par le droit international de la mer, les ministres de la pêche de la CE ont estimé en 1983 qu'elle échappait à la régulation par les TAC. Suite à une recommandation de la *Commission Internationale des thonidés de l'Atlantique* (CICTA) faisant état d'une menace sur le stock de thon rouge, le Conseil de l'UE a toutefois décidé en décembre 1998 l'instauration d'un TAC sur cette espèce s'appliquant non seulement aux captures de l'Océan Atlantique mais aussi de la Méditerranée.

L'adoption chaque année par les ministres européens de la pêche des TAC et quotas qui encadreront l'activité des pêcheurs au cours de l'année suivante est un exercice rituel à l'occasion duquel se confrontent rationalité experte et rationalité politique. Elle permet de s'interroger sur les modes de production de la régulation européenne. Le point de départ de la négociation est une évaluation qui s'apparente au registre de l'expertise scientifique. La DG pêche de la Commission est saisie au plus tôt en octobre ou novembre d'un rapport annuel formulé par les biologistes des pêches au sein du *Comité d'Avis sur la Gestion des Pêcheries* (ACFM) du CIEM. Cet avis, qui fixe les TAC par espèce et par division géographique, concerne les stocks strictement communautaires mais aussi ceux qui sont partagés avec certains pays tiers comme la Norvège, les Iles Féroé ou les Pays baltes. Ils distinguent généralement les TAC analytiques, établis sur la base d'évaluations que les scientifiques estiment vérifiées, des TAC conservatoires destinés par les mêmes

scientifiques à protéger une espèce en danger sans que des données précises permettent de le prouver complètement.

[Carte des zones de pêche CIEM]

L'avis scientifique est le plus souvent entériné sans modification par le *Comité scientifique, technique et économique* de la Commission européenne au sein duquel se retrouvent en partie les mêmes experts qu'à l'ACFM. A partir de là, il constitue la base sur laquelle la Direction de la conservation et du contrôle de la DG pêche fonde sa proposition de répartition des TAC en quotas nationaux. Se sentant investis d'une mission de «gardiens des stocks», les fonctionnaires de la DG pêche valident le plus souvent les avis des comités scientifiques en sachant pertinemment que les ministres et les fonctionnaires nationaux chercheront ensuite à revoir leurs propositions dans un sens plus favorable à leurs pêcheurs respectifs. Dès lors que la Commission a remis en novembre sa proposition aux administrations nationales, la rationalité de la négociation passe en effet du problème de la protection des stocks de poissons à celui de la protection des territoires, ou encore de la gestion de la ressource à celle de la paix sociale.

Cette combinaison de rationalités différentes infirme la thèse d'auteurs, comme Giandomenico Majone, selon lesquels la régulation européenne serait prioritairement une affaire d'autorités administratives agissant sur la base de «rapports techniques»<sup>9</sup>, comme elle infirme l'idée assez répandue chez les spécialistes de science sociale travaillant sur la PCP que cette dernière serait focalisée à l'excès sur les seuls objectifs biologiques et économiques (au sens de la maximisation de la rente) et négligerait de prendre en compte les pêcheurs<sup>10</sup>. Au contraire, la rationalité politique qui privilégie «la minimisation à court terme des risques de conflits entre pêcheurs et avec les pêcheurs» domine le processus de négociation des TAC et quotas<sup>11</sup>. Une autre matérialisation de la forte présence du politique sur la biologie et l'économie se trouve dans le principe fondateur de la *stabilité relative*. Etabli dès 1976 par les ministres des Affaires étrangères, ce principe reconnaît à chaque Etat une proportion fixée du TAC établi pour chaque stock sur la seule base des antériorités de captures de la flotte nationale.

On mesure avec la stabilité relative comme avec la répartition des TAC en quotas nationaux une autre difficulté qui résulte de l'établissement d'une

démarcation nette, comme le font certaines typologies de politique publique<sup>12</sup>, entre ce qui relèverait d'une part des politiques régulatrices et d'autre part des politiques distributives. La répartition des TAC en quotas démontre au contraire l'imbrication entre une forme de contrôle exercé par une autorité publique sur une activité ayant une valeur sociale pour tous (régulation) et un transfert différencié de ressources à des groupes sociaux (distribution).

La négociation annuelle des TAC est une illustration des limites attachées aux analyses qui réduisent la régulation européenne à une négociation entre des experts rationnels cherchant à produire de «bonnes décisions» dans des secteurs marqués par une forte complexité technique, quitte à ce que les responsables gouvernementaux passent outre dans la phase de mise en oeuvre<sup>13</sup>. Si elle met effectivement en jeu des fonctionnaires de la Commission et des comités d'experts dont les attentes sont largement déconnectées des cycles électoraux, elle montre aussi l'implication d'acteurs politiques dont la rationalité décisionnelle est fonction de la préservation de la paix sociale dans les territoires nationaux, y compris lorsque celle-ci est susceptible d'être menacée par un groupe social très limité.

#### Les réglementations techniques

La PCP est également une illustration de la place qu'occupe la *réglementation* comme forme spécifique de régulation européenne. La politique européenne de conservation de la ressource halieutique repose en effet, depuis 1983, sur une pléthore de réglementations techniques visant à encadrer la pêche par des normes sur le maillage des filets, sur les conditions de stockage des filets spéciaux à bord des navires, sur les tailles minimales des espèces au débarquement, sur les interdictions ou les restrictions de pêche pour certains engins ou pour certaines zones («cantonnements»).

Ces réglementations se situent plus encore que les TAC du côté de l'offre de régulation, c'est à dire qu'elles sont souvent des initiatives des fonctionnaires de la DG pêche s'appuyant sur des travaux d'experts. Il existe une communauté d'idées et de savoir entre les experts et les fonctionnaires de la Commission partageant le fait que les TAC ne suffisent plus à assurer une protection efficace des stocks dans les eaux communautaires, qui est assimilable à ce que Peter Haas a appelé une «communauté épistémique»<sup>14</sup>.



Les réglementations techniques constituent un domaine dans lequel les responsables politico-administratifs nationaux et les pêcheurs -via leurs instances de représentation- parviennent à amender moins facilement les propositions de la Commission que pour les TAC et quotas, faute de pouvoir apporter des expertises alternatives à celles de la DG pêche. Malgré les réticences de nombreux gouvernements, le projet de refonte des règlements techniques soumis fin 1995 par la Commission au Conseil dans le but de créer un corpus unique de textes (protection des espèces juvéniles, maillages minimaux des filets,...) a ainsi été adopté sans que de grands amendements aient été apportés aux propositions initiales de la Commission<sup>15</sup>.

#### La limitation de l'effort de pêche

A partir des années quatre-vingt-dix, le constat récurrent que les TAC et quotas ne suffisaient pas à endiguer la surpêche -en particulier parce que le processus de décision européen était trop tributaire du maintien de la paix sociale- a conduit les fonctionnaires de la DG pêche à explorer une autre dimension de la politique de conservation qui est la limitation de l'effort de pêche par une série de mesures comme l'instauration de licences, la limitation du temps passé en mer et surtout la restructuration des flottes. La mobilisation des experts (biologistes mais aussi économistes) chargés de rédiger des rapports montre le caractère expérimental du processus de confection de la régulation au plan européen<sup>16</sup>. Ce caractère expérimental explique pourquoi la Commission offre constamment de nouvelles mesures de régulation en vue de limiter la surpêche qui s'ajoutent mais ne se substituent jamais aux mesures existantes. Acteur de la PCP depuis son origine, le Président français du Comité National des Pêches Maritimes aime qualifier ce phénomène de «méthode du mille feuilles»<sup>17</sup>: chaque couche de régulation correspond à un essai de trouver une solution meilleure que la précédente que, par ailleurs, l'on s'interdit d'éliminer totalement dans la mesure où elle n'a pas fait entièrement la preuve de son inefficacité. La conséquence est bien entendu l'impression répandue chez les pêcheurs d'un manque de performance des mesures européennes qui ne contribue pas à légitimer à leurs yeux l'utilité de la PCP.

L'instauration de licences de pêche dans le but de réduire l'effort de pêche n'est pas une mesure novatrice par rapport à ce qui se pratiquait déjà dans la plupart des Etats membres. En Espagne, un système de licences, comportant des listes

spécifiques déterminées selon les métiers pratiqués, a été établie dès 1980. Aux Pays-Bas, un système de permis de pêche a été introduit dès 1981 pour la pêche du cabillaud et a été étendu en 1987 à d'autres espèces. Si les licences ont souvent été critiquées par les pêcheurs français comme une barrière à l'entrée de jeunes dans la profession, elle ont été couramment utilisées pour gérer des pêcheries locales comme celles de la coquille-saint-jacques en Baie de Saint-Brieux, de la crevette en Guyane ou de la civelle (petite anguille) en Loire-Atlantique<sup>18</sup>.

Bien que les experts en halieutique aient souvent démontré, en particulier dans des rapports commandés par la FAO ou l'OCDE, que la limitation par une licence des intrants dans une pêcherie ne résolvait pas le problème de la surpêche, la Commission a tout de même promu cet instrument au plan communautaire<sup>19</sup>. A l'issue du règlement cadre de décembre 1992 instituant un nouveau régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, la DG pêche fit en effet des propositions aux administrations nationales qui portaient sur l'instauration d'un système communautaire de licences destiné à encadrer des activités déterminées dans la zone de pêche communautaire, dans les eaux des pays tiers et en haute mer.

