

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

FINAL
A6-0228/2006

26.6.2006

RAPPORT

sur le plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la
politique commune de la pêche
(2006/2053(INI))

Commission de la pêche

Rapporteur: Philippe Morillon

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	8
PROCÉDURE.....	12

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche (2006/2053(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée "Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche" (COM(2005)0647),
 - vu la communication de la Commission intitulée "Perspectives de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire de la Politique Commune de la Pêche" (COM(2004)0820) et le document de travail des services de la Commission intitulé "Analyse des possibilités de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire de la politique commune de la pêche et de sa mise en œuvre" (SEC(2004)1596),
 - vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire" (COM(2005)0535),
 - vu les conclusions du Conseil du 15 avril 2005 concernant la communication de la Commission intitulée "Perspectives de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire de la politique commune de la pêche"(8077/2005),
 - vu l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" du 16 décembre 2003 conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission¹,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de la pêche (A6-0228/2006),
- A. considérant que l'amélioration et la simplification de l'environnement législatif, visant à le rendre plus efficace et transparent, est une action prioritaire de l'Union européenne pour le bénéfice des citoyens et dans le cadre du renforcement de la compétitivité, de la croissance et du développement durable, contribuant ainsi aux objectifs de Lisbonne,
- B. considérant que les professionnels et les administrations publiques nationales déplorent la dispersion et la juxtaposition de mesures, le manque de clarté et d'accessibilité des textes existants ainsi que les difficultés résultant des charges administratives induites par une multitude d'obligations parfois redondantes,
- C. considérant que la simplification des règles qui régissent la politique commune de la pêche (PCP) doit largement associer les pêcheurs et les autres parties concernées,

¹ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

- D. considérant que le secteur de la pêche doit être consulté dans des délais qui lui permettent de participer réellement au processus de décision, et cela en amont,
- E. considérant que l'efficacité de la PCP est étroitement liée à l'instauration d'un système harmonisé d'inspection et de contrôle applicable à tous les professionnels,
1. se félicite vivement de ce plan d'action sectoriel pour la simplification et l'amélioration de la PCP;
 2. souscrit entièrement aux objectifs définis par la Commission, notamment l'amélioration de la clarté des textes existants, leur simplification ainsi qu'une meilleure accessibilité, la réduction des charges et des coûts administratifs des administrations publiques en charge de la pêche et l'allègement des charges et des contraintes pour les pêcheurs;
 3. accueille favorablement la méthodologie proposée par la Commission, notamment la définition d'un plan d'action trisannuel pour la période 2006-2008;
 4. soutient la Commission lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de concentrer les efforts de simplification sur la politique de conservation et le contrôle des activités de pêche;
 5. estime qu'il est essentiel de renforcer réellement la consultation prélegislative de toutes les parties concernées par les mesures envisagées et que celle-ci devrait se faire autant que possible à un stade précoce, afin de permettre aux intéressés de contribuer de manière effective aux travaux préparatoires avant toute proposition législative;
 6. estime que toutes les propositions législatives doivent être précédées d'analyses d'impact; que celles-ci doivent reposer sur des informations précises, objectives et complètes et qu'elles doivent en outre être rendues publiques en temps utile;
 7. considère qu'il est essentiel de prévoir un délai suffisant entre la date d'adoption et la date d'application de toute nouvelle réglementation, afin de permettre aux parties concernées de s'adapter;
 8. estime que la rédaction des textes réglementaires doit être plus précise et plus compréhensible pour les parties concernées;
 9. considère qu'il est nécessaire de procéder de manière systématique à des évaluations sur l'efficacité et la mise en œuvre des mesures adoptées, sur la base d'indicateurs objectifs et clairement définis;
 10. insiste pour que les organes de consultation (en particulier, les conseils consultatifs régionaux et le Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture) jouent un rôle à part entière dans le processus de simplification et d'évaluation de l'efficacité et de la mise en œuvre des mesures en vigueur et des nouvelles mesures; estime qu'une consultation approfondie de ces organes contribuerait, sans aucun doute, à amener les parties prenantes du secteur de la pêche à se retrouver davantage dans les dispositions relatives à la pêche;

11. estime qu'il importe de réviser la structure juridique des dispositions relatives aux mesures techniques, aux mesures de gestion des efforts de pêche, aux mesures de contrôle et aux limitations de capture, notamment afin de clarifier les textes, renforcer leur lisibilité et leur cohérence, supprimer des dispositions obsolètes, condenser et consolider les dispositions relatives à chaque volet de la PCP;
12. soutient les grandes lignes d'action de simplification énumérées dans le plan d'action pour la réglementation des totaux admissibles de capture (TAC)/quotas et de l'effort de pêche, notamment le traitement séparé des différents composants actuels, le ciblage des décisions sur des groupes homogènes et le développement d'approches pluriannuelles;
13. se félicite de l'intention de la Commission de réformer la législation existante par regroupement graduel des mesures techniques par pêcherie, tout en clarifiant les dispositions en vