

REPONSE DU CCR-EOS SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION DE LA COMMISSION RELATIF A LA REFORME ET MODERNISATION DY SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA PCP

5 mai 2008

Introduction et présentation

Le CCR-EOS accueille volontiers cette opportunité de se prononcer sur le document de consultation relatif au contrôle. Le délai associé au processus de consultation s'est avéré problématique et un report aurait été apprécié. Nous avons pris acte des conclusions du rapport de la Cour des comptes et les observations s'appuient sur la participation à un briefing organisé par la Commission le 16 avril 2008.

Le CCR-EOS est conscient de la nécessité de simplifier et d'harmoniser les règles et les réglementations. Même si le CCR-EOS souhaite un régime plus homogène et plus efficace, il convient de rappeler à la Commission que l'approche schématique n'est pas adéquate et que nous devrions nous méfier d'une plus grande centralisation du système de contrôle. Les différences de systèmes juridiques et de procédures ainsi que les problèmes de souveraineté créent leurs propres obstacles. Les efforts visant à une harmonisation complète sont peut-être trop ambitieux, en tout cas à court terme. Le CCR-EOS recommande toutefois que la Commission continue de faire appel aux sanctions administratives pour tous les États membre et de s'efforcer pour introduire continuellement des sanctions harmonisées équitables.

Tout d'abord, il faut savoir que les intervenants du secteur sont victimes d'un système qui, clairement, ne fonctionne pas. L'objectif partagé de toutes les parties prenantes est de construire un secteur rentable, durable et légal. Le changement doit être administré de sorte à s'assurer que les acteurs, en particulier les pêcheurs, ne soient pas tout simplement expulsés du secteur dû à des circonstances économiques hors de leur contrôle. La surcapacité est un problème qui doit évidemment être traité.

Le CCR-EOS reconnaît le besoin de changement dans le système de contrôle. Le problème le plus aigu est la perception d'absence de « terrain de jeu équitable » dans un contexte d'application et d'homogénéité des réglementations.

Le besoin de favoriser une culture de conformité était toute la proposition. Il faut analyser ce qu'on entend par « culture de conformité ». La culture actuelle est une culture de contrôle du haut vers le bas à laquelle la plupart des intéressés font peu confiance. Ce manque de confiance provient d'un manque d'homogénéité, à savoir de l'absence d'un « terrain de jeu équitable », de réglementations trop compliquées et d'un déséquilibre entre capacité de pêche et TAC.

Le procédé d'établissement des TAC, en particulier quand des décisions sont prises avec des données scientifiques inadéquates, renforce ces frustrations. Pour favoriser une « culture de conformité », l'importance d'une approche « du bas vers le haut » doit être reconnue et traitée.

Une plus grande implication des parties prenantes, incluant administrateurs, communauté scientifique, ONG et industrie, dans le processus de prise de décisions contribuerait à favoriser une culture de conformité.

Les membres du CCR-EOS appartenant à l'industrie insistent sur le fort soutien qu'ils donnent au système actuel d'échanges de quotas entre États membre et expriment leurs objections à une suggestion provenant de la Commission lors d'un récent séminaire pour les intéressés au système de contrôle ¹, consistant à limiter ou à supprimer ce procédé.

Le CCR-EOS prend acte des problèmes liés à la supposée importation illicite de poisson dans la Communauté et de ses effets nuisibles sur les prix et marchés, qui a dernièrement entraîné une baisse de rentabilité et nuit à la durabilité des stocks. Cette distorsion du marché doit bien entendu être traitée.

Il a souvent été question des marges de tolérance comme d'un domaine problématique. Il existe de nombreux obstacles pratiques qui empêchent les bateaux d'atteindre les limites de pourcentages, en particulier quand il s'agit de petites quantités, telles que les captures accessoires. La première règle d'un système de contrôle efficace est que les règles doivent pouvoir être respectées. Les dispositions présentes ne remplissent pas ce critère.

Il semble qu'alors que l'intention déclarée est de se concentrer sur les inspections à terre plutôt que sur les inspections en mer, les progrès dans la coopération entre États paraissent se limiter aux inspections en mer. Le CCR-EOS estime que les soupçons relatifs à l'application de normes de conduite variables lors des inspections à terre sont un obstacle à l'introduction d'une culture de conformité et recommande la résolution de cet apparent écueil.

