AVIS INTER CC

Améliorer le rôle et le fonctionnement des conseils consultatifs de l'UE :

Recommandations pour éclairer l'évaluation de la politique commune de la pêche

Date : 1 septembre 2025

Introduction – Que sont les conseils consultatifs ?

Comme le prévoit le règlement relatif à la politique commune de la pêche, les conseils consultatifs sont des organisations dirigées par des parties prenantes composées de représentants de la chaîne de valeur de la pêche et de l'aquaculture (par exemple, producteurs primaires, transformateurs, détaillants, syndicats) et d'autres groupes d'intérêt (par exemple, organisations non gouvernementales (ONG) de défense de l'environnement et du développement, associations de pêche récréative, femmes du secteur de la pêche). Les conseils consultatifs fournissent des conseils et des recommandations à la Commission européenne et aux États membres de l'Union européenne (UE) sur des questions liées à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques et aquacoles, afin de parvenir à une durabilité environnementale et socio-économique conforme aux objectifs de la politique commune de la pêche (PCP) de l'UE.

Les conseils consultatifs (CC) ont été créés lors de la réforme de la Politique commune de la pêche de 2002 et renforcés par celle de 2013. Il existe aujourd'hui onze conseils consultatifs différents. La plupart d'entre eux fournissent des avis sur les bassins maritimes régionaux européens (mer Baltique, mer Noire, Méditerranée, mer du Nord, eaux du Nord-Ouest, eaux des régions ultrapériphériques et eaux australes), tandis que d'autres ont des compétences thématiques spécifiques (aquaculture, flotte hauturière de l'UE, marché, stocks pélagiques, etc.). Lors de l'élaboration de leurs avis, les membres des CC recherchent le consensus, en tenant compte des meilleures données scientifiques disponibles, de leurs connaissances empiriques, ainsi que des préoccupations plus larges en matière de durabilité environnementale, sociale et économique.

Avec la création des conseils consultatifs, les décideurs politiques de l'Union européenne ont instauré et formalisé la participation des parties prenantes au processus d'élaboration des politiques relatives à la pêche, à l'aquaculture et aux affaires maritimes, aux niveaux régional et européen. Légalement, les conseils consultatifs doivent être consultés sur plusieurs textes réglementaires élaborés par la Commission européenne et les États membres.

Dans une approche véritablement ascendante, chaque conseil consultatif peut également donner son avis sur tout autre domaine politique qu'il juge pertinent. La consultation et l'engagement des parties prenantes dans l'élaboration des politiques sont désormais largement reconnus comme la meilleure pratique en matière de politiques publiques et de gestion des ressources, comme le souligne également l'initiative « Mieux légiférer » . À bien des égards, on peut affirmer que ces organisations sont les piliers d'une bonne politique : légitimes, pertinentes et crédibles.

Objectif de cet avis

Si les conseils consultatifs ont souvent réussi à instaurer la confiance et à rassembler des connaissances collectives parmi les principales parties prenantes, leur fonctionnement et leur efficacité en tant qu'organismes de parties prenantes peuvent encore être améliorés. Le présent avis présente des recommandations clés pour renforcer le rôle des conseils consultatifs dans l'élaboration des politiques, en tenant compte des retours et des points de vue recueillis auprès des participants à l'atelier « *Conseils consultatifs de l'UE : Engagement des parties prenantes dans l'élaboration des politiques pour une production et des chaînes de valeur durables dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture* », qui s'est tenu le 31 mai 2024, lors de la Journée maritime européenne à Svendborg. Ces recommandations ont été développées par les secrétariats et les membres des 10 conseils consultatifs signataires et adoptées par leurs comités exécutifs.

Défis actuels et recommandations pour améliorer le fonctionnement des CC :

1. Adhésion et composition

Comme le prévoit l'article 45 du règlement relatif à la politique commune de la pêche, les conseils consultatifs sont composés de représentants de la chaîne de valeur de la pêche et de l'aquaculture (par exemple, producteurs primaires, transformateurs, détaillants, syndicats) et d'autres groupes d'intérêt (par exemple, ONG environnementales, de protection des animaux et de développement, groupes de consommateurs, associations de pêche récréative).

a. Diversifier la représentation

Défi actuel : Certains CC sont confrontés à des déséquilibres importants en matière de représentation, notamment la sous-représentation de certains intérêts parmi les «organisations sectorielles», ainsi que des «autres groupes d'intérêt».

Conformément à l'article 2, point a), de l'annexe III du règlement relatif à la politique commune de la pêche, à l'Assemblée générale et au Comité exécutif, 60 % des sièges sont attribués aux représentants des organisations sectorielles et 40 % aux représentants des autres groupes d'intérêt.