Face à l'opposition de plusieurs organisations professionnelles nationales à une proposition qui contribuait à limiter l'accès de leurs membres à certaines pêcheries, les ministres de la pêche adoptèrent le 20 décembre 1993 un compromis qui se situait bien en-deça des attentes de la DG pêche. Le règlement 3690/93<sup>20</sup> fixe le principe de la délivrance obligatoire par les administrations nationales d'une autorisation administrative de pêche pour tous les navires, et précise que les informations contenues dans un tel document doivent être conformes à celles figurant dans le fichier communautaire des flottes de pêche établi en 1989 par la Commission. La valeur ajoutée de ce règlement communautaire sur les licences réside en quelque sorte uniquement dans une meilleure harmonisation des données contenues dans les documents nationaux.

Ce texte aurait conservé un profil bas si les fonctionnaires de la Commission, entrepreneurs habitués à revenir à la charge auprès des administrations nationales<sup>21</sup>, n'étaient pas parvenu à faire adopter par le Conseil pêche en juin 1994 un second règlement 1627/94 établissant le cadre de délivrance de *permis de pêche spéciaux* (PPS). Il s'agit d'une mesure de limitation de l'effort de pêche permettant aux Etats membres d'accorder des licences de pêche, validées par la

Commission, à des navires individuels exploitant certaines zones de pêche pendant des périodes déterminées. Applicables à partir du 1er janvier 1996, ces PPS communautaires n'ont été utilisés que pour réguler la pêche de rares espèces comme la coquille-saint-jacques, des crustacés et des poissons vivant en eau profonde. Ils ont toutefois obligé les administrations nationales à effectuer une évaluation régulière de leur effort de pêche sur ces espèces et à dresser une liste nominative des navires engagées dans ces types de pêcherie.

A la différence des TAC, l'instauration de licences a été toutefois peu perçue par les pêcheurs comme un instrument de centralisation *top-down* marquant l'interventionnisme de la Commission dans la régulation de leur activité. Mais il est vrai aussi que les licences, dont les experts ne cessent de répéter qu'elles sont insuffisantes pour limiter l'effort de pêche, n'ont jamais constitué l'instrument prioritaire sur lequel la Commission a cherché à asseoir la politique communautaire de conservation de la ressource.

La situation est différente avec deux autres méthodes proposées par la Commission: d'une part, la limitation du temps passé en mer et, d'autre part, la restructuration des flottes nationales par les POP. La première mesure figurait dans les incitations du règlement-cadre de 1992 visant à assurer une «exploitation rationnelle et responsable des ressources sur une base durable». La limitation du temps passé par les pêcheurs en mer est une autre forme de régulation *expérimentale* que les fonctionnaires de la Commission et les experts ont décalqué des expériences pratiquées dans certains pays tiers en sachant d'emblée qu'elle ne constituait en rien une panacée. Les restrictions visant la durée des séjours en mer pour la pêche du flétan du Pacifique, introduites en 1979 au Canada, n'avaient ainsi pas réussi à limiter efficacement l'augmentation de l'effort de pêche. De même, les limitations visant la fréquence des sorties en mer, qui ont été introduites dès 1981 dans certaines zones de pêche aux Etats-Unis, ne se sont pas accompagnées d'une véritable reconstitution des stocks<sup>22</sup>. Comme toujours, il importait surtout aux fonctionnaires de la DG pêche d'inciter par l'innovation les administrations nationales et les pêcheurs nationaux à tester de nouvelles méthodes régulatrices.

Dans le contexte des années quatre-vingt-dix où le principe de *subsidiarité* tendait à s'imposer comme un nouveau mode légitime d'action publique au sein de l'UE, les gouvernements nationaux étaient incités et non plus obligés d'introduire le temps passé en mer comme une mesure complémentaire aux TAC et quotas.

L'instrument ne fut retenu que par quelques administrations nationales -danoise, britannique, néerlandaise- en vue de réguler certaines pêcheries. En Grande-Bretagne, le plan «*Days at sea*» mis en place par le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche visa ainsi essentiellement l'activité des navires pélagiques. La mesure communautaire a été largement instrumentalisée par les fonctionnaires britanniques du MAFF afin d'imposer aux professionnels un nouvel effort de régulation de la ressource estimé nécessaire. A tel point que le syndicat des pêcheurs anglais et gallois NFFO a rapidement contesté l'extension possible d'une mesure qui avait été reprise à l'origine par la MAFF dans le but limiter le rendement des navires pélagiques écossais<sup>23</sup>. Ce qu'il convient surtout d'observer dans la position du NFFO face au plan «*Days at sea*», c'est l'opposition à une mesure communautaire de régulation dont l'application nationale était conçue comme une option et non plus comme une obligation. En quelque sorte, un syndicat professionnel, dont le discours ne cesse de revendiquer une décentralisation accrue de la PCP, est conduit paradoxalement à contester la légitimité d'une offre régulatrice de l'UE parce qu'elle ne s'impose pas de manière uniforme à tous les pêcheurs européens.

La limitation de l'effort de pêche par la mise en place des *Programmes d'orientation pluriannuels* (POP) a été situé d'emblée par la Commission au carrefour de la politique de conservation de la ressource et de la politique d'aide aux structures. Conçu comme une incitation à endiguer la surcapacité chronique de la flotte communautaire, le POP est devenu progressivement un programme contraignant de réduction pluriannuelle des flottes nationales, négocié par la Commission avec chaque Etat dans le but de parvenir, segment de flotte par segment de flotte à une meilleure adéquation entre l'effort de pêche et les stocks disponibles.

A partir du troisième POP (1992-1996), l'instrument -fixant des obligations en tonnage et en puissance- a incarné aux yeux des pêcheurs européens, quel que soit leur métier et leur situation économique, l'archétype de la régulation centralisée depuis Bruxelles visant à mettre leur activité sous tutelle. Il est vrai que l'incitation des POP au déchirage des navires constitue une mesure symbolique particulièrement forte puisqu'elle sous-tend une régulation par la destruction de l'outil de travail.

Le POP illustre parfaitement la manière dont une politique régulatrice se structure au plan européen, les enjeux et les conflits qu'elle soulève et la place centrale qu'y occupe la Commission. Les deux premiers POP (1983-1986 et 1987-1991) n'ont nullement permis de réduire la surcapacité des flottes communautaires. A l'inverse, ces dernières ont même crû sous l'effet des aides financières octroyées en parallèle tant par l'UE que par les Etats et les régions. De 1986 à 1988, la capacité de la flotte de pêche française a ainsi augmenté de 7% alors qu'elle aurait dû diminuer de 2,7% au terme du POP 2<sup>24</sup>. Si l'inefficacité des POP 1 et 2 a souvent été expliquée par leur caractère non contraignant, elle a été due d'abord à l'absence au sein des administrations nationales de méthodes de calcul fiables de la capacité des navires et de classement dans des catégories établies<sup>25</sup>. La DG pêche de la Commission en a tiré une leçon: assurer une régulation efficace de la ressource par les POP nécessitait la collecte d'une meilleure information sur la capacité des navires et donc un renforcement du contrôle sur les fichiers nationaux des flottes. C'est dans le but de légitimer ce contrôle accru sur les données détenues par les administrations nationales que la Commission a proposé à partir du POP 3 (1992-1996) une méthode de calcul de la réduction des flottes plus sophistiquée, puisque répartie par segments (tel pourcentage de réduction pour la flotte pélagique, tel autre pour la flotte démersale, etc...). Trouvant une fois de plus appui sur des rapports d'experts extérieurs à la Commission<sup>26</sup>, cette proposition renvoie à la définition même de l'offre de régulation par une autorité publique, à savoir se rendre légitime en organisant un contrôle de l'ensemble des acteurs sociaux<sup>27</sup>.

La revendication d'un contrôle accru sur les fichiers nationaux des flottes a été soutenu par des pratiques politiques propres à la Commission en vue de favoriser la mise en oeuvre des POP au plan national. A l'instar des méthodes utilisées par le Service juridique en matière de manquements au droit communautaire ou par la DG concurrence en matière d'aides d'Etat, la DG pêche a en effet commencé à rendre public, à partir du POP 3, les résultats annuels de la mise en oeuvre des programmes au sein de chaque Etat et de chaque segment de flotte. Le classement concurrenciel des Etats et des métiers dans le camp des «bons» ou des «mauvais» élèves du POP était clairement conçue comme une pratique politique destinée à amener les administrations nationales à exiger des efforts supplémentaires de la part des armateurs et des pêcheurs. En mai 1999, un rapport de la Commission faisait apparaître que les flottes française et néerlandaise

ne s'étaient toujours pas pliés aux objectifs du POP 3 (1992-1996) alors qu'un certain nombre d'autres (portugaise, espagnole et danoise) avaient déjà anticipé les objectifs du POP 4 (1997-2001)<sup>28</sup>. Une autre pratique politique propre à la Commission est sa capacité à lier entre eux des problèmes différents. La conditionnalité qu'a tissé la DG pêche entre l'octroi d'aides à la construction ou à la modernisation de navires et le respect du POP en est une illustration. Fin 1998, l'administration française a dû ainsi veiller à l'élimination de 20 000 kw de puissance exigés par le POP III (1992-1996) pour pouvoir autoriser certains professionnels à construire de nouveaux navires. Dans la perspective de la réforme générale des fonds structurels décidée en 1999, la Commission est même parvenue à institutionnaliser la conditionnalité avec une certaine sévérité. Le nouveau règlement communautaire sur les aides s'appliquant à la période 2000-2006, adoptée par les ministres de la pêche en novembre 1999, prévoit pour les segments de flotte qui ne seraient pas conformes à l'objectif annuel fixé par les POP, que l'armateur désireux de bénéficier d'une aide communautaire pour la construction d'un nouveau navire devra offrir comme compensation le retrait d'une capacité supplémentaire de 30%.