Le CCR-EOS recommande que les États côtiers aient un accès détaillé aux dispositions sur la gestion des quotas utilisées par les États membre opérant dans leurs eaux.

La charge du contrôle doit en premier lieu reposer sur les États membre et la Commission doit éviter toute tendance à s'engager dans la micro-gestion. Le rôle de la Commission devrait viser le contrôle global, l'audit, la vérification croisée et faciliter la mise en place de campagnes coordonnées.

¹Séminaire CE destiné aux parties prenantes de la réforme du système de contrôle de la politique commune de la pêche, tenu le 10 avril 2008.

QUESTIONNAIRE

OBJECTIF 1.- Développer une nouvelle approche envers les inspections et le contrôle

Le CCR-EOS adhère à la portée générale de la proposition. Il met en garde contre une intervention dans une micro-gestion excessive. Le rôle devrait être un rôle de coordination générale et d'audit des procédés d'inspection.

Si les inspections passent à viser essentiellement les inspections à terre au lieu des inspections en mer, il est primordial que les ressources appropriées et les procédures soient mises en place. Les inspections en mer ne devraient cependant pas être négligées ni supprimées, dans la mesure où elles sont actuellement la seule méthode permettant de surveiller convenablement les activités de pêche et l'emploi d'engins, notamment des TCM, dimension des mailles, etc.

On constate des progrès dans la mise en œuvre de campagnes coordonnées en mer mais peu de preuves de développements dans ce domaine côté terre.

Le CCR-EOS est en faveur d'une harmonisation des facteurs de conversion. Un tel changement peut poser quelques difficultés au départ ; en conséquence, il peut être nécessaire d'introduire le changement progressivement. Des progrès ont été faits dans les règles pélagiques. Il est vital que les besoins sectoriels ou régionaux soient reconnus.

Les avantages à étendre les contrôles à toutes les chaînes d'activités sont reconnus et aideront à créer de la confiance dans le système.

La notion d'activités à « haut risque » doit être définie de manière précise : par exemple, consistera-t-elle à rédiger une liste d'activités qui feraient alors l'objet de priorités ? Si tel est le cas, quels seraient les critères utilisés pour définir la priorité de ces activités ? Le CCR-EOS peut voir des avantages à donner la priorité à certaines espèces ou engins de pêche afin d'en gérer la conformité. Les membres ont cependant le sentiment que l'identification d'activités à « haut risque » ne devrait pas encourager une situation où des doigts seront pointés et où certaines flottes seront jugées dans leur ensemble en fonction des activités illicites de quelques-uns.

Les propositions d'interdiction de tous les transbordements sont jugées inutiles et disproportionnées. Dans certaines situations bien contrôlées, leur utilisation continue devrait être autorisée. L'identification de secteurs jugés appropriés pour le transbordement devrait faire l'objet d'une évaluation plus approfondie.

Concernant l'amplication des compétences de l'ACCP, le CCR-EOS suggère qu'elle inclue un service d'assistance que les États membre, les CCR ou les organisations professionnelles pourraient consulter au sujet de la portée et de la signification des réglementations.

OBJECTIF 2.- Rationalisation des règles

Le CCR-EOS soutient la proposition telle qu'exprimée et estime que la simplification des règles est un objectif prioritaire. Des règles trop complexes, souvent perçues comme inapplicables, entraînent une perte de confiance dans le système et font peu pour favoriser une culture de conformité.

La rationalisation des 20 réglementations existantes est une condition première.

Un procédé visant à tester les facultés d'application ou la praticabilité des règles avant leur adoption devrait être créé.

Il est primordial que les parties prenantes soient complètement impliquées dans la formulation des réglementations. Les réglementations doivent être proportionnelles à l'objectif ; elles doivent être applicables et pratiques.

Il est important que la rationalisation ou la consolidation des règles ne se traduise pas par l'introduction d'une politique supplémentaire. Elle doit en premier lieu cibler le remplacement des réglementations existantes.

OBJECTIF 3.- Renforcer la capacité de la Commission

Le CCR-EOS est favorable à un renforcement des pouvoirs de la Commission. Des pouvoirs d'intervention accrus sont nécessaires pour fournir un « terrain de jeu équitable ». Tout renforcement des compétences de la Commission devrait néanmoins faire l'objet d'un débat plus approfondi entre l'industrie de la pêche et les États membre.