Recommandation:

Recrutement actif : efforts de recrutement ciblés par les CC, la Commission européenne et les États membres, pour attirer des représentants des intérêts sous-représentés, notamment par le biais d'incitations à l'accès et de l'organisation de journées politiques/séances d'information, selon les besoins, pour garantir une participation efficace et représentative.

Lors des réunions bilatérales avec les parties prenantes concernées, la Commission européenne et les États membres devraient les informer des avantages qu'il y a à canaliser leurs contributions par l'intermédiaire des CC, afin de bénéficier d'une relation plus directe avec les décideurs politiques, d'un accès à l'information, d'une influence et d'un réseautage.

En outre, les CC doivent mettre en œuvre des mesures telles que la mise en place d'un mécanisme externe de dénonciation ou de résolution des conflits afin de garantir un environnement de travail positif pour tous les participants. Bien que chaque CC, en tant qu'entité indépendante, ait le droit et le rôle d'élaborer ses propres mesures internes, la Commission doit rester disponible pour fournir des orientations en cas de besoin.

La diversification de la représentation devrait également s'étendre aux rôles de direction au sein des conseils consultatifs, notamment les présidents, les vice-présidents et les présidents des groupes de travail.

b. Assurer l'équilibre géographique

Défi actuel : La représentation au sein des CC «régionaux» circonscrits aux bassins maritimes de l'UE privilégie souvent certaines régions de pêche, négligeant ainsi la diversité des besoins et des conditions des autres régions au sein de chaque bassin maritime. Dans le cas des CC horizontaux, attirer des membres de tous les États membres de la zone de compétence peut également s'avérer difficile.

Recommandation:

Représentation proportionnelle : Conformément au mandat établi à l'article 2, point h), de l'annexe III du règlement PCP, les États membres devraient évaluer la représentation et la composition des CC, en particulier pour ceux dont la portée géographique est définie par les bassins maritimes de l'UE. Les États membres impliqués dans les CC devraient favoriser une représentation proportionnelle des secteurs ou intérêts sous-représentés, afin de garantir une représentation juste et équilibrée de toutes les parties prenantes en tant que membres des CC. De plus, à la demande de leurs membres et en fonction du sujet, les CC devraient envisager de créer des groupes de travail ou des groupes de discussion dédiés chargés de zones géographiques spécifiques afin de garantir que les problèmes localisés soient traités de manière adéquate. À titre d'exemple, les États membres pourraient apporter un soutien financier et technique actif à l'organisation de réunions des CC dans les zones géographiques les moins représentées.

2. Rôle des CC dans le processus d'élaboration des politiques

a. Développer l'influence et la confiance

Défi actuel : En raison de divers facteurs, tels que la composition mixte de plusieurs parties prenantes et la diversité des intérêts représentés, la nature non contraignante des conseils et le manque de détails de la part des législateurs sur l'adoption des recommandations, il peut être difficile pour les parties prenantes d'évaluer la pertinence d'engager leurs ressources dans l'élaboration des conseils des CC.

Recommandation:

Améliorer la transparence et la responsabilité des destinataires des conseils (Commission européenne et États membres) : La Commission européenne répond par écrit à la plupart des recommandations et avis des CC. Toutefois, des améliorations sont possibles. Cela peut se faire par la publication régulière de rapports/notes d'information par la Commission et/ou les Etats membres sur la manière dont les recommandations sont intégrées dans les politiques de l'UE. Dans le cadre des réunions périodiques de coordination administrative et technique entre les fonctionnaires de la DG MARE et les secrétariats, présidents et membres des CC, la Commission européenne pourrait organiser un échange annuel sur les activités des CC et leur impact sur l'élaboration des politiques, afin de susciter l'intérêt des parties prenantes pour la pertinence et l'actualité des conseils.

b. Adoption de recommandations consensuelles

Défi actuel : Conformément au point c) du paragraphe 2 de l'annexe III du règlement relatif à la politique commune de la pêche, les recommandations sont, dans la mesure du possible, adoptées par consensus. Cette aspiration correspond à la réalité actuelle. En l'absence de consensus, les recommandations peuvent néanmoins être adoptées en reflétant les opinions majoritaires, mais elles doivent également consigner clairement les opinions divergentes.

Recommandation:

Rechercher le consensus : Les conseils consultatifs doivent maintenir un esprit de collaboration lors de la rédaction et de la préparation des avis afin de parvenir à un consensus sur toutes les recommandations. Lorsque cela n'est pas possible, veiller à consigner correctement les positions dissidentes en indiquant clairement leur auteur/catégorie, garantissant ainsi transparence, légitimité et crédibilité. La diversité des positions peut également être utile et enrichissante pour les décideurs politiques, leur permettant d'avoir une vision plus complète des points communs, des différences et des sensibilités au sein de chaque comité consultatif.

c. Améliorer les contributions des CC aux demandes de conseils scientifiques

Défi actuel : L'engagement des parties prenantes dans les processus de demande d'avis scientifiques auprès du CIEM vise à accroître leur transparence, à garantir l'adéquation des demandes aux objectifs politiques pertinents, à inclure les observations pertinentes des parties prenantes et, in fine, à améliorer la crédibilité et la pertinence des avis scientifiques du CIEM et des décisions politiques qui en découlent. Jusqu'à présent, les CC ont eu peu d'occasions de participer à ce processus.