Les POP illustrent parfaitement une régulation de l'action publique par l'offre qui s'est déplacée au niveau européen. Mais les conditions de mise en oeuvre et de contrôle de cette régulation européenne demeurent fortement différenciés par territoire national.

## **2. Différenciation nationale de la mise en oeuvre et du contrôle**

La mise en oeuvre de la régulation européenne de la ressource halieutique et son contrôle continuent de se faire dans des Etats nationaux caractérisés par des trajectoires historiques, des institutions et des configurations d'acteurs différents. Il en résulte une diversité dans les conditions de mise en oeuvre et de contrôle et dans la capacité des acteurs sociaux à s'y conformer.

### La mise en oeuvre territorialisée

La mise en oeuvre de la régulation européenne en matière de conservation de la ressource fait appel majoritairement à des *réglements* communautaires qui sont directement applicables dans les droits nationaux. A la différence de la directive, le règlement ne requiert pas de transposition formelle par les institutions nationales, son contenu étant le plus souvent repris par les ministères nationaux

dans des actes administratifs sans même qu'il y ait intervention des parlements nationaux<sup>29</sup>. Le recours au règlement plutôt qu'à la directive illustre le projet originel des fonctionnaires de la Commission d'établir une administration européenne directe de la PCP dans les territoires en empruntant aux méthodes de la PAC. Si les règlements communautaires en matière de conservation de la ressource se sont multipliés depuis les années quatre-vingt, on ne saurait toutefois considérer leur mise en oeuvre comme un simple processus de transcription juridique de la norme européenne auxquels les pêcheurs ne feraient que se conformer. La mise en oeuvre nationale est au contraire un processus de traduction et de réinterprétation de la régulation européenne qui varie en fonction de facteurs institutionnels propres à chaque territoire national. En se limitant à la France, à la Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, il est possible de montrer l'influence de ces facteurs respectifs sur la mise en oeuvre différenciée des TAC et quotas d'une part, des POP d'autre part.

La mise en oeuvre des TAC fait appel à des institutions différentes dans chacun des trois pays. En France, la répartition des TAC est effectuée chaque année en fonction d'un critère géographique par la Direction des pêches en association avec les professionnels réunis dans des comités au plan national et régional. L'Etat fixe et distribue des sous-quotas soit par région ou par quartier maritime, soit directement à l'une des vingt-trois organisations de producteurs (OP) que compte la France, voire directement à des navires ou à des groupements de navires. En France, les OP ne procèdent pas ensuite à une affectation individuelle des sous-quotas par navire, ce qui amène chaque membre de l'OP à pêcher jusqu'à ce que le sous-quota soit déclaré atteint par l'administration centrale. Cette pratique souligne le refus d'une majorité des pêcheurs français (en particulier artisans) de considérer légitime toute forme de patrimonialisation de la ressource halieutique. Ce n'est pas un hasard si la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines du 18 novembre 1997 se fixe comme objectif général «de permettre d'exploiter durablement et de valoriser le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques auxquelles la France accède».

En Grande-Bretagne, 95% des TAC sont gérés directement par dix-neuf organisations de producteurs qui sont responsables des captures effectuées par leurs membres. A la différence de la France, la plupart des OP britanniques allouent des sous-quotas aux navires membres sur une base mensuelle ou annuelle. Cela équivaut à distribuer des droits de propriété sous la forme de quotas individuels qui

ne sont certes pas cessibles, sauf lorsqu'un armateur prend l'engagement de désarmer son navire<sup>30</sup>. Si les directions des pêches d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande du Nord continuent de gérer directement 5% des quotas qui ne sont pas affectés aux OP, une délégation d'autorité est donc accordée pour l'essentiel aux professionnels britanniques qui assurent la mise en oeuvre des TAC avec une responsabilité supérieure à celle des OP françaises. On reviendra sur les fondements de cette délégation d'autorité de l'Etat en Grande-Bretagne dont l'origine est antérieure à la décision des gouvernements conservateurs de se désengager pendant les années quatre-vingt de la gestion des politiques publiques au profit des acteurs privés<sup>31</sup>.

Aux Pays-Bas, la Direction des pêches a décidé d'introduire avant même l'instauration des TAC communautaires, un système de quotas individuels transférables (QIT) par navire permettant de gérer la capture des poissons plats - plie et sole- en mer du nord sur la base des antériorités de pêche. A la différence de la plupart des autres pays de l'UE, l'idée de patrimonialiser la ressource halieutique ne parut jamais tabou aux armateurs hauturiers néerlandais qui, très ancrés dans le libéralisme entrepreneurial, ont vu comme un avantage la possibilité de grouper des navires pour disposer du meilleur QIT. L'augmentation de l'effort de pêche liée aux QIT encouragea cependant les pêcheurs néerlandais de poissons plats à surpêcher, voire à multiplier la fraude et les débarquements clandestins. Conduisant à la démission du ministre de l'agriculture par le Parlement néerlandais en septembre 1990, cette situation amena la Direction des pêches néerlandaise à proposer une co-responsabilisation de l'Etat et de la profession dans la gestion des quotas dont la légitimité s'inscrit dans une autre trajectoire historique: celle du néocorporatisme. Sans équivalent dans les autres pays de l'UE, des groupes de gestion de quotas, dits groupes *Biesheuvel*, ont été créés en 1993 sous la tutelle d'un organisme central de la profession, le *Produktschap Vis*. Toujours présidés par une personnalité extérieure au monde de la pêche, les groupes *Biesheuvel* -au nombre de sept en 1998- rassemblent des pêcheurs membres d'une même organisation de producteurs qui délèguent à un conseil de direction le droit de gérer leur QIT. Ils doivent aussi déclarer régulièrement leurs captures et respecter les règles de temps en mer gérées par ce même conseil de direction qui, par ailleurs, peut imposer des amendes d'un minimum de 5000 florins tout en étant tenu collectivement responsable par l'administration de tout dépassement de quotas. 97% des



propriétaires de chalutiers néerlandais spécialisés dans la pêche des poissons plats étaient membres d'un groupe *Biesheuvel* en 1998 et l'on estime qu'aucun dépassement de quotas n'a eu lieu aux Pays-Bas depuis 1994 en raison de la gestion menée par ces structures de délégation<sup>32</sup>.

La description comparative des institutions nationales chargées de mettre en oeuvre les TAC permet de mesurer combien l'efficacité mais aussi la légitimité de la régulation européenne de la ressource doivent être différenciées par territoire. En procédant de manière transversale, on peut identifier les facteurs institutionnels qui contribuent à une mise en oeuvre différenciée des TAC et quotas ainsi que des mesures techniques au plan national.

En premier lieu, la légitimité de l'intervention étatique dans la gestion de la ressource halieutique est variable d'un contexte national à un autre. L'impossibilité face à laquelle se trouvent les Etats français et espagnol d'introduire une patrimonialisation de la ressource, considérée totalement illégitime par des secteurs artisans bien organisés, indique les limites de toute forme de délégation de la gestion de la ressource aux yeux des professionnels de ces pays. C'est une différence avec les Pays-Bas, voire avec la Grande-Bretagne, où l'acceptation d'une forme de propriété individuelle de la ressource s'accompagne chez les professionnels d'une capacité plus grande à assumer une responsabilité de la gestion déléguée par l'Etat. Ce constat n'autorise pas cependant à tirer des conclusions sur l'efficacité supérieure du modèle de la co-gestion, comme est tentée de le faire un peu vite la littérature sur la gestion des communs<sup>33</sup>. En Grande-Bretagne, la rigueur dont font preuve les OP dans l'attribution et la gestion des quotas ne signifie pas que les pratiques de fraude y soient inexistantes. Le *black fish* est même un phénomène si répandu en Grande-Bretagne que les administrations des pêches anglo-galloise et écossaise obligent, depuis juillet 1998, tous les navires de plus de 20 mètres à débarquer leurs captures dans des ports désignés, à des heures qui sont également spécifiées. De même, la gestion assurée par les groupes *Biesheuvel* aux Pays-Bas incitent certains pêcheurs hauturiers néerlandais à utiliser des procédures de contournement offertes par le marché intérieur européen, par exemple exploiter des navires dans d'autres Etats membres, comme la Belgique, où les dépassements de quotas sont moins contrôlés (cf. chapitre 5).