Le CCR-EOS recommande que la Commission évalue les procédures de surveillance existant dans les États membre pour la gestion de leurs quotas. Il serait également utile de comprendre les procédures qu'utilise la Commission pour surveiller la gestion des quotas des États membre, et en particulier les procédures mises en place pour décider de la fermeture d'une pêcherie déterminée.

La suspension de l'aide communautaire ne devrait s'appliquer qu'aux infractions graves et être utilisée comme mesure de dernier ressort. Il serait inapproprié de l'utiliser comme méthode de sanction de routine.

Il est important que toute augmentation de pouvoir soit limitée et clairement spécifiée, et que les problèmes de souveraineté des États membre soient résolus.

Un accroissement des pouvoirs de la Commission requiert une augmentation des ressources pour que de telles règles soient applicables.

Tout accroissement des pouvoirs de la Commission doit être assujéti à une vérification continue et à une obligation de rendre compte au Conseil des ministres et au Parlement européen.

La gestion des « fermetures en temps réel » devrait être un problème régional/étatique et la capacité à promulguer de telles décisions en temps opportun est un composant vital.

La proposition selon laquelle la Commission devrait pouvoir mener des inspections ponctuelles « sans restrictions » semble vague et requiert plus d'éclaircissements. D'autres formulations telles que « fournir une assistance directe » ou « redéfinition des pouvoirs des inspecteurs » requièrent également une clarification.

OBJECTIF 4.- Harmoniser les sanctions

Le CCR-EOS est en faveur de l'harmonisation des sanctions. Des systèmes juridiques différents sont un obstacle à l'homogénéité.

La Commission a néanmoins à maintes reprises favorisé l'introduction de sanctions administratives comme initiative au niveau communautaire. Le CCR-EOS approuve cette approche et encourage la Commission à poursuivre inébranlablement dans ce sens. L'harmonisation contribuerait au développement d'une culture de conformité.

Les sanctions doivent être proportionnelles et justes.

La mise en œuvre ne doit PAS reposer entièrement sur des sanctions et le CCR-EOS encourage l'adoption d'un système de récompenses pour stimuler la conformité.

OBJECTIF 5.- Renforcer la coopération et l'aide

Le CCR-EOS coïncide avec la proposition telle qu'exprimée. Il prend acte de la nécessité de modifier le mandat de l'ACCP.

Il a été pris note de la progression du développement de plans de déploiement communs en mer. On doit cependant remarquer qu'en ce qui concerne les inspections à terre, la progression n'est pas aussi avancée. Les inquiétudes relatives à des différences de normes dans les inspections à terre ne peuvent être traitées que par l'introduction d'inspections à terre transparentes et assujetties à vérification et audit externes.

Il faut que le mandat de l'ACCP soit clairement défini, l'accent étant mis sur la vérification des normes de contrôle plutôt que sur le contrôle direct. L'ACCP doit être mandatée pour vérifier les normes de formation et organiser des ateliers et des séminaires. Des programmes d'échanges entre agences de contrôle des États membre et entre l'ACCP et ces mêmes agences sont fortement encouragés. Des programmes d'échanges permettant le travail des administrateurs nationaux au niveau de la Commission sont également recommandés.

OBJECTIF 6.- Développer une culture de contrôle

Le CCR-EOS est favorable à l'adoption d'une **culture de conformité** plutôt que d'une culture de contrôle. Le contrôle est vu comme une initiative « du haut vers le bas » alors qu'il est nécessaire de créer une sensibilisation du « bas vers le haut » pour engendrer une intégration positive de la CFP dans sa totalité.

Le développement d'une culture de la conformité est la pierre d'angle de toute réforme efficace du système de contrôle.

Le besoin de favoriser une culture de conformité était l'ensemble de la proposition. Il convient toutefois d'analyser ce que signifie cette proposition et de comprendre quelle culture est actuellement en place. La culture existante est une culture de contrôle du « haut vers le bas » à laquelle la plupart des intéressés font peu confiance. Ce manque de confiance provient d'un manque d'homogénéité, ou « terrain de jeu équitable », de réglementations trop compliquées et d'un déséquilibre entre capacité de pêche et TAC. Dans bien des cas, il existe un manque de confiance significatif dans la CFP et une réforme doit traiter ce défaut crucial.