Recommandation: Conformément à l'avis conjoint des CC de 2024 sur l'implication des parties prenantes dans la formulation des demandes d'avis du CIEM, et sur la base de la réponse de la Commission européenne et des premières mesures prises à la suite de cet avis, la Commission devrait mettre en place un mécanisme de signalement précoce des demandes d'avis, destiné aux CC concernés en fonction de leur nature. Ce mécanisme devrait inclure une présentation générale des intentions de la DG MARE en matière de demandes au début de chaque année, ainsi que des interactions tout au long de l'année avec les CC concernant toute demande particulière adressée au CIEM.

d. Améliorer les contributions aux décisions politiques régionales et internationales

Défi actuel : Pour plusieurs CC, l'engagement dans les forums régionaux et internationaux de gestion des pêches et de l'environnement, en particulier les organisations régionales de gestion des pêches et les conventions sur les mers régionales, ainsi que dans d'autres organismes internationaux définissant les politiques en matière de pêche et d'aquaculture, tels que l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), **la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est** (OSPAR) ou la Commission pour la protection du milieu marin de la Baltique (HELCOM), peut être très pertinent, car les décisions prises au niveau international auront à terme un impact sur la politique de l'UE.

Recommandation:

Participation active à la dimension internationale de la PCP : La Commission européenne devrait prendre des mesures pour renforcer le rôle consultatif des CC dans le cadre des travaux des groupes de travail régionaux, des organisations internationales et environnementales de gestion des pêches (par exemple, les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), les conventions maritimes régionales (OSPAR, HELCOM, Convention de Barcelone)) et d'autres organismes internationaux définissant la politique de la pêche et de l'aquaculture (par exemple, l'AGNU, la FAO), lorsque cela est pertinent pour leur champ d'application, et tout en respectant les attributions de ces CC dans le cadre de leur mandat tel qu'établi à l'annexe III du règlement PCP - le cas échéant, la coordination inter-CC pourrait être encouragée dans ce domaine.

Lors de l'élaboration du mandat de l'UE, la Commission européenne devrait maintenir son ouverture actuelle aux conseils des CC concernés, notamment par le biais d'échanges bilatéraux et de réunions de coordination, ainsi que de comptes rendus des réunions pertinentes auxquelles l'UE est membre/partie contractante. La Commission européenne devrait maintenir la pratique consistant à autoriser des délégations équilibrées de représentants des CC à participer aux délégations de l'UE.

La Commission européenne pourrait également encourager les organismes internationaux à collaborer avec les conseils consultatifs en présentant leurs travaux aux groupes de travail des CC et en accordant un accès et une participation adéquats aux représentants des CC intéressés pour qu'ils puissent assister à ces réunions internationales. L'échange de connaissances et d'expertise entre les organisations environnementales et celles de la pêche serait particulièrement apprécié.

3. Interaction avec les bénéficiaires des politiques

a. Améliorer la pertinence et la rapidité des conseils

Défi actuel : Pour les CC, il peut être difficile de garantir que les conseils sont fournis en temps opportun et en adéquation avec les besoins consultatifs de la Commission européenne et des États membres, car il peut y avoir des changements dans les priorités de travail annuelles des deux côtés ou des dossiers politiques / consultations non prévus émergents.

Recommandation:

Coordination : La Commission devrait maintenir la pratique d'échanges réguliers avec tous les CC, permettant un calendrier dynamique des dates clés de décision politique et l'harmonisation des activités des CC avec un préavis suffisant. La Commission européenne devrait informer tous les CC, dès que possible, des initiatives et consultations prévues, notamment dans le cadre de l'élaboration de leurs programmes de travail annuels. La Commission devrait également accorder les prolongations nécessaires aux délais de consultation afin de permettre des délibérations et une contribution significative des CC par le biais de conseils consensuels.

b. Accéder à d'autres preuves scientifiques et techniques

Défi actuel : Bien que les dispositions opérationnelles et financières actuelles permettent aux CC d'interagir de manière indépendante avec des experts scientifiques, par exemple en les invitant à participer en tant qu'observateurs aux réunions, et de commander des études de soutien externes, les recommandations des CC pourraient bénéficier d'un accès à des preuves scientifiques ou techniques supplémentaires, car il peut y avoir un manque de temps et de ressources adéquats ou d'expertise spécifique.