Il existe donc de fortes différences entre les institutions nationales chargées de la gestion des TAC et quotas, et les modèles nationaux propres à chaque

territoire ne sont reproductibles. Le modèle néerlandais des groupes *Biesheuvel* est aujourd'hui encore illégitime aux yeux d'une majorité de pêcheurs français et espagnols. Le responsable d'une OP bretonne le décrit d'une manière fort révélatrice comme un système qui pousse les pêcheurs à être «collabo» avec l'Etat<sup>34</sup>.

En second lieu, la relation qui s'est construite historiquement entre chaque Etat et les organisations professionnelles de pêcheurs a un impact sur la mise en oeuvre de la régulation européenne. En France, la relation entre l'Etat et les pêcheurs s'est tissée en partie sur le compromis «paix sociale contre tolérance face à l'inapplication du droit». Bien qu'il faille nuancer l'appréciation selon les situations locales, l'administration des Affaires maritimes est amenée en France à ne pas se montrer trop regardante avec l'application de la régulation européenne, dès lors que la paix sociale pourrait être compromise dans les ports. Au lendemain du mouvement social qui frappa la Bretagne sud en 1993-1994, l'administration des Affaires maritimes se montra particulièrement tolérante à l'égard des pêcheurs hauturiers qui ne faisaient pas figurer leurs captures dans un livre de bord comme les y obligeait un règlement communautaire, car la consigne gouvernementale était clairement de ménager la profession<sup>35</sup>. La situation britannique diffère sur ce point de celle de la France. L'administration du MAFF comme celle du ministère écossais des affaires rurales, mais aussi les *Sea Fisheries Authorities* au plan local, ont une approche plus légaliste de la mise en oeuvre de la régulation européenne dans la mesure où ils sont moins soumis à la menace des organisations professionnelles de rompre la paix sociale.

En troisième lieu, la microéconomie des entreprises de pêche doit être considérée comme un facteur institutionnel exerçant une influence sur la mise en oeuvre de la régulation européenne. En règle générale, les pêcheurs côtiers respectent moins que les pêcheurs hauturiers la réglementation européenne sur la conservation de la ressource et les mesures techniques, car ils sont moins tenus à des obligations formelles par le droit communautaire, comme la tenue du livre de bord ou le signalement des changements de zone de pêche. La mise en oeuvre de la réglementation européenne varie également selon que l'entreprise de pêche appartient au secteur dit industriel et semi-industriel ou, au contraire, au secteur dit artisanal, quel que soit le pays. L'application de la réglementation européenne a tendance à être davantage prise en compte par les acteurs -armateurs et capitaines

de pêche- des armements industriels et semi-industriels opérant dans la zone de pêche communautaire pour deux raisons au moins. D'une part, l'immobilisation d'un navire par une autorité de contrôle y est perçue davantage comme un risque économique et, d'autre part, des relations sociales plus hiérarchisées au sein des entreprises encouragent une responsabilisation accrue face à la règle de droit. Le directeur de la production des armements semi-industriels Pétrel/Scarfel, dont les chalutiers représentent en 2000 un tiers des apports de la criée de Lorient, en Bretagne, souligne bien son obligation de se conformer à la législation communautaire sur les TAC et les mesures techniques, car la hiérarchie de l'entreprise-en l'occurrence le groupe de distribution «Intermarché»- considérerait comme un signe de mauvaise gestion des immobilisations répétées des navires suspectés d'enfreindre la loi par les autorités de contrôle britanniques et irlandaises<sup>36</sup>.

La différenciation observable dans la mise en oeuvre des TAC et quotas et des mesures techniques l'est aussi pour les POP. C'est du reste le facteur qui conduit le plus les pêcheurs à contester la légitimité de la régulation de l'effort de pêche par les POP. Les pêcheurs britanniques se sentent particulièrement discriminés du fait que la direction du Trésor du Royaume-Uni s'est toujours opposée, dans le cadre d'une politique nationale de rigueur budgétaire, à l'accompagnement de la prime communautaire de cessation d'activité prévue par les POP d'un complément national, comme cela se fait en Espagne ou en France. L'hétérogénéité des processus de mise en oeuvre nourrit chez tous les pêcheurs européens la représentation de ne pas être soumis à des règles équitables, ce qui constitue une limite essentielle à la légitimation de la PCP et, plus généralement, de l'UE.

#### Le contrôle reste une compétence nationale

Selon une approche qui serait classiquement *top down*, une mise en oeuvre efficace de la régulation européenne au plan national devrait résulter d'une «supervision consciente, fondée sur l'autorité [...] d'organismes dotés de pouvoirs et de devoirs officiels d'investigation, d'admonestation et (dans certains cas) de punition»<sup>37</sup>. En théorie, la Commission européenne pourrait exercer ce contrôle de la mise en oeuvre sur le modèle d'une agence fédérale de régulation «à l'américaine». C'est d'ailleurs ce qu'elle fait en partie dans le domaine de la concurrence et des

aides d'Etat. La situation est différente en matière de politique de la pêche, car les gouvernements nationaux ont, pour des raisons que nous analyserons plus loin, préféré conservé le contrôle de la mise en oeuvre de la régulation européenne plutôt que de le déléguer à la Commission. Ce choix politique des Etats de l'UE conduit à s'interroger sur leur capacité respective à exercer un *contrôle national* et, par ricochet, sur l'*autorité* de l'Etat face aux pêcheurs.

Le contrôle fait appel à des institutions nationales dont les ressources et l'efficacité varient également beaucoup d'un territoire à un autre. Ces différences nationales n'en amènent pas moins à souligner un certain nombre de traits communs. Tout d'abord, le contrôle de l'activité des pêcheurs implique la mobilisation par toutes les administrations nationales de moyens de surveillance lourds en mer et en mer. Le contrôle en mer requiert des ressources (contrôleurs, navires et avions de surveillance) dans la bande cotière des 12 milles mais aussi dans la Zone Economique Exclusive des 200 milles. Ces moyens lourds engendrent des coûts élevés pour le budget des Etats dont la légitimité, compte tenu de la faible contribution de la pêche aux PIB nationaux, est contestée par les administrations nationales des finances. En Angleterre et au Pays de Galles, le coût des inspections en mer opérées par la *Royal Navy* pour le compte du MAFF était estimé en 1998 à environ 20 000 £ par jour, montant considéré trop élevé par la direction britannique du Trésor<sup>38</sup>. Enfin, l'exercice du contrôle est rarement le monopole d'une seule administration nationale. Elle repose plutôt sur l'intervention de plusieurs administrations -civiles et militaires et/ou centrales et régionales- dans un échange marqué par la concurrence bureaucratique. Dans les Etats membres, comme la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, où les marines nationales sont habilitées à assurer le contrôle des navires de pêche, on assiste à un réflexe conservateur de ces dernières visant à ne pas renoncer à une activité longtemps considérée comme une partie peu « noble » du métier. La police des pêches fait en quelque sorte office de compensation à la diminution de la fonction d'utilité des marines nationales dans des opérations militaires devenues de plus en plus rares.

Certainement convient-il d'être prudent à l'égard de toute tentative de dessiner des modèles (*patterns*) nationaux de contrôle de la PCP. A l'instar des *policy styles* développés il y a vingt ans par J. Richardson, G. Gustafson et G. Jordan, la notion de modèle national de contrôle tend en effet à être globalisante et à ne pas rendre compte de la diversité d'un secteur social au sein d'un même Etat<sup>39</sup>.

On n'en observe pas moins des variantes nationales dans le contrôle des pêches qui sont fonction de facteurs institutionnels comme le débat sur la ressource halieutique, la structure institutionnelle de l'Etat, la nature de la relation entre l'Etat et les pêcheurs, le régime du droit permettant de sanctionner la fraude. Les exemples de l'Espagne, de la France et de la Grande-Bretagne permettent de le montrer.

Jusqu'en 1986, l'organisation du contrôle de l'activité de pêche par l'Etat a été très faible en Espagne, tant en mer qu'à terre. L'adhésion à la Communauté européenne a obligé l'Etat central espagnol à mettre en place dans un premier temps un contrôle de l'effort de pêche, car l'Acte d'adhésion de 1985 prévoyait des réductions strictes de la puissance des flottes. En parallèle, un contrôle des captures et des réglementations techniques a été établi par l'Etat et les Communautés autonomes, quoi que les moyens soient toujours restés assez faibles compte tenu de l'importance des volumes débarqués. Au regard des quatre facteurs cités précédemment, la situation espagnole s'explique. Tout d'abord, l'étroitesse du plateau continental dans la partie atlantique de la ZEE espagnole fait que la pêche hauturière se pratique largement en dehors des eaux nationales. De ce fait, le débat sur la protection nationale de la ressource a toujours été faible en Espagne, comparé à la Grande-Bretagne ou à l'Irlande. Bénéficiant d'un marché rémunérateur, les pêcheurs espagnols sont conduits par ailleurs à utiliser largement leurs quotas en estimant que la part de la stabilité relative qui leur a été accordée lors de l'adhésion a été sous-évaluée. La perception d'une discrimination par les compromis initiaux de l'adhésion entraîne chez les pêcheurs hauturiers espagnols une difficulté à accepter la légitimité de la régulation communautaire de la ressource, renvoyant aux analyses qui, depuis Max Weber, ont établi un lien entre sentiment d'équité et obéissance à la loi<sup>40</sup>. Il en découle aussi une tolérance des administrations centrale et autonome espagnoles à l'égard de la fraude aux quotas et aux mesures techniques considérée comme l'effet pervers d'une mauvaise application de la stabilité relative. En second lieu, la régionalisation de l'Etat en Espagne se traduit par un éclatement vertical du contrôle qui encourage les concurrences bureaucratiques. Un corps d'inspecteurs dépendant de l'Etat central et des inspecteurs employés par les dix-sept Communautés autonomes se partagent la responsabilité de la surveillance des pêches et de ses activités connexes sur la base d'un critère aléatoire: l'origine des captures débarquées. Le poisson capturé par les

