



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 08.12.1999
COM(1999) 613 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN**

**Participation de la Communauté européenne aux Organisations Régionales de Pêche
(ORP)**

1.	Introduction	4
2.	Un rôle pivot des ORP dans la gestion des ressources halieutiques mondiales	5
	2.1. La nécessité de gérer les ressources halieutiques	5
	2.2. Une montée en puissance des ORP	6
	2.2.1. Origine et mission	6
	2.2.2. Les ORP existantes	7
	2.2.3. Structure et compétences	7
	2.3. Les ORP, creuset d'un ordre juridique en matière de gestion des ressources halieutiques	8
	2.3.1 Mesures applicables aux parties contractantes	8
	2.3.2. Mesures opposables aux parties non contractantes	8
3.	Une présence accrue et indispensable de la Communauté au sein des ORP	9
	3.1. La Communauté et les ORP	9
	3.2. Obligations découlant de la participation aux ORP	10
	3.2.1. Représentation des intérêts de la Communauté	10
	3.2.2. Contribution au budget	11
	3.2.3. Participation aux travaux	11
	3.2.4. Transposition des recommandations	11
	3.2.5. L'application des mesures de conservation et de gestion	12
4.	Une complémentarité entre la Commission et les Etats-membres dans le partage des tâches	12
	4.1. Un recentrage de la Commission sur ses missions premières	12
	4.1.1. Représentation de la Communauté	12
	4.1.2. Tâches législatives	12
	4.2. Un partage des tâches en matière de collecte et de gestion de données	13
	4.2.1. Transmission des données	13

4.2.2. Participation aux comités techniques et scientifiques	14
4.3. Schémas d'inspection et de contrôle	14
5. Conclusion	15

1. INTRODUCTION

La volonté exprimée à diverses reprises par la Communauté d'affirmer sa présence sur la scène internationale et de renforcer sa capacité d'action collective dans le domaine des relations extérieures est particulièrement impérieuse dans le domaine de la pêche.

En effet, l'état préoccupant de la plupart des stocks halieutiques de la planète conjugué à des capacités d'exploitation sur-dimensionnées des principales flottes mondiales, nécessitent un renforcement de la coopération internationale en matière de gestion des ressources de pêche.

Cette coopération doit concerner aussi bien la gestion des stocks pouvant être pêchés dans les zones de souveraineté de plusieurs Etats côtiers que ceux se trouvant pour tout ou partie en dehors de ces zones, d'une part, afin d'assurer la compatibilité des mesures adoptées en haute mer et celles concernant les ZEE et, d'autre part, afin d'éviter que le principe de liberté de la haute mer auquel la Communauté est très attachée ne se transforme en loi de la jungle.

Il est donc essentiel que la Communauté, quatrième puissance de pêche mondiale, intensifie sa participation à la construction, l'édification et la définition d'une réglementation des ressources halieutiques conformément à ses engagements internationaux afin de défendre de façon durable les intérêts économiques de ses flottes hauturières et la mise en oeuvre effective d'une politique de pêche responsable.

Les organisations régionales de pêche (ORP) sont le principal vecteur de cette coopération internationale. Issues d'accords internationaux, elles constituent un cadre au sein duquel les représentants des Etats se réunissent pour définir, sur la base des meilleures données scientifiques disponibles, les modalités de gestion des ressources halieutiques. Elles représentent donc un outil particulièrement adéquat puisqu'elles offrent un cadre juridique leur permettant de prendre en compte les spécificités et les caractéristiques de leur zone en vertu de leur caractère régional.

Au cours des dernières années, leur nombre et leur importance ont considérablement augmenté. L'intensité de leur action s'est également accrue. Leur rôle, limité au départ et pour l'essentiel à la formulation d'avis en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques, s'est étendu à l'exercice de compétences en matière de gestion et de réglementation de l'exploitation de ces ressources.

Les mesures adoptées dans ce cadre entraînent l'établissement et la définition de concepts et principes dessinant peu à peu l'architecture d'un ordre juridique international en matière de gestion des ressources halieutiques fondée sur la convention sur le Droit de la Mer et applicable en premier lieu aux parties contractantes mais impliquant également de plus en plus la mise en oeuvre de dispositions à l'égard des parties non contractantes.

En vertu de ses compétences exclusives en matière de pêche, la Communauté a entrepris une politique active de représentation et de défense de ses intérêts au sein des ORP. Elle est actuellement membre de dix ORP, a demandé son adhésion à une onzième et participe activement à la création de deux nouvelles.

Cette participation doit être envisagée sous l'angle de la cohérence des aspects internes et externes de la PCP. Si la Communauté a un rôle à jouer pour influencer l'évolution des travaux qui se développent au niveau international dans le domaine de la gestion des ressources halieutiques, il est indéniable que ces travaux ont, en retour, une influence sur les

règles de gestion interne applicables à cette politique. Elle entraîne de lourdes tâches de représentation, de participation, de fourniture et de transmission de données et de mise en œuvre des mesures adoptées, notamment en matière de contrôle des activités de pêche.

Sans préjudice d'une nécessaire réflexion sur les principes et concepts que la Communauté doit défendre au sein des ORP qui fera l'objet de développements ultérieurs, cette communication se limitera à traiter des aspects relatifs au rôle qui incombe à la Communauté au sein des ORP et à l'évaluation de la répartition des tâches qui découlent de cette participation entre la Communauté et les Etats membres.

2. UN RÔLE PIVOT DES ORP DANS LA GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES MONDIALES

Différents événements ont conduit à la prise de conscience de la nécessité de conserver et de gérer les ressources non seulement de la haute mer mais aussi de celles placées sous la juridiction des Etats côtiers et, en conséquence, à l'émergence des ORP comme instrument privilégié de gestion.

2.1. La nécessité de gérer les ressources halieutiques

En adhérant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer de 1982, la Communauté européenne et les autres Etats cocontractants se sont engagés, entre autres, à établir un équilibre entre les droits et obligations des Etats côtiers et ceux des pays qui réalisent des opérations de pêche en haute mer. Cet équilibre comporte, comme objectif premier, la durabilité de l'exploitation des ressources de pêche.