Recommandation:

Permettre la flexibilité de rechercher une expertise externe en s'engageant dans des projets européens ou internationaux au-delà du budget opérationnel : La Commission européenne devrait reconnaître la possibilité pour les CC de rechercher des financements et des ressources supplémentaires (par exemple, en faisant une demande auprès du FEAMP, des programmes-cadres pluriannuels ou d'autres fonds européens et internationaux), en s'associant et/ou en établissant des partenariats avec des institutions scientifiques ou de recherche pour mener des études ou des travaux ciblés susceptibles d'enrichir nos conseils techniques et scientifiques à l'appui de leurs recommandations.

c. Élaboration de mécanismes de suivi :

Défi actuel : Actuellement, il existe un manque de clarté sur la manière dont les conseils du CC sont intégrés en amont dans la législation et dans d'autres initiatives de l'UE.

Recommandation:

Système de suivi : La Commission européenne devrait mettre en place un système de suivi en amont pour surveiller l'intégration des recommandations dans la législation et les initiatives de l'UE. Elle devrait publier des rapports annuels détaillant la mise en œuvre des recommandations et/ou les raisons de leur absence. Cela fournirait aux conseils consultatifs un retour d'information qui pourrait servir à améliorer la qualité des recommandations politiques.

4. Communication et résultats

a. Améliorer les stratégies de communication

Défi actuel : Actuellement, la société civile n'a qu'une connaissance limitée de la valeur ajoutée, du rôle et du travail des CC.

Recommandation:

Mise en place d'une stratégie de communication globale : Dans sa stratégie de communication, notamment par le biais de newsletters et d'engagements sur les réseaux sociaux, la Commission européenne devrait informer sur la valeur ajoutée, le rôle et le travail des conseils consultatifs. Elle devrait utiliser différentes langues et différents supports médiatiques pour atteindre des publics variés.

b. Élargir l'engagement au-delà des destinataires des conseils (c'est-à-dire la CE et les États membres de l'UE)

Défi actuel : Conformément à l'article 44 du règlement relatif à la politique commune de la pêche, les CC entretiennent un dialogue formel principalement avec la Commission européenne et les États membres. Conformément aux points i), j) et k) du paragraphe 2 de l'annexe III du règlement susmentionné, les CC entretiennent également des contacts avec le Parlement européen, les administrations régionales et les instituts de recherche. De plus, les CC sont membres constitutifs du conseil consultatif de l'Agence européenne de contrôle des pêches et disposent d'un siège d'observateur tournant au conseil d'administration de l'AECP.

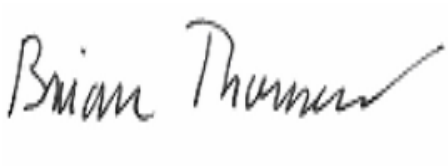
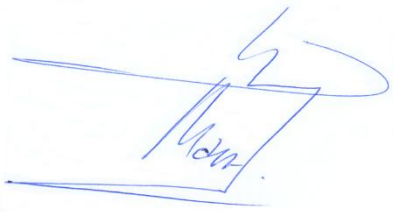
Recommandation:

Engagement plus large au-delà des destinataires des avis (à savoir la CE et les États membres de l'UE) : prévoir des possibilités plus explicites d'engagement avec le Parlement européen (PE), par exemple en autorisant la soumission directe de recommandations et/ou l'organisation d'auditions publiques dans le cadre des réunions de la commission de la pêche du Parlement européen pour présenter des recommandations et autres conclusions. Il est également important de favoriser et de faciliter l'engagement avec d'autres organismes européens et internationaux compétents (par exemple, la FAO, l'ONU, la Convention sur la diversité biologique (CDB), OSPAR, HELCOM), afin de décloisonner les échanges et d'améliorer la circulation de l'information entre ces organismes.

Conclusion

Grâce aux recommandations demandées ci-dessus, les conseils consultatifs pourront devenir plus inclusifs, plus convaincants et plus efficaces, contribuant ainsi à la pêche durable, aux chaînes de valeur de l'aquaculture et à la gestion des affaires maritimes, tout en favorisant la santé des écosystèmes aquatiques. Nous pensons que ces changements ne nécessiteront pas de modifications législatives majeures, mais serviront à améliorer le fonctionnement interne des conseils consultatifs, à renforcer l'engagement des parties prenantes, à accroître notre visibilité et notre responsabilité vis-à-vis des tiers, à garantir un environnement de travail positif et une représentation équilibrée (60/40), et à renforcer l'impact global des conseils consultatifs sur les politiques sectorielles de l'UE.

Signed by the Chairs of 10 Advisory Councils



Black Sea Advisory Council,
Yordan Gospodinov