Le processus de développement d'une culture de conformité serait grandement facilité par l'utilisation d'incitations telles que des « jours en mer » supplémentaires ou autres, récompensant la participation à des programmes tels que l'utilisation d'engins plus sélectifs, le soutien aux fermetures en temps réel, la participation à des projets de protection de stocks. Il ne s'agit là que d'une liste indicative mais son importance quant à la promotion d'une culture de la conformité ne doit pas être sous-estimée.

Aucun des encouragements positifs proposés ne doit compromettre les cibles de gestion de l'effort de capture et de la mortalité par pêche. Comme il a déjà été dit plus haut, la surcapacité est un problème.

Ce problème doit être résolu en fonction des TAC disponibles mais aussi ramené à un niveau où l'utilisation « d'encouragements positifs » puisse avoir lieu sans effets nuisibles sur les obligations de la CFP relatives à la durabilité.

La politique de prudence adoptée lors de l'établissement des TAC avec des données scientifiques inadéquates a donné lieu à du ressentiment envers la CFP. Cela est particulièrement ressenti dans les cas où les pêcheurs observent que le stock d'une pêcherie donnée est en meilleure santé que celle qui est formellement reconnue, dû à une incapacité de fournir des évaluations scientifiques formelles suite au manque de données.

Une plus forte implication de toutes les parties prenantes dans le processus de prise de décisions peut également favoriser une culture de conformité. Cette implication doit être transparente et salubre, et intégrer la consultation avant la rédaction des réglementations ainsi que l'intervention dans l'élaboration des rapports du CIEM et autres rapports scientifiques. Il est nécessaire de créer un partenariat cohérent entre administrateurs, communauté scientifique, ONG et industrie. Ce procédé peut transmettre à toutes les parties prenantes un sentiment d'appartenance et favoriser une intégration du bas vers le haut d'une **culture de conformité naturelle**.

La Commission doit faire de son mieux pour garantir que tous les partenaires internationaux et autres eaux où les États membre opèrent adhèrent à cette culture.

OBJECTIF 7.- Utiliser des technologies modernes

Le CCR-EOS est à faveur de l'introduction de technologies modernes de meilleures pratiques mais remarque que leur coût ne doit pas être à la charge de l'industrie. Le financement doit également être revu pour s'assurer qu'un soutien adéquat est en place dans chaque État membre afin d'inciter l'industrie à mettre en œuvre des technologies qui promeuvent et récompensent les meilleures pratiques.

OBJECTIF 8.- Augmenter la rentabilité

Le mandat de l'ACCP doit refléter un besoin de rentabilité. Les tâches doivent être classées par priorité et viser les domaines à haut risque. L'accent doit être mis sur la qualité plutôt que sur la quantité. On doit éviter de tomber dans la tentation de créer une bureaucratie inefficace et coûteuse.

OBJECTIF 9.- Adapter le mandat de l'Agence

Le CCR-EOS est d'accord avec la proposition. La coopération inter-étatique est un outil primordial d'amélioration de la confiance dans la CFP et ses mesures de contrôle. C'est une facette clé du développement d'un terrain de jeu équitable et de dissipation des soupçons d'application inégale des lois et des réglementations. L'ACCP doit être mandatée pour élaborer des mesures de coopération, en particulier pour les « inspections à terre » puisque l'accent est mis sur un transfert de l'effort d'inspection de la mer vers la terre.

CONCLUSIONS GENERALES

- Le CCR-EOS estime que le but primordial est de fournir un terrain de jeu équitable et de dissiper les soupçons d'application à des degrés variables.
- L'adoption d'une approche du bas vers le haut de l'implication des parties prenantes est au cœur du développement d'une culture de conformité.
- L'harmonisation des sanctions et, en particulier, la prise de sanctions administratives, est fortement soutenue.
- La simplification des règles à travers le rapprochement des règles existantes est considérée comme une stratégie vitale.
- Les membres du CCR-EOS appartenant à l'industrie s'opposent à toute restriction sur les dispositions existantes relatives aux échanges de quotas et à toute réduction des dispositions actuelles sur les marges de tolérance.
- Finalement, le CCR-EOS estime qu'un système de contrôle efficace est un système dont les règles peuvent être respectées ; par conséquent, le CCR-EOS considère que les dispositions actuelles devraient être révisées et que celles qui ne répondent pas à ce critère devraient être modifiées en fonction.