Suite à l'extension des zones économiques exclusives à 200 milles dans les années 70, les flottes de pêche lointaine ont dû redéployer leurs activités et ont ainsi intensifié leur ponction sur les ressources, entraînant, le progrès technique aidant, une surexploitation préoccupante de la plupart des stocks.

La stabilisation des relations juridiques internationales et la mise en oeuvre d'une coopération effective constituent un enjeu majeur pour l'avenir des pêches hauturières communautaires. La Communauté a, pour ces raisons, activement participé à l'élaboration de trois nouveaux instruments qui complètent et précisent à cette fin les dispositions prises dans le cadre de la Convention sur le droit de la Mer, à savoir:

- l'accord visant à favoriser le respect, par les navires de pêche en haute mer, des mesures internationales de conservation et de gestion, adopté au sein de la FAO en 1993,
- le Code de conduite pour une pêche responsable, adopté par la Conférence de la FAO en novembre 1995 et qui fait suite à la déclaration de Cancún de 1992,
- l'accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, dit « Accord de New York », qui a été adopté en 1995.

La Communauté est déjà partie aux deux premiers instruments et il est urgent, dans l'optique d'un renforcement et d'une stabilisation de l'ordre juridique international, qu'elle puisse déposer simultanément avec les Etats membres les instruments de ratification de ce troisième instrument.

Ces instruments consacrent le rôle fondamental des ORP pour assurer la mise en œuvre de cette coopération internationale. A cet égard, l'accord de New York précité a notoirement renforcé leur rôle car il implique que :

- l'action des organisations existantes soit dynamisée et qu'il en soit créé lorsqu'elles font défaut,
- les Etats qui n'en sont pas membres et qui ont des intérêts de pêche dans les zones concernées y adhèrent ou acceptent d'en appliquer les disciplines,
- les mesures de conservation et de gestion des ressources soient compatibles entre la haute mer et la ZEE,
- des schémas de contrôle appropriés soient mis en place au sein de ces organisations pour garantir l'application effective des décisions qu'elles ont adoptées,
- des procédures obligatoires de règlement pacifique des différends soient mises en place.

2.2. Une montée en puissance des ORP

2.2.1. Origine et mission

Bien que les premières ORP aient vu le jour au début du siècle, la plupart d'entre elles ont été créées au cours des quarante dernières années.

L'évolution de leur rôle est étroitement liée à la prise de conscience de la nécessité de gérer durablement les stocks halieutiques. Elles ont, en effet, pendant longtemps, essentiellement joué un rôle consultatif en matière de conservation de la ressource et ce n'est qu'au début des années 70 qu'elles ont commencé à exercer des activités de gestion impliquant, au fur et à mesure de l'aggravation de l'état des stocks, l'adoption de mesures de conservation de ces derniers, puis de limitation des possibilités de pêche voire, plus récemment, de mesures dissuasives à l'égard des parties non contractantes. Cette évolution vers un rôle de plus en plus actif des ORP s'est considérablement accélérée depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue du 3 au 14 juin 1992 à Rio de Janeiro.

Elles ont donc pour mission de prévenir les conflits d'intérêts entre les nations pour l'exploitation des ressources marines et d'assurer un équilibre durable entre l'exploitation des ressources et leur conservation.

2.2.2 Les ORP existantes

Il existe une très grande variété d'ORP. Certaines ont vu le jour sous les auspices de la FAO, d'autres ont été créées indépendamment de cette organisation. En ce qui concerne les premières, certaines ont un caractère purement consultatif sans organisation administrative propre (ex. COPACE¹), d'autres ont des compétences de gestion et sont dotées de structures et d'un budget autonomes (ex. CTOI²). La plupart d'entre elles ont une compétence en matière de conservation et gestion des ressources.

Certaines s'occupent de toutes les ressources biologiques se trouvant dans leur zone de compétence (ex. OPANO³). D'autres se concentrent sur un stock ou un groupe de stocks (ex. CICTA⁴). Quant à leur aire géographique de compétence, elle peut se limiter à la haute mer ou s'étendre à la haute mer et aux zones économiques exclusives (ZEE) des Etats côtiers en raison de l'unité biologique des stocks. Par contre, certaines organisations ne couvrent que des zones placées sous la juridiction d'Etats côtiers telles que l'IBSFC⁵.

A l'heure actuelle, la plupart des zones situées en haute mer où s'exercent des activités de pêche relèvent de la compétence d'une ORP. Un récent recensement fait état de 35 ORP dont 32 exerçant des activités de gestion, couvrant la plupart des mers et océans.

D'ici à quelques années, pratiquement toute la haute mer sera couverte par des ORP. Trois nouvelles sont en cours de constitution, pour les zones Sud Est Atlantique (SEAFO), Sud Ouest Atlantique et Centre Ouest Pacifique.

2.2.3 Structure et compétences

Une volonté manifeste se constate au sein des ORP de renforcer leurs structures et leur autonomie de décision, comme on peut notamment le constater au sein de la CPANE⁶ qui procède actuellement à une révision de ses structures et vient de se doter d'un secrétariat indépendant ou de la CGPM qui disposera prochainement d'un budget autonome. Le COPACE étudie actuellement une évolution similaire.

En règle générale, les structures des ORP s'articulent autour des organes suivants:

- un organe exécutif (commission) chargée notamment d'adopter des mesures de conservation et de gestion des stocks,
- un organe scientifique chargé de fournir des avis et des recommandations scientifiques en vue de la formulation et l'adoption des mesures de conservation⁷,
- un secrétariat chargé d'assurer le fonctionnement administratif de l'organisation,
- des organes subsidiaires chargés de préparer les travaux (comité des finances, comité d'application, comité des statistiques...).

¹ Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est.

² Commission des Thonidés de l'océan Indien.

³ Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord Ouest.

⁴ Convention internationale pour la conservation des Thonidés de l'Atlantique.

⁵ Convention internationale des pêches de la mer Baltique.

⁶ Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord Est.