pêcheurs au-delà des lignes de base reconnues par le droit international de la mer relève ainsi du pouvoir de Madrid, tandis que les captures effectuées en-deça sont de la responsabilité des Communautés autonomes. De même, le contrôle de la première vente du poisson sur le marché incombe au pouvoir central, quelle que soit l'origine des captures, tandis que celui des ventes ultérieures relève de la compétence des Communautés autonomes. Ce système administratif réduit l'efficacité des contrôles non pas parce qu'il est organisé à deux niveaux mais parce que les deux niveaux n'ont pas stabilisé leurs relations et entretiennent entre eux une concurrence. En troisième lieu, si la relation entre les pêcheurs espagnols et l'Etat central est moins corporatiste en Espagne qu'en France, celle tissée avec les gouvernements autonomiques l'est autant voire davantage, limitant l'efficacité de certains contrôles. Les armateurs, les pêcheurs, mais aussi les mareyeurs constituent en Galice un soutien clientéliste au *Partido Popular* dont l'une des contreparties est la tolérance de l'administration autonome dans l'application locale de la régulation européenne de la ressource. Enfin, la sanction de la fraude est peu dissuasive. Il s'agit pour l'essentiel d'amendes édictées par la seule administration dont le montant maximal est deux fois inférieur à celui appliqué en Allemagne ou en Grande-Bretagne et quatre fois inférieure à l'Irlande. Dans le cadre d'un projet de loi d'orientation sur la pêche en discussion au Parlement, la direction espagnole des pêches entend néanmoins augmenter le niveau maximal des amendes pour se rapprocher d'une moyenne européenne, soulevant par cette mesure une opposition massive des principales organisations professionnelles qui l'accuse de vouloir sacrifier leurs intérêts sur l'autel de l'eupéanisation.

A la différence de l'Espagne, la ZEE française est un réservoir non négligeable d'espèces à haute valeur marchande, comme la sole, la baudroie ou l'anchois. Il existe de ce fait chez les professionnels français un débat ancien sur la protection de la ressource dans les eaux nationales qui a des répercussions sur les pratiques de l'administration. Dans la mesure toutefois où la part des TAC attribuée aux pêcheurs français excède rarement la capacité des flottes (ce qui n'exclut pas l'épuisement de certains stocks comme le merlan de la mer celtique, l'anchois du Golfe de Gascogne ou le lieu noir de l'ouest-Ecosse), l'administration française n'est pas portée à contrôler strictement l'utilisation des quotas par les navires français. Elle est plus vigilante à l'égard de l'utilisation des quotas dans la ZEE française par

les navires d'autres Etats, comme les navires espagnols pêchant le merlu ou les chalutiers néerlandais et belges spécialisés dans la pêche du poisson plat dans le Golfe de Gascogne. En France, le contrôle en mer dans la zone du large -c'est à dire entre 12 et 200 milles- est éclatée entre quatre administrations d'Etat toutes attachées à préserver leurs prérogatives. Si les Affaires maritimes coordonnent les moyens opérationnels déployés au large pour le contrôle de la surpêche depuis leurs *Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage* (CROSS), les inspections sont exercées par les Affaires maritimes elles-mêmes, par la marine nationale, par la gendarmerie maritime et enfin par l'administration des Douanes. Les contrôles à terre et dans la zone côtière sont l'objet d'une sectorisation administrative moins prononcée suite à une réforme intervenue en 1995. Quatorze *unités littorales des affaires maritimes* (ULAM), regroupant des spécialistes de différents domaines au sein de l'administration des Affaires maritimes, assurent la police en mer côtière et surtout à terre dans les criées, les poissonneries et les grandes et moyennes surfaces. En France, toute amélioration technique du contrôle se heurte toutefois à la relation politique qui s'est établie historiquement entre l'Etat et les pêcheurs. A la menace de rupture de la paix sociale brandie par les pêcheurs répond en effet une tolérance face à la fraude. Cette situation est renforcée par l'ambigu double rôle de gardiens de la loi et d'assistants sociaux que continue de remplir le corps des administrateurs des affaires maritimes dans les ports. Comme le remarque l'un d'entre eux: «il est difficile de verbaliser un pêcheur ayant commis une infraction que l'on retrouve le lendemain matin dans le même bureau pour parler du financement de sa retraite»<sup>41</sup>. La marge de manoeuvre de l'administration des affaires maritimes présente toutefois des différences d'un port à un autre, selon la capacité de mobilisation politique de la profession au plan local. En Bretagne sud, le port du Guilvinec est un exemple où la pratique de l'administration en matière de contrôle face à des pêcheurs artisans, à la pointe des mobilisations sociales de 1993-1994 et structurés en groupe d'intérêt, se résumait en 1998 à la consigne «pas de vague»<sup>42</sup>. La situation est différente dans le port proche de Lorient où l'administration des affaires maritimes n'éprouve pas les mêmes difficultés à contrôler et surtout à verbaliser les pêcheurs mais aussi les mareyeurs contrevenants<sup>43</sup>. En dernier lieu, les sanctions sont à l'instar de l'Espagne faibles en France, dans la mesure où les pêcheurs fraudeurs ne sont pas toujours soumis à des poursuites judiciaires. Comme en Espagne, de nombreuses infractions

font l'objet de simples amendes administratives dont les montants sont faibles par rapport aux bénéfices espérés par le pêcheur. La loi française prévoit de plus que l'administrateur des affaires maritimes a la faculté de transiger avec le contrevenant. La transaction est une procédure intermédiaire entre le classement du procès-verbal et la poursuite qui permet aux auteurs d'infractions d'éviter l'action en justice moyennant le paiement d'une indemnité à l'administration<sup>44</sup>. Elle est une illustration de la relation négociée entre l'Etat et les pêcheurs en France. Cela ne signifie guère que des poursuites pénales conformes au droit général n'aient pas été parfois engagées par des administrateurs des affaires maritimes pour les infractions les plus graves. Mais les juges français font souvent preuve d'indulgence à l'égard des infractions qu'ils perçoivent comme des prises de risque plutôt que comme de la délinquance ordinaire, reproduisant à leur tour le principe de tolérance face à la fraude. Depuis 1997, certains tribunaux correctionnels français, comme celui de La Rochelle ou de Saint-Nazaire, ont été amenés à prononcer des peines plus sévères -allant jusqu'à 300 000 francs d'amende- à l'encontre de propriétaires de chalutiers contrôlés dans le Golfe de Gascogne. Force est cependant de constater que la plupart des recours et des peines ont visé des navires espagnols.

En Grande-Bretagne, la protection de la ressource a pris la forme d'un débat politique national dès 1973, compte tenu des 850 000 km<sup>2</sup> d'eaux sous juridiction, de la richesse des stocks et du sentiment des pêcheurs de s'être fait imposer le principe du libre-accès lors des négociations d'adhésion. Certaines organisations professionnelles britanniques expriment des positions tranchées sur la renationalisation de la PCP en général et la gestion de la ressource en particulier qui n'ont guère d'équivalent dans d'autres Etats membres, à l'exception peut-être de l'Irlande. Relayé par les partis politiques nationaux, ce débat conduit l'administration britannique, plus que toute autre au sein de l'UE, à devoir justifier auprès du parlement national et de la société l'efficacité d'un contrôle national des activités de pêche. L'organisation administrative du contrôle en Grande-Bretagne est régionalisée. En Angleterre et au Pays de Galles, les inspecteurs des *Sea Fisheries Authorities* assurent le contrôle des mesures techniques dans la zone des 6 milles, tandis que les inspecteurs du MAFF sont chargés de la surveillance de la commercialisation dans les criées et que la *Royal navy* pratique l'essentiel des contrôles en mer dans la zone des 200 milles. En Ecosse et en Irlande du Nord, des



organismes rattachés aux ministères régionaux de l'agriculture disposent de leurs propres navires pour assurer le contrôle des mesures de régulation de la ressource, tout en bénéficiant de l'aide ponctuelle de la *Royal Navy*. Les contrôles en mer opérés par la marine nationale britannique ont la réputation d'être stricts et de s'appliquer de manière non discriminatoire aux navires de pêche britanniques et étrangers. Ce légalisme ne règle pas pour autant le problème de la représentation d'un contrôle national inéquitable chez les armateurs et les pêcheurs britanniques, dans la mesure où ces derniers se sentent discriminés par un cadre réglementaire national qu'ils estiment plus contraignants que dans les autres Etats membres<sup>45</sup>. Il y a d'ailleurs là une explication, autant que dans la gestion des OP évoquée plus haut ou dans les conditions du marché du poisson *stricto sensu*, au fait que les débarquements clandestins et la commercialisation sous fausse étiquette sont des phénomènes répandus en Grande-Bretagne que l'Etat a du mal à juguler. En 1998, l'inspecteurat de la pêche maritime du MAFF estimait que le poisson non déclaré pouvait atteindre plus de 35% des débarquements en Ecosse, malgré une politique visant à faire déboucher systématiquement les infractions constatées devant les tribunaux. Mais l'impunité face à la fraude est aussi grande en Grande-Bretagne que dans les autres Etats de l'UE, les tribunaux britanniques exigeant des preuves matérielles solides qui ne sont pas faciles à réunir par l'administration<sup>46</sup>.

La mise en oeuvre et le contrôle *national* de la régulation européenne de la ressource halieutique sont donc loin de pouvoir se résumer à un problème d'adaptation à des normes européennes qui seraient «externes». Ce sont au contraire des processus politiques dans lesquels les institutions nationales ont une capacité de réinterprétation et de traduction de la norme européenne en fonction de facteurs propres à l'histoire de chaque Etat et de chaque société nationale. Ce qui est observable dans le domaine de la pêche le serait sans doute aussi dans d'autres secteurs. Contrairement au discours officiel, les institutions des Etats candidats à l'UE ne font pas que s'adapter à un corpus de normes européennes - l'*acquis communautaire*- mais en assurent des traductions nationales différenciées. Aussi les travaux sur l'eupéanisation des institutions nationales et des politiques publiques qui visent à faire ressortir en priorité les phénomènes de convergence en vue de mettre à jour un nouveau modèle européen d'action publique méritent-ils d'être nuancés. La régulation européenne de la ressource halieutique n'a pas fait disparaître les pratiques qui se sont construites et structurées historiquement entre

chaque Etat, les acteurs et la loi nationale. Elle les a au contraire épousé dans une diversité de formes et de procédures d'hybridation. La PCP n'en est pas moins porteuse d'un débat sur une européanisation des institutions nationales ramenant à la problématique de la convergence, dont le contrôle constitue une illustration.

### **III. Européaniser le contrôle: l'équité qui appelle la convergence**

L'instauration d'un contrôle des pêches effectué directement par l'UE est un projet que les fonctionnaires de la Commission ont caressé au début des années quatre-vingt. Faute d'un accueil favorable de la part des principales administrations et des pêcheurs nationaux, ce projet a donné naissance à une formule de compromis qui fut la création en 1983, au sein de la DG pêche, d'un inspectorat communautaire des pêches chargé non pas d'assurer un contrôle direct des pêcheurs mais de contrôler les autorités nationales. L'idée de confier à la Commission un contrôle de la PCP dans les eaux des Etats membres retrouve un certain crédit dans les années quatre-vingt-dix, porté cette fois-ci par la demande des pêcheurs eux-mêmes.

#### Contrôler les contrôleurs

L'inscription à l'agenda d'une politique communautaire de gestion de la ressource amenait assez logiquement, en 1983, les fonctionnaires de la DG pêche à étudier la mise en place parallèle d'une politique du contrôle centralisée au niveau européen. Comme le souligne un document officiel de la Commission, un système communautaire de contrôle «aurait été bien placé, en toute hypothèse, pour appliquer un ensemble uniforme de modalités et de sanctions en cas d'infraction. En outre, il aurait fait preuve de plus d'impartialité dans ses activités de surveillance et d'inspection, là où les services nationaux sont vulnérables, compte tenu des pressions catégorielles nationales»<sup>47</sup>. La proposition fut loin de convaincre à l'époque la majorité des gouvernements qui refusèrent que la Commission devienne une agence régulatrice chargée du contrôle direct des pêcheurs dans les eaux communautaires. Une première raison du refus avait trait à la représentation symbolique qu'avaient encore les administrateurs et les pêcheurs du rapport entre la pêche et l'exercice de la souveraineté nationale au début des années quatre-vingt. Bien que l'européanisation des mesures de gestion avait été décidée en 1983, la pêche n'en demeurait pas moins un secteur d'activité dans lequel substituer des

navires d'une institution supranationale aux marines nationales pour faire respecter la loi dans une zone de pêche conçue comme une addition de Zones Economiques Exclusives nationales n'était pas légitime. Une seconde raison relevait plus simplement de la politique bureaucratique. Chaque Etat membre possédant déjà, sous des formes diverses, un système national de surveillance des pêches, les administrations concernées considéraient légitime de le conserver et de l'améliorer plutôt que de le remplacer. Une troisième raison de la réticence des gouvernements avaient trait au souhait de ne pas renoncer à faire usage de leur système judiciaire pour sanctionner la fraude en l'absence d'un droit pénal européen<sup>48</sup>. Le compromis établi au sein du Conseil pêche aboutissait dès lors à rappeler l'autorité de chaque Etat membre en matière de contrôle de l'application de la PCP dans ses eaux et sur son territoire, tout en créant au sein de la Commission un inspectorat communautaire des pêches dont les attributions étaient définies de manière limitative.

Rattaché à un service «contrôle, inspection et licences» au sein de la DG pêche, l'inspectorat communautaire des pêches comptait lors de sa création, en 1983, sept inspecteurs recrutés sur la base de contrats dans les services d'inspection nationaux civils et militaires. En 2000, vingt-quatre inspecteurs y effectuent une tâche qui, dans ses principes, reste régi par les mêmes fondements qu'à ses débuts.

La Communauté européenne ayant obtenu en 1976 le droit de se substituer aux Etats membres dans les commissions internationales de pêche, après une bataille juridique marquée par l'intervention de la CJCE<sup>49</sup>, les gouvernements ont accepté que les inspecteurs communautaires participent directement à certains programmes d'inspection organisés par ces commissions. Tel est le cas depuis 1988 au sein de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO). La Commission européenne est chargée d'organiser les missions d'inspection à bord de navires soit affrétés par elle-même, soit mis à disposition par un Etat membre moyennant une prise en charge financière par le budget de l'UE. La représentation de l'UE sur la scène internationale confère ainsi à la Commission un pouvoir particulier. Cette recherche de légitimité de la Commission par l'externe -dont les manifestations s'observent dans d'autres secteurs que la pêche- trouve toutefois ses limites. La principale d'entre elles est la faible dotation du budget communautaire qui empêche la Commission de prendre à sa charge les coûts supplémentaires de

l'externalisation. En décembre 1999, une majorité d'Etats de l'UE se sont opposés à la proposition de la Commission européenne visant à mettre à sa disposition des inspecteurs et des navires et à prendre en charge une partie des coûts de participation au schéma de contrôle de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE).

Mais la principale raison d'être des inspecteurs communautaires est de contrôler les activités des autorités nationales dans les eaux des Etats membres de l'UE, ou encore de «réguler les régulateurs»<sup>50</sup>. Cette supervision s'applique à toutes les formes de contrôle: en mer, au débarquement, contrôle du marché, contrôle des flottes. Bien que le règlement communautaire 2847/93 autorise les inspecteurs communautaires à intervenir sans préavis en cas de présomption de fraude grave, leur autonomie vis-à-vis des administrations nationales qu'ils sont censés contrôler est limitée. Compte tenu de la nature corporatiste des relations qui se sont tissées entre les Directions des pêches et les pêcheurs dans certains Etats, le manque de coopération avec l'inspectorat communautaire est plutôt la règle. Il arrive même que des administrations nationales, disposant d'une information préalable, préviennent «leurs» pêcheurs de la venue des inspecteurs communautaires. Demeurant confidentiels, les rapports d'inspection adressés par la Commission aux autorités nationales de contrôle ont enfin une portée limitée, sauf lorsque la Commission décide d'instruire un dossier d'infraction pouvant mener à la saisine de la CJCE. Cette dernière a ainsi été amenée à rendre, en juin 1991 un arrêt à l'encontre de la France après que les inspecteurs communautaires aient constaté que l'administration des Affaires maritimes laissait se poursuivre la capture du merlu sous taille dont les débouchés commerciaux étaient excellents en Espagne<sup>51</sup>.