⁷ A l'exception de la CPANE et de la IBSFC qui ont recours à un organisme indépendant, le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).

Ces organes sont composés par les représentants des Parties contractantes qui peuvent être accompagnés par des experts et des conseillers. Ils se réunissent au moins une fois par an en session plénière, cette dernière étant généralement précédée d'une réunion de l'organe scientifique. A ces réunions ordinaires peuvent s'ajouter des réunions extraordinaires lorsque l'ORP est confrontée à des problèmes spécifiques. Parallèlement, on assiste à une multiplication des groupes de travail techniques ou scientifiques particulièrement actifs entre chaque session plénière.

2.3. Les ORP, creuset d'un ordre juridique en matière de gestion des ressources halieutiques

Les ORP constituent le pivot central d'une réglementation de plus en plus importante des ressources halieutiques.

2.3.1. Mesures applicables aux parties contractantes

Elles définissent des mesures de conservation et de gestion sur base, en particulier, d'avis scientifiques. Ces mesures sont adoptées selon le processus décisionnel de l'ORP (consensus, majorité simple ou qualifiée). Outre des mesures techniques (telles que maillage ou tailles minimales), elles comprennent régulièrement la fixation de totaux admissibles de captures ainsi que des règles de répartition entre les parties contractantes comme, par exemple, pour le thon rouge dans le cadre de la CICTA, le flétan noir dans le cadre de l'OPANO, le merlan bleu dans le cadre de la CPANE ou la légine dans le cadre du CCAMLR.

L'aspect le plus important est le caractère contraignant de ces mesures qui, une fois adoptées, deviennent obligatoires pour les Parties contractantes qui n'ont pas fait usage du droit d'objection généralement prévu par les statuts des ORP.

Les ORP se dotent de mécanismes de gestion (suivi des captures, programmes statistiques, contrôle des flux commerciaux) leur permettant de suivre la mise en œuvre des mesures de conservation par les Parties contractantes.

Par ailleurs, elles mettent en place des schémas d'inspection, de contrôle et de surveillance pour vérifier le respect des mesures par les Parties contractantes. Ces schémas prévoient des procédures d'arraisonnement et d'inspection qui renforcent la coopération entre les Parties contractantes.

Outre leurs compétences en matière de gestion des ressources stricto sensu, elles sont également amenées à interpréter, préciser et mettre en pratique les principes généraux ou des concepts juridiques découlant du Code de conduite de la FAO et de l'Accord de New York tels que la notion d'intérêt réel des Etats dans les pêcheries concernées, l'approche de précaution, le principe de transparence, les obligations de l'Etat de pavillon ou encore le règlement pacifique des différends.

2.3.2. Mesures opposables aux parties non contractantes

Dans ce contexte, une attention particulière doit être accordée aux actions engagées par les ORP pour dissuader les navires des parties non contractantes (non coopérantes) de mettre en péril la réalisation des objectifs convenus en matière de gestion des ressources.

Cette attention est d'autant plus nécessaire que le caractère de plus en plus contraignant des mesures de gestion adoptées par les ORP peut avoir pour effet pervers d'inciter certains armateurs à transférer leurs navires sous pavillon d'un pays tiers non membre de l'ORP.

Ce phénomène communément désigné sous le vocable de « pavillon de complaisance » a une résonance particulière dans le secteur de la pêche car il introduit non seulement des conditions de concurrence inéquitables mais aussi il risque de rendre vains les efforts de gestion développés par les Etats participant aux travaux des ORP.

Bien que le droit international repose sur le principe que les traités ou conventions internationales ne peuvent créer des obligations pour les parties non-contractantes, il reconnaît le devoir de coopération. La collectivité internationale organisée doit donc, dans le respect de ce même droit international, se doter de moyens pour « décourager les activités des navires battant le pavillon d'Etats qui ne sont ni membres ni participants (aux ORP) et qui se livrent à des activités qui compromettent l'efficacité des mesures de conservation et de gestion adoptées par ces organisations » (Code de Conduite 7.7.5).

Les ORP ont donc un rôle fondamental à jouer dans la définition des mesures susceptibles d'être mises en oeuvre par les Etats afin d'éviter que ne se développent des actions unilatérales en haute mer. Elles concourent ainsi à la définition et à la mise en oeuvre d'éléments du droit international qui couvrent des domaines extrêmement variés. La CICTA a, par exemple, adopté récemment des recommandations concernant le commerce international du thon rouge qui visent directement les parties non contractantes.

Les thèmes d'actualité au sein des ORP concernent aussi bien les questions de l'accès aux ports et de l'interdiction de débarquement des captures illégales, que celles relatives à l'accès au marché avec les possibilités d'appliquer des sanctions commerciales aux Etats qui refusent de coopérer, ou encore celles concernant les mesures liées à la définition et à l'étendue de la juridiction des Etats sur leur ressortissants. Il convient également de ne pas oublier les mesures d'inspection et de contrôle résultant des dispositions de l'accord de New York, qui seront opposables aux parties non contractantes des ORP qui ont ratifié l'accord lorsque ce dernier sera en vigueur.

3. UNE PRESENCE ACCRUE ET INDISPENSABLE DE LA COMMUNAUTE AU SEIN DES ORP

Considérant l'activité séculaire de la flotte de certains Etats membres en matière de pêche lointaine, l'importance de l'ensemble de ces flottes qui, regroupées, représentent la quatrième puissance de pêche mondiale, la dépendance de ces dernières à l'égard des pêcheries d'espèces chevauchantes et hautement migratrices, et les engagements qu'elle a pris sur la scène internationale, la Communauté a un rôle fondamental à jouer au sein des ORP. Indépendamment des activités de pêche de sa flotte, il faut rappeler que le marché de la Communauté est, avec celui des Etats-Unis et du Japon, un des trois grands marchés pour le débouché des captures mondiales et la Communauté a, à ce titre, le devoir de participer à la définition d'une pêche responsable.

3.1. La Communauté et les ORP

La Communauté est partie contractante à dix organisations régionales de pêche et observateur à 2 autres (voir annexe). Elle a adhéré au tiers d'entre elles au cours des quatre dernières années. Elle est, en outre, particulièrement impliquée dans la définition et l'établissement de la SEAFO et de l'arrangement relatif à l'Atlantique Sud Ouest. Elle a enfin manifesté son

intérêt à jouer un rôle actif dans la constitution de l'organisation relative au Pacifique Centre Ouest et a demandé son adhésion à la CIATT⁸.

Cette participation accrue est motivée par la volonté d'être active dans la définition des mesures de conservation et de gestion des ressources exploitées par les armateurs communautaires afin d'assurer, d'une part, que soient dûment pris en compte les intérêts des Nations de pêche lointaine au même titre que ceux des Etats côtiers et, d'autre part, que les principes et concepts mis en œuvre dans les diverses ORP soient cohérents tout en respectant les spécificités propres à chacune.

Elle permet également à la Communauté d'assurer une cohérence et une synergie d'action avec la politique qu'elle mène dans le cadre de ses relations bilatérales de pêche avec des pays tiers. Elle constitue, vis-à-vis de ces derniers, la garantie de son engagement en matière de gestion durable des ressources. A cet égard et conformément aux obligations découlant de l'Accord de New York, la Communauté encourage financièrement, dans le cadre des accords de pêche qu'elle a conclus avec des pays en développement, la participation de ces derniers aux ORP concernées.

3.2. Obligations découlant de la participation aux ORP

La participation aux ORP implique cinq types d'obligations :

- la représentation des intérêts de la Communauté
- une contribution financière au budget et aux travaux des ORP
- la participation aux travaux
- la transposition des recommandations
- la mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion adoptées.

3.2.1. Représentation des intérêts de la Communauté

En vertu de l'article 300 du Traité, la Communauté est représentée par la Commission. Lors de la participation de la Communauté à la création de nouvelles organisations régionales de pêche ou de son adhésion à une ORP existante, la Commission négocie au nom de la Communauté sur base de directives de négociations du Conseil et en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil.

Une fois ces organisations mises en place ou à la suite de l'adhésion de la Communauté à une telle organisation, la Commission assure la représentation des intérêts de la Communauté dans ces organisations, elle est responsable vis-à-vis de ces organisations et des autres parties contractantes des engagements que la Communauté a pu y souscrire. Dans ce contexte, la Commission défend la cohérence de ses différentes politiques.

⁸ Commission inter-américaine pour les Thonidés des Tropiques

3.2.2. *Contribution au budget*

La plupart des ORP disposent d'un budget autonome alimenté par des contributions des Parties contractantes, calculées selon différents critères (captures, statut économique des Etats). Les budgets de certaines ORP ont actuellement tendance à augmenter afin d'assurer le financement des coûts administratifs mais également le financement de programmes de recherche scientifique compte tenu de l'évolution du rôle de ces organisations sur la scène internationale. On constate par contre une tendance à la stabilisation des budgets des organisations déjà bien établies. La participation aux travaux des ORP induit également des dépenses liées à la participation à des groupes de travail au caractère plus ou moins exceptionnel.

En ce qui concerne la Communauté, la contribution financière aux ORP est prise en charge par le budget de la Communauté. A l'heure actuelle, les crédits disponibles à cette fin sont de 3,7 MECU. Il conviendra de les réajuster au fur et à mesure du développement des besoins et en fonction de la montée en puissance de certaines ORP.

La participation de la Communauté dans ce domaine doit obéir aux mêmes règles de compétence exclusive que celles appliquées aux autres activités des ORP aussi bien en matière de définition des positions communautaires quant à l'évolution des budgets de chaque organisation que pour ce qui concerne l'exercice du droit de vote.

La Commission doit, en outre, veiller à la régularité de l'utilisation des crédits affectés aux ORP en particulier dans le cas des opérations de financement ou de cofinancement de projets particuliers qui doivent faire l'objet de clauses d'audit.

3.2.3. *Participation aux travaux*

Lorsque la Communauté participe en qualité de Partie contractante aux séances plénières des ORP, c'est la Commission qui négocie, prend la parole et vote au nom de la Communauté selon les « positions communautaires » définies par le Conseil sur base des propositions de la Commission. En effet, afin d'assurer la cohérence de l'approche communautaire au sein des différentes ORP, la Commission élabore des propositions de position commune sur chacun des thèmes abordés en s'assurant du respect des engagements internationaux de la Communauté dans les autres enceintes internationales.

La Commission est accompagnée sur place par les experts des Etats membres et reste en contact permanent avec eux par le biais de réunions de coordination sur place, afin d'affiner ces positions et de les adapter, si nécessaire, en cas de développements imprévus.

A côté de cette participation aux séances plénières des ORP, la Commission participe également aux travaux des organes subsidiaires des ORP et aux groupes de travail. Enfin, elle doit garantir la participation aux réunions des conseils scientifiques soit directement, soit en se faisant assister par des scientifiques des Etats membres.

3.2.4. *Transposition des recommandations*

En l'absence d'objection, les actes (recommandations) adoptées par une ORP à laquelle participe la Communauté s'imposent à elle dès qu'ils sont devenus obligatoires en vertu des règles de cette ORP.

Pour être opposables aux opérateurs, ces actes doivent être intégrés à l'ordre juridique communautaire.

3.2.5. L'application des mesures de conservation et de gestion

La Commission veille à l'application uniforme et efficace des recommandations par les Etats membres.

Dans le cadre juridique communautaire, l'application des mesures de conservation et de gestion adoptées par les ORP relève des Etats membres qui sont tenus d'appliquer ces mesures transposées en droit communautaire au même titre que les mesures adoptées pour la gestion des ressources internes. Par exemple, en ce qui concerne la gestion des quotas, sont applicables les mêmes mécanismes que ceux afférents à la gestion des quotas des eaux communautaires (collecte des données de captures, fermeture de la pêche, etc...). Il en va de même pour le contrôle des activités de pêche des navires communautaires en haute mer.