Ces compétences de la Commission -mêmes circonscrites- ont cependant permis à la DG pêche de donner progressivement au contrôle le statut de politique communautaire. Comme Andy Smith l'a observé, les fonctionnaires de la Commission disposent de temps et d'une stabilité dans leurs fonctions qui sont d'indéniables ressources pour faire évoluer les politiques à l'agenda de l'UE<sup>52</sup>.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, on assiste en effet au sein de la DG pêche à l'émergence d'idées visant à inscrire davantage le contrôle des pêches à l'agenda des politiques communes. Comme souvent, ces idées rejoignent celles d'acteurs extérieurs à la Commission, tels que les ONG environnementalistes ou la

commission des pêches du Parlement européen qui produisent des rapports appelant à un renforcement du contrôle pour mieux protéger la ressource halieutique. A partir de ce contexte porteur, les fonctionnaires de la Commission vont chercher à transformer ces idées convergentes en proposition de politique européenne en ayant recours à des modes opératoires pour la mise sur agenda qui sont caractéristiques de leur institution. Un premier mode opératoire consiste à donner une visibilité politique à un problème social en rendant public des travaux d'expertise. Dans le cas d'espèce, cela a consisté, depuis 1992, à la publication de rapports généraux d'évaluation sur les carences du contrôle des pêches au plan national, afin d'amener les administrations et les acteurs sociaux nationaux à s'interroger sur le bien-fondé de solutions européennes communes. Les rapports de la Commission sur le contrôle de la PCP de 1992 et de 1996 sont deux étapes illustrant parfaitement cette méthode<sup>53</sup>. A travers eux, le principal objectif de la DG pêche n'a pas tant été de pointer du doigt tel ou tel système national de contrôle que de souligner les carences communes aux moyens nationaux de contrôle disponibles et déployés, à la mise en oeuvre des mesures de conservation de la ressource, ou encore aux régimes juridiques des sanctions, pour appeler à des réponses institutionnelles au sein de l'UE. Un second mode opératoire caractéristique de la Commission vise à favoriser l'échange entre les acteurs nationaux du contrôle des pêches en vue de développer un rapprochement de leurs pratiques. Pour la Commission, cela revient à favoriser la coopération entre les administrations nationales -avant les pêcheurs- en organisant, d'une part, des réunions régulières à Bruxelles autour d'un ordre du jour commun et, d'autre part, en facilitant les coopérations bilatérales entre les services opérationnels du contrôle. Face à des services nationaux de contrôle se pensant comme des administrations de souveraineté et peu enclins à échanger des informations au-delà des frontières de l'Etat, cet appel de la Commission à la transnationalisation a eu un impact sur les pratiques. Au sein des administrations centrales des pêches tout d'abord, des cellules ou des missions du contrôle des pêche ont vu le jour dans les années quatre-vingt-dix. Leurs responsables, partageant aux réunions bruxelloises, sont devenus les défenseurs auprès des services opérationnels de l'idée selon laquelle une européanisation des pratiques de contrôle permettrait de préserver plus efficacement la ressource halieutique<sup>54</sup>. C'est ainsi que l'on voit désormais des autorités de contrôle d'un Etat signaler aux autorités d'un autre Etat des navires

portant leur pavillon susceptibles de débarquer du poisson clandestinement. En 1999, les autorités irlandaises ont autorisé leur homologue français à pratiquer le droit de poursuite d'un navire suspecté de fraude dans la ZEE irlandaise, ce qui était impensable quelques années auparavant<sup>55</sup>. Lors de la campagne de pêche au thon germon en Golfe de Gascogne, la coopération entre les administrations nationales donna même lieu à des pratiques conjointes de contrôle inédites, les agents français des Affaires maritimes embarquant sur les navires de la marine royale espagnole et réciproquement. Un troisième mode opératoire utilisé par la Commission en vue de légitimer une nouvelles politique européenne du contrôle vise à distribuer aux administrations nationales des aides budgétaires en vue d'acquérir ou de moderniser leurs équipements de contrôle. Inutile de revenir en détails sur la modestie du budget de l'UE par rapport aux budgets nationaux. Celui-ci n'en dispose pas moins de ressources que la Commission oriente vers des actions dont elle définit la priorité politique; c'est le cas du contrôle des pêches. En 2000, il a ainsi été décidé que cinquante pour cent des dépenses afférentes à des coûts d'investissement, comme la pose de satellites sur les navires de pêche, ou à l'acquisition de navires de contrôle sont pris en charge par le budget de l'UE<sup>56</sup>. Connu des contrôleurs et des pêcheurs nationaux, cet apport financier de l'UE contribue à asseoir progressivement la légitimité d'une politique européenne du contrôle. En se référant aux différents modes de légitimation de l'Union européenne définis par certains auteurs, on trouve ici une construction de la légitimité de l'UE par la justification utilitaire de son intervention auprès des acteurs sociaux nationaux<sup>57</sup>.

#### La demande d'Europe des pêcheurs

Si la Commission a relancé le projet d'une politique européenne du contrôle dans les années quatre-vingt-dix en cherchant à associer prioritairement les administrations nationales, elle a bénéficié en parallèle d'un débat en mutation chez les armateurs et chez les pêcheurs eux-mêmes. La crainte d'un épuisement de la ressource dans la zone de pêche communautaire, faute d'une régulation suffisante, interroge en effet les professionnels en général et ceux du secteur hauturier en particulier. Si ces derniers n'ont pas renoncé aux pratiques productivistes de court terme, ils ont intégré l'épuisement de la ressource en Europe comme une hypothèse sérieuse, et ont engagé désormais un échange sur ce thème avec les administrations (nationales et communautaire), avec les scientifiques, et avec les ONG environnementalistes.

Les réunions d'information sur la réforme de la PCP en 2002 qu'a tenues la DG pêche en 1999 dans les treize pays concernés ont été un révélateur d'un débat en pleine évolution chez les pêcheurs qui expriment désormais eux-mêmes une demande européenne de contrôle. Impensable il y a encore quelques années, l'intervention dans certains Etats membres d'associations professionnelles de pêcheurs comme parties civiles dans des affaires de fraude est une autre manifestation de cette évolution.

Deux décennies de pratique des différents systèmes nationaux de contrôle ont en outre amené les pêcheurs hauturiers --qu'ils soient galiciens, bretons ou néerlandais-- à s'interroger sur la meilleure équité que représenterait pour eux un contrôle européen renforcé de la PCP. Dans leurs réponses au questionnaire sur la future réforme de 2002, nombreuses sont les organisations professionnelles en Allemagne, aux Pays-Bas, au Portugal, en France, en Belgique, en Irlande, en Grande-Bretagne et en Espagne, qui se sont prononcées en faveur d'un renforcement des pouvoirs des inspecteurs communautaires<sup>58</sup>. Les représentants des intérêts de la pêche hauturière bretonne et ceux de la pêche hauturière galicienne ont sur ce thème un discours convergent: un contrôle qui serait davantage assumé par la Commission serait plus légitime car il contribuerait à lever l'obstacle essentiel de la discrimination par la nationalité qui caractérise le système actuel<sup>59</sup>. Cette revendication des professionnels européens de la pêche hauturière peut servir à illustrer les analyses institutionnalistes de certains spécialistes américains de relations internationales voyant dans la création des institutions internationales d'environnement une réponse rationnelle des acteurs sociaux à l'hétérogénéité de régulations nationales<sup>60</sup>. Elle permet également d'étayer ce que Giandomenico Majone appelle la production de régulation européenne par la demande. Déconnectée des considérations électorales, la Commission en tant qu'autorité régulatrice supranationale apparaît plus légitime aux acteurs sociaux parce que moins captive des intérêts mêmes qu'elle est censée réguler<sup>61</sup>.

Cette demande des pêcheurs en faveur d'une intervention accrue de l'UE dans le contrôle opérationnel de leurs activités n'est pas du tout en contradiction avec le principe de subsidiarité, ce dernier légitimant la régulation communautaire dès lors qu'elle peut apporter la preuve d'une efficacité supérieure aux régulations nationales. Elle peut en revanche paraître contraire à l'idée d'une décentralisation ou d'une régionalisation accrue de la PCP prônée par les organisations irlandaises et

britanniques qui, sans surprise, restent pour leur part favorables à un monopole national du contrôle.

Mais l'exemple de la pêche montre aussi que la conception qu'ont les acteurs sociaux de la régulation européenne ne rencontre pas forcément celle des fonctionnaires de la Commission. Pour les seconds, le renforcement de la politique européenne de contrôle ne signifie plus obligatoirement des pouvoirs accrus au corps des inspecteurs européens qui se substituerait aux autorités nationales<sup>62</sup>. Le rôle régulateur est plutôt conçu comme celui d'un producteur de normes visant à rapprocher les autorités nationales d'un modèle commun d'action publique. La communication de la Commission du 3 février 1999 consacrée au contrôle des activités de pêche dans l'UE n'appelle pas ainsi à une substitution de l'UE aux autorités nationales, mais à une mise en réseau des pratiques nationales en matière de constat et de traitement de la fraude. Au contraire, les pêcheurs pensent l'amélioration du contrôle en termes de substitution d'une autorité européenne aux autorités nationales. Il est particulièrement intéressant que ce soient ces derniers qui valident le schéma de l'intervention d'un Etat européen alors que les premiers pensent plutôt à des Etats européens en réseau.

## **Conclusion**

La régulation européenne de la ressource halieutique est née de l'offre de fonctionnaires de la Commission et d'experts partageant la conviction que la préservation des stocks appelait des solutions plus efficaces au plan européen que national. Ce constat d'origine ne revient pas cependant à valider l'existence d'un système politique européen dans lequel le pouvoir des technocrates se serait substituer à celui des responsables politiques et des acteurs sociaux nationaux. Analyser le système politique de l'UE en opposant expertise à politique est un exercice vain<sup>63</sup>. La réalité empirique laisse entrevoir des experts transnationaux qui déploient des projets dans des échanges politiques marqués par les conflits entre gouvernements et groupes sociaux. La négociation annuelle pour l'adoption des TAC et quotas montre même que la rationalité politique qui conduit les gouvernements à rechercher prioritairement des compromis pour préserver la paix sociale dans les territoires tend à primer au final sur la rationalité experte des fonctionnaires de la Commission et des fora scientifiques.