4. UNE COMPLEMENTARITE ENTRE LA COMMISSION ET LES ETATS-MEMBRES DANS LE PARTAGE DES TACHES

La multiplication et l'accroissement des compétences des ORP impliquent une augmentation de la capacité de représentation de la Communauté, du nombre de recommandations à transposer et des obligations à remplir en matière notamment de transmission des données, d'inspection et de contrôle.

Afin de concilier ces obligations internationales et les contraintes budgétaires et en ressources humaines auxquelles les institutions communautaires sont confrontées, une définition plus précise des tâches respectives de la Commission et des Etats membres est nécessaire, fondée sur un recentrage de la Commission sur ses missions premières et sans remettre en cause la définition des responsabilités de la Communauté sur la scène internationale.

Cette répartition n'affecte en aucun cas le fait que la Communauté demeure l'unique interlocuteur responsable au sein des ORP pour la protection et la gestion des ressources.

4.1. Un recentrage de la Commission sur ses missions premières

4.1.1. Représentation de la Communauté

La Commission représente la Communauté dans les réunions des ORP et doit continuer à être présente dans les réunions à caractère décisionnel pour exprimer d'une seule voix la position communautaire. Elle ne peut déléguer cette tâche aux Etats membres. Elle devra donc à l'avenir continuer à assurer une représentation adéquate à la douzaine d'ORP dont elle sera membre.

Outre la représentation ponctuelle à l'ensemble des réunions, cette fonction de représentation génère des travaux préparatoires non négligeables tant rédactionnels (préparation de la position commune sur les points d'ordre du jour, et de projets de recommandation) que relationnels (coordination avec les EM, contacts informels avec les autres Parties contractantes).

4.1.2. Tâches législatives

La transposition des recommandations dans l'ordre juridique communautaire est motivée par une double nécessité, d'une part, celle d'établir des obligations claires et précises pour les pêcheurs communautaires et, d'autre part, celle de clarifier au niveau communautaire le rôle des Etats membres et de la Commission dans l'application de ces recommandations.

Cette transposition prend la forme de règlements du Conseil publiés au Journal Officiel des Communauté européennes.

Ces règlements concernent principalement l'adoption des TAC's et quotas, des mesures techniques et des mesures de contrôle.

Chaque année le volume de cette réglementation tend à s'accroître en liaison avec la multiplication des recommandations adoptées par ces organisations à laquelle s'ajoute l'augmentation du nombre des ORP dans lesquelles la Communauté est impliquée.

Il est à noter qu'à cet élément quantitatif s'ajoute les contraintes temporelles. En effet, pour assurer ses obligations et la sécurité juridique de ses pêcheurs, la Communauté doit mettre en oeuvre les recommandations dès qu'elles sont entrées en vigueur, ce qui soulève le problème des délais de procédure liés à l'adoption des règlements du Conseil.

Il est dès lors nécessaire qu'une réflexion approfondie soit menée au niveau des instances communautaires pour simplifier et rationaliser la transposition de ces recommandations dans l'ordre juridique communautaire.

L'une des pistes qui pourrait être explorée est la possibilité pour le Conseil de conférer à la Commission, la compétence d'adopter des règlements d'application d'actes définitifs adoptés par des ORP auxquelles la Communauté est partie. La Commission ne pourrait agir que lorsqu'un tel acte serait devenu obligatoire pour la Communauté, autrement dit lorsque la Communauté n'aurait pas soulevé d'objection dans le délai prévu par les statuts de l'organisation.

La Commission, au préalable, notifierait officiellement les recommandations au Conseil, comme elle le fait actuellement, et au Parlement européen, assurant ainsi la transparence de son action et afin de permettre à la Communauté d'exercer, si nécessaire, son droit d'objection.

4.2. Un partage des tâches en matière de collecte et de gestion de données

4.2.1. Transmission des données

Chaque Partie contractante doit transmettre aux ORP un certain nombre d'informations relatives aux activités de sa flotte afin qu'elles puissent gérer les mesures de conservation et de gestion adoptées. Ces informations sont de différents types : données de capture et d'effort de pêche, liste des navires autorisés à pêcher, données statistiques et d'échantillonnage.

Dans la pratique, les Etats membres collectent ces données au niveau des navires et les transmettent à la Commission pour retransmission aux ORP. La Commission joue donc un rôle d'intermédiaire entre l'ORP et les Etats membres justifié par le fait qu'elle représente la Communauté et est l'unique responsable de l'exécution de ses obligations. Ces transmissions tendent à se multiplier et, dans certains cas, la Commission ne joue qu'un rôle de "boîte-aux-lettres", mobilisant néanmoins des ressources humaines non négligeables.

Il pourrait être envisagé de distinguer deux types de données :

- celles à caractère administratif et
- celles à finalité statistique et nécessaires pour les travaux scientifiques.

La Commission est d'avis qu'il conviendrait que chaque Etat membre puisse transmettre directement, au titre des obligations de la Communauté et pour ce qui le concerne, les données à finalité statistique. La Commission en recevrait copie. Elle n'interviendrait par la suite que si des difficultés apparaissent pour la transmission ou si les informations doivent être agrégées au niveau communautaire. D'autre part, la transmission de ces données pourrait être facilitée et rationalisée par l'utilisation d'outils informatiques adaptés.

Il appartient toutefois à la Communauté d'assurer que les données à collecter soient homogènes tant en terme qualitatif que quantitatif afin d'en assurer la compatibilité et de respecter le principe de l'égalité de traitement entre les Etats membres.

4.2.2. Participation aux comités techniques et scientifiques

La Commission ne dispose pas de personnel technique et scientifique en nombre suffisant pour couvrir tous les comités des ORP. En tenant compte de la répartition des compétences en matière de recherche, elle pourrait donc, dans le cadre de ces réunions, se faire représenter par des experts techniques ou scientifiques des Etats membres qui assumeraient le rôle visant à coordonner la position communautaire. C'est déjà le cas dans les réunions des conseils scientifiques de l'OPANO et de la CICTA. La Commission n'intervient qu'a posteriori pour coordonner la position politique de la Communauté en fonction des résultats de ces travaux. Cet arrangement avec les Etats membres permettrait de pallier le manque de scientifiques de la Commission.

Afin d'assurer la transparence de la participation de scientifiques dépendant des organismes de recherche des Etats membres, il conviendrait que les modalités de cette participation et la diffusion des informations en résultant soient établies de concert par la Commission et le Conseil.

4.3. Schémas d'inspection et de contrôle

Le corollaire évident d'une gestion responsable et durable des ressources halieutiques est le contrôle des activités de pêche. Le développement du rôle des ORP s'est accompagné d'une montée en puissance des problèmes de contrôle qui rend cet aspect particulièrement aigu. Sans remettre en cause le principe de la compétence exclusive de la Communauté en matière de pêche et donc le rôle de la Commission, les Etats membres portent la responsabilité première de l'application des mesures de contrôle, à savoir, notamment, l'application des schéma d'inspection et de contrôle au titre de leurs pouvoirs de police propres en qualité d'Etat de pavillon.

Ce partage des rôles, formalisé par le règlement CE n°2847/93 a été réaffirmé et précisé dans le cadre de la modification du règlement visant à renforcer le régime de contrôle des activités de pêche, adopté par le Conseil en décembre 98, qui réitère la responsabilité de principe de l'Etat de pavillon sur ses navires exploitant des ressources dans les eaux de pays tiers ou internationales.

L'OPANO, en particulier, a mis en place un schéma d'inspection et de contrôle élaboré, pour la mise en œuvre duquel un partage des tâches entre la Commission et les Etats membres a été établi⁹. La Commission gère également le programme pilote d'observation de la Communauté européenne applicable aux bateaux de pêche de la Communauté qui opèrent dans la zone OPANO. Enfin et afin de renforcer la coopération entre la Communauté et le Canada en matière de contrôle, la Commission affrète également, depuis quelques années, un navire d'inspection. Ces dernières années, certains Etats membres ont appuyé l'action communautaire en affectant des moyens humains et matériels au schéma d'inspection.

L'action de la Commission dans la mise en œuvre du schéma d'inspection OPANO et du schéma d'observateurs implique l'affectation de deux inspecteurs communautaires à plein temps sur zone ainsi que la mobilisation permanente de ressources humaines à Bruxelles pour assurer le suivi opérationnel.

Cet investissement, qui s'expliquait à la fois par le caractère précurseur de l'OPANO et par la situation particulièrement grave des ressources de cette zone et des relations entre la Communauté et le Canada au début des années 90, ne pourra toutefois pas être appliqué aux schémas d'inspection et d'observation dont les autres ORP se doteront tôt ou tard, à l'instar de la CPANE qui vient, en novembre 1998 d'adopter le sien.

En effet, conformément aux orientations générales prises par la Commission, il est nécessaire que, dans ce domaine, cette dernière se recentre sur ses missions premières de supervision et de coordination de l'application des schémas d'inspection et d'observateurs par les Etats membres et cherche à se désengager des tâches de contrôle direct, c'est-à-dire de l'exécution de ces schémas.

Les Etats membres devront, alors, conformément à leurs responsabilités en matière de contrôle, veiller à l'affectation des moyens matériels (navires d'inspection ou de surveillance), des moyens humains (inspecteurs, observateurs) et des moyens financiers nécessaires à la mise en place de ces nouveaux schémas d'inspection et de contrôle et d'observateurs. Il s'agit ici de dépenses directes des Etats membres sans que cela constitue une contribution au budget des ORP.

La Commission pourrait alors intervenir au cas par cas et temporairement pour faciliter l'introduction de nouvelles politiques ou de nouveaux schémas d'inspection, de contrôle et d'observateurs, cette intervention étant conditionnée à une reprise progressive de ces tâches par les Etats membres. La Commission pourrait, par ailleurs, intervenir pour répondre à des situations exceptionnelles par exemple par le biais de l'affrètement d'un navire d'inspection.

5. CONCLUSION

La volonté exprimée par la Communauté de renforcer son rôle sur la scène internationale consacre, dans le domaine de la pêche et plus particulièrement de la gestion des ressources halieutiques de la haute mer, les engagements que la Communauté a souscrits en ratifiant la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer et les autres instruments juridiques internationaux complétant cette dernière. Elle passe par:

⁹ Règlement (CEE) n° 1956/88 du Conseil du 9 juin 1988 fixant les modalités d'application du programme d'inspection commune internationale adoptée par l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord Ouest.

- une présence forte et indispensable et une participation active de la Communauté au sein des organisations régionales de pêche, conformément à sa compétence exclusive en matière de relations externes dans le domaine de la pêche,
- la mise à disposition aussi bien par la Commission que par les Etats membres, des moyens humains et matériels nécessaires à la mise en oeuvre d'une participation effective aux travaux des ORP.
- La définition de modalités de transposition des recommandations des ORP qui assurent à la fois l'efficacité du processus et sa transparence.
- l'établissement d'une coopération étroite et bien comprise entre la Commission et les Etats membres fondée sur un recentrage des activités de la Commission sur ses missions premières, à savoir la représentation pour la défense des intérêts de l'Union et de ses pêcheurs, ainsi que les tâches législatives,
- la prise en charge par les Etats-membres, tant sur le plan financier qu'en terme de ressources matérielles et humaines, des obligations relevant des activités de contrôle, le cas de la NAFO ne pouvant et ne devant constituer qu'une exception à laquelle il conviendra rapidement de mettre un terme.