La mise en oeuvre de la régulation européenne demeure soumise à de fortes différences dues au fait que les Etats et leurs administrations nationales conservent une importante marge de manoeuvre pour en assurer la traduction. Cette différenciation appelle de la part des acteurs sociaux concernés une interrogation sur la légitimité de l'Union européenne dont les politiques aurait des effets inévitables d'un territoire à un autre. La perception d'inéquité, qui est une limite forte à la légitimation de l'UE, amène les acteurs sociaux à souhaiter à leur tour que les institutions européennes (et plus particulièrement la Commission) se substituent aux autorités nationales pour contrôler d'une manière moins captive la mise en oeuvre de la régulation européenne. Ce déplacement de la régulation européenne de l'offre de la Commission et des experts à une *demande* exprimée par les acteurs sociaux eux-mêmes ne conduit pas cependant les fonctionnaires de la Commission à vouloir s'imposer comme les «régulateurs» européens se substituant aux régulateurs nationaux. L'exemple de la pêche montre au contraire que la régulation européenne fait appel davantage à une politique de mise en réseau des institutions nationales à partir d'une palette de solutions communes dont la Commission contribue à orienter le contenu . La mise en oeuvre légitime de la régulation européenne pose en quelque sorte moins le problème de la création de nouvelles institutions supranationales que celui de la convergence des pratiques et des institutions nationales.

## NOTES

---

1. Jean-Pierre Beurier, «Le droit international des pêches maritimes», in *Droits maritimes*, Tome 3, Lyon, Juris Editions, p.17-18.

2. Jean-Pierre Beurier, *op.cit*, p. 18.

3. Philip Selznick, «Focusing organizational research on regulation», in R.G. Noll (ed), *Regulation Policy and the social sciences*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1985, p. 363.

4. Giandomenico Majone, *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, coll. clefs, 1996, p. 13.

- 
5. Voir Eleonor Ostrom, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
  6. Garrett Hardin, «The Tragedy of the Commons», *Science*, n° 162, December 1968, p. 1243-1248.
  7. Cité par Gwénaèle Proutière-Maulion, *La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 81.
  8. A. Karagiannakos, «Total allowance catch (TAC) and quota management system in the European Union», *Marine Policy*, 30/3, 1996, p. 235 - 248.
  9. Giandomenico Majone, *op.cit.*, p. 59.
  10. Voir par exemple Kevin Crean et David Symes (eds), *Fisheries management in crisis*, Oxford, Fishing News Books, 1996.
  11. Jean Boncoeur et Benoît Mesnil, «Quelle politique de la pêche? L'exemple de l'Union européenne», in *Problèmes Economiques*, n° 2.650, 2 février 2000, p. 5-9; Anthony T. Charles, «Fisheries conflicts: a unified framework», *Marine Policy*, 16, p. 379-393.
  12. Voir Theodore J. Lowi, «Four systems of policy, politics and choice», *Public Administration Review*, 32, 1972, pp. 298-310.
  13. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2000, p. 25.
  14. Peter Haas, «Knowledge, power and international policy coordination», *International Organization*, 46(1), Winter 1992.
  15. Alain Parrès, *Affirmer la place des pêches maritimes françaises face aux défis mondiaux*, rapport au Conseil Economique et Social, Paris, 1997, p. 140.
  16. Voir par exemple les rapports Gulland et Lassen sur les mesures de restructuration des flottes de pêche nationales remis à la Commission respectivement en 1990 et en 1996, documents internes à la Commission.
  17. Entretien avec Alain Parrès, Paris, 9 février 1999.
  18. Gwénaèle Proutière-Maulion, *op.cit.*
  19. Depuis le règlement sur la conservation de 1983, la Commission gérait déjà un système de licences applicables aux navires allemands, belges, britanniques et français autorisés à opérer dans la zone dite du *Shetland Box*.
  20. Règlement 3690/93 CE du 20 décembre 1993, *Journal Officiel des Communautés européennes* L 341, 31 décembre 1993.
  21. Christian Lequesne, «La Commission européenne entre autonomie et dépendance», *Revue Française de Science Politique*, 46/3, 1996, p. 389-408.
  22. Parlement européen, *La politique commune de la pêche au-delà de 2002. Options de substitution au système des TAC et quotas pour la conservation et la gestion des ressources de pêche*, Document de travail, Bruxelles, Direction Générale des Etudes, 1997.
  23. «Stop days at sea now. NFFO warns of more to come», *Fishing News*, 20 mars 1998.
  24. Gwénaèle Proutière-Maulion, *op.cit.*, p. 126.
  25. Voir le rapport d'étape de la Commission sur la PCP de 1991, *op.cit.*
  26. Il s'agit du rapport Gulland (voir note 17).
  27. Lawrence M. Friedman, «On regulation and legal process», in R.G. Noll (ed), *op.cit.*, p. 111.

---

28. Agence Europe, 6 mai 1999.

29. Voir Heinrich Siedentopf et Jacques Ziller (eds), *Making European policies work. The implementation of Community legislation in member states*, London, Sage, 1988, vol. 2.

30. John Goodlag, «Sectoral quota management: fisheries management by fish producers organizations», in Tim S. Gray, *op.cit.*

31. Mireille Thom, «A comparison of British and French fishing policies», in Tim S. Gray, *op.cit.*

32. Entretien avec Dirk Langstraat, La Haye, 2 avril 1998.

33. Svein Jentoft, «Fisheries management, delegating government responsibility to fishermen's organisations», *Marine Policy*, avril 1989, pp. 137-154.

34. Entretien, 22 juillet 1998.

35. Entretien avec Alain Maucorps, Nantes, 12 mars 1997.

36. Entretien avec Vincent Cocozza, Lorient, 4 février 2000.

37. Christopher Hood, «Concepts of control over public bureaucracies: 'comptrol' and 'interpolable balance', in Franz-Xaver Kaufman (ed), *The public sector*, Berlin and New-York, de Guyter, 1991, p. 347.

38. Entretien avec S.J. Ellson, Londres, 8 juillet 1998.

39. Jeremy Richardson (eds), *Policy styles in Western Europe*, London, George Allen and Unwin, 1982.

40. Voir Tom R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven and London, Yale University Press, 1990.

41. Entretien, 9 février 2000.

42. En juillet 1998, le chef du quartier maritime du Guilvinec m'a convié à consulter dans ses locaux les monographies -c'est à dire ses rapports annuels des Affaires maritimes- sur la pêche locale. Il a cependant refusé de répondre à mes questions sur l'exercice du contrôle dans le quartier du Guilvinec, avançant son devoir de réserve.

43. Entretien avec Jean-Yves Mobé, Lorient, 3 février 2000.

44. Voir le décret n° 89-554 du 2 août 1989, *JORF* du 10 août 1989, et la circulaire du 9 janvier 1990, *JORF* du 3 février 1990.

45. Entretien avec Elisabeth Stevenson, Newlyn, 6 juillet 1998.

46. *Rapport de la Commission sur le contrôle de la politique commune de la pêche*, COM (96) 100 final, Bruxelles, 18 mars 1996, p. 111.

47. Commission européenne, *Le contrôle des activités de la filière «pêche»*, Luxembourg, OPOCE, 1996, p. 15.

48. Mireille Delmas-Marty, «Union européenne et droit pénal», *Cahiers de Droit Européen*, n° 5-6, 1997, p. 607-653.

49. Arrêt Kramer de 1976.

50. Giandomenico Majone, *op.cit.*, p. 145.

51. Arrêt C-64/88. Au regard de la Commission, l'état d'exécution de cet arrêt se révéla insatisfaisant pendant plusieurs années.

52. Andy Smith, *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1996.

---

53. Rapports SEC (92) 394 final du 6 mars 1992 et COM (96) final du 18 mars 1996.

54. Ce rôle de diffuseur de la norme européenne rejoint celui que j'avais observé en étudiant les cellules européennes des ministères français dans mon ouvrage *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de Science Po, 1993.

55. Entretien avec Philippe Forin et Yves Auffret, Paris, 9 février 2000.

56. L'Irlande a négocié des taux d'intervention du budget communautaire supérieurs à 50%; voir la décision de la Commission du 24 janvier 2000, *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 33, 8 février 2000.

57. David Beetham et Christopher Lord, *Legitimacy in the EU*, Londres, Longman, 1998.

58. Commission européenne, *La politique commune de la pêche après 2002. Analyse des réponses au questionnaire*, Bruxelles, 1999, dactylo.

59. Entretiens, Concarneau, 4 février 2000 et Vigo, 30 octobre 1997.

60. Voir Oran Young, «Meeting global challenges: can we scale up from smallscale systems?», Conférence CERI-PROSES, Paris, 17 mars 2000.

61. Giandomenico Majone, *op.cit.*, p. 64-65.

62. Suite à l'échouage du pétrolier *Erika*, des voix se sont élevées au sein de la communauté maritime française en janvier 2000 pour appeler à la formation d'une «Agence maritime européenne opérationnelle», sorte de préfiguration d'un système européen de coast-guards; *Le Marin*, 21 janvier 2000.

63. Claudio M. Radaelli, «The public policy of the European Union: wither politics of expertise?», *Journal of European Public Policy*, 6/5, 1999, pp.757-774.