ANNEXE

LISTE des ORGANISATIONS REGIONALES de PECHE

auxquelles la Communauté est partie contractante ou observateur

Dénomination	Sigle FR	Sigle EN	Statut Communauté
Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord Ouest	OPANO	NAFO	Membre
Convention sur la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique	CCAMLR	CCAMLR	Membre
Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord Est	CPANE	NEAFC	Membre
Commission des Thons de l'Océan Indien	CTOI	IOTC	Membre
Convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la mer Baltique et des Belts	CIPMB	IBSFC	Membre
Convention pour la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord	OCSAN	NASCO	Membre
Convention internationale pour la conservation des Thonidés de l'Atlantique	CICTA	ICCAT	Membre
Conseil général des pêches pour la Méditerranée	CGPM	GFCM	Membre
Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est	COPACE	CECAF	Membre
Commission Interaméricaine pour les Thonidés des Tropiques	CIATT	IATTC	Observateur
Commission de pêche pour l'Océan Indien	CPOI	IOFC	Membre ¹⁰
Commission baleinière internationale	CBI	IWC	Observateur

¹⁰ En cours de dissolution

FICHE FINANCIÈRE

1. INTITULÉ DE L'ACTION

Participation de la Communauté aux organisations régionales de pêche

2. LIGNE(S) BUDGÉTAIRE(S) CONCERNÉE(S)

Titre I A2 A4 A5 A7

A 7000

A 7002

A 7003

A 7010

B7-8001

B2-902

3. BASE JURIDIQUE

B7-8001:

- Organisations internationales de pêche dont la Communauté Européenne est partie contractante :

Décision du Conseil du 4 septembre 1981 concernant la conclusion de la convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (JO L 252 du 5.9.1981) (CCAMLR).

Décision du Conseil du 13 décembre 1982 concernant la convention pour la conservation du saumon dans l'Atlantique nord (JO L 378 du 31.12.1982, p. 24) (NASCO).

Décision du Conseil du 25.7.1983 relative à l'adhésion de la Communauté à la convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la mer Baltique et des Belts (JO L 237 du 26.8.1983, p. 4) (IBSFC).

Décision du Conseil du 9 juin 1986 relative à l'adhésion de la Communauté à la convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, amendée par le protocole annexé à l'acte final de la Conférence des plénipotentiaires des Etats parties à la convention signée à Paris, le 10 juillet 1984 (JO L 162 du 18.6.1986, p. 33) (ICCAT).

Décision du Conseil du 13.7.1981 concernant la conclusion de la convention sur la future coopération multilatérale des pêches de l'Atlantique du Nord Est (JO L 227 du 12.08.1981, p. 21) (NEAFC).

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA, FAO).

Règlement (CEE) n° 3179/78 du Conseil du 28 décembre 1978 concernant la conclusion par la Communauté économique européenne de la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord Ouest (JO L 378 du 30.12.1978, p. 1) (NAFO).

Décision du Conseil du 18 septembre 1995 relative à l'adhésion de la Communauté à l'Accord portant création de la Commission des thons de l'Océan Indien (JO L 236 du 5.10.95, p. 24) (CTOI).

Décision 98/416/CE du Conseil, du 16 juin 1998, relative à l'adhésion de la Communauté Européenne à la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (JO L 190 du 4.7.1998, p.34) (CGPM).

Travaux préparatoires des nouvelles organisations internationales de pêche (IATTC, SEAFO) et Organisations internationales de pêche dans lesquelles la Communauté a le statut d'observateur (CIEM, CBI, OCDE)

B2-902:

Règlement (CEE) no 1956/88 du Conseil, du 9 juin 1988, fixant les modalités d'application du programme d'inspection commune internationale adopté par l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (JO L 175 du 6.7.1988, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) no 436/92 (JO L 54 du 28.2.1992, p. 1).

Règlement (CE) no 3069/95 du Conseil, du 21 décembre 1995, établissant un programme pilote d'observation de la Communauté européenne applicable aux bateaux de pêche de la Communauté qui opèrent dans la zone de réglementation de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (JO L 329 du 30.12.1995, p. 5).

4. DESCRIPTION DE L'ACTION

4.1 Objectif général de l'action

La compétence exclusive de la Communauté en matière de pêche implique son adhésion, en tant que partie contractante, à un nombre croissant d'organisations régionales de pêche, dont les activités prennent de plus en plus d'ampleur.

Actuellement, la Communauté est partie contractante à dix organisations régionales de pêche et observateur au sein de deux autres. Cette importante participation est motivée par la volonté de prendre part activement à la définition des mesures de conservation et de gestion des ressources exploitées par les armateurs communautaires afin d'assurer, d'une part, la prise en compte des intérêts des nations de pêche lointaine au même titre que ceux des états côtiers, et, d'autre part, la cohérence des principes mis en oeuvre dans les diverses organisations régionales de pêche, en respectant les spécificités propres à chacune.

La participation aux organisations régionales de pêche implique cinq types d'obligation:

- la représentation des intérêts de la Communauté (partie A du budget): la Commission représente la Communauté aux réunions des organisations régionales de pêche et doit être présente aux réunions à caractère décisionnel pour exprimer d'une seule voix la position communautaire. La Commission assume également les travaux préparatoires tant rédactionnels que relationnels.

- une contribution financière au budget et aux travaux des organisations régionales de pêche (Ligne B7-8001)

- la participation aux travaux des organisations régionales de pêche (Ligne B7-8001): étant donné que la Commission ne dispose pas du personnel technique et scientifique suffisant pour couvrir tous les comités techniques et scientifiques des organisations régionales de pêche, et, compte tenu de la répartition des compétences en matière de recherche, la Commission se fait représenter à ces comités par des experts des Etats membres.

- la transcription des recommandations dans l'ordre juridique communautaire (partie A du budget): cette obligation incombe à la Commission et est motivée par la nécessité d'établir des obligations précises pour les pêcheurs communautaires, d'une part, et, d'autre part, de clarifier le rôle des Etats membres et de la Commission dans l'exécution de ces recommandations.

Cette transcription prend la forme de règlements du Conseil publiés au JOCE.

- la mise en oeuvre des mesures de conservation et de gestion adoptées (Ligne B2-902)

4.2 Période couverte par l'action et modalités prévues pour son renouvellement.

Période indéterminée

5. CLASSIFICATION DE LA DÉPENSE/RECETTE

5.1 DO: B7-8001/DNO: partie A

B2-902

5.2 CD: B7-8001

B2-902

CND: A

5.3 Type de recettes visées: néant

6. TYPE DE LA DÉPENSE/RECETTE

- B7-8001: subvention à 100%
- B2-902: financement à 100%
- Partie A: financement à 100%

7. INCIDENCE FINANCIÈRE

7.1 Mode de calcul du coût total de l'action (lien entre les coûts individuels et le coût total)

7.2 Ventilation par éléments de l'action

CE en Mio EUR (prix courants)

Ventilation Ligne B7-8001	Codification base Légale (= point 3)	1999	2000	Var. en %
Contribution à des organisations internationales		3,404	2,525	-25,8
Travaux préparatoires des nouvelles organisations		0,296	0,344	+16,2
Projet-pilote		0,000	0,236	+100
	TOTAL	3,700	3,105	-16

Ventilation Ligne B2-902	Codification base Légale (= point 3)	1999	2000	Var. en %
Affrètement navires d'inspection		1,499	1,499	0
Observateurs		1,410	1,500	6,38
Missions inspecteurs eaux internationales		p.m	p.m	
	TOTAL	2,909	2,999	

7.3 Dépenses opérationnelles d'études, d'experts, etc, incluses en partie B du budget

CE en Mio EUR, à la 3ème décimale

Dont, au niveau de la ligne B7-8001:	1999	2000	Var. en %
a) Assistance technique et administrative (A.T.A.) - Coordinateurs scientifiques (ICCAT, CTOI, SEAFO, IATTC) - Experts E.M participant ponctuellement aux comités scientifiques et techniques des ORP (IBSFC, CTOI, IATTC, ICCAT,...)	0,110	0,200 0,175	
Sous-total a)	0,110	0,375	+240
b) Dépenses d'appui spécifiques (Fonds structurels et Recherche) à préciser...			
Sous-total b)			
c) Autres dépenses d'appui : - Etudes - Réunions d'experts - Information et publications		0,090	
Sous-total c)		0,090	+100
(a+b+c) = TOTAL	0,110	0,465	+320

Dont, au niveau de la ligne B2-902:	1999	2000	Var. en %
TOTAL	0,05	0	

7.4 Echancier crédits d'engagement / crédits de paiement

CE en Mio EUR

	Année n	n+1	n+2	N+3	n+4	n+5 et exer. suiv.	Total
Crédit d'engagement							
Crédits de paiement							
Année n							
n+1							
n+2							
n+3							
n+4							
n+5 et exer. suiv.							
Total							

8. DISPOSITIONS ANTI-FRAUDE PRÉVUES

Conclusions d'accord avec les organisations internationales de pêche visant l'intégration de clauses d'audit pour la mise en oeuvre d'actions/projets spécifiques.

9. ELÉMENTS D'ANALYSE COÛT-EFFICACITÉ

9.1 Objectifs spécifiques quantifiables, population visée

- Objectifs spécifiques : Participation active de la Communauté européenne dans les organisations internationales de pêche qui sont chargées d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des ressources halieutiques en haute mer.
- Population visée : - Organisations internationales de pêche dans lesquelles la Communauté a le statut de Partie contractante ou d'observateur. (CTOI, CCAMLR, CGPM, FAO, IBSFC, ICES, IWC, NAFO, NASCO, NEAFC, ICCAT, SEAFO).
- Flotte de pêche hauturière

9.2 Justification de l'action

- Nécessité de l'intervention budgétaire communautaire, au regard en particulier du principe de subsidiarité: La Communauté, au titre de sa compétence exclusive dans le domaine de la pêche doit exercer cette compétence externe et être présente au sein de ces organisations, de manière à défendre les intérêts de la flotte communautaire ainsi qu'à marquer son attachement à la préservation des ressources.

9.3 Suivi et évaluation de l'action

Les organisations internationales de pêche soumettent chaque année aux Parties contractantes les projets de budgets. A ce titre la Commission peut examiner, vérifier et commenter ces projets. De même, chaque année l'exécution du budget est examinée par les Parties contractantes.

Par ailleurs, la Commission conclut avec les organisations internationales des accords sur les clauses d'audit pour la mise en oeuvre d'actions/projets spécifiques cofinancés par la Communauté Européenne.

Ces clauses permettent à la Commission de vérifier sur pièce et sur place l'exécution de ces projets/actions qu'elle cofinance.

10. DÉPENSES ADMINISTRATIVES (PARTIE A DE LA SECTION III DU BUDGET GENERAL)

10.1 Incidence sur le nombre d'emplois

Types d'emplois		Effectifs à affecter à la gestion de l'action		dont		Durée
		emplois permanents	emplois temporaires	par utilisation des ressources existantes au sein de la DG ou du service concerné	par recours à des ressources supplémentaires	
Fonctionnaires ou agents temporaires	A	11,75	4	8,75	3	Indéterminée
	B	5,25		7,25	2	
	C					
Autres ressources						
END			1		1	
Auxiliaire A			1		1	
Total		17	6	16	7	

La mobilisation effective des ressources administratives nécessaires résultera de la décision annuelle de la Commission relative à l'allocation des ressources, compte tenu notamment des effectifs et des montants supplémentaires qui auront été accordés par l'autorité budgétaire.

Pour les ressources supplémentaires, indiquer selon quel rythme leur mise à disposition serait nécessaire.

1 A; 1 END; 1 B (à partir de 2000)

2 A; 1 AUX A; 1 B (à partir de 2001)

10.2 Incidence financière globale des ressources humaines supplémentaires

(EUR)

	Montants	Mode de calcul
Fonctionnaires	540.000 €	5 x 108.000 € Titre A1 A2 A4 A5 A7
Agents temporaires		
Autres ressources (indiquer ligne budgétaire)		
END A-7003	41.000 €	1 x 41.000 €
Auxiliaire A-7000	87.000 €	1 x 87.000 €
Total	668.000 €	

10.3 Augmentation d'autres dépenses de fonctionnement découlant de l'action, notamment frais induits des réunions de comités et groupes d'experts

(EUR)

Ligne budgétaire (n° et intitulé)	Montants	Mode de calcul
A-7010 missions	87.500 €	Coût moyen d'une mission x mission/an x nombre de personnes 2.500 € x 5 x 7
Total	87.500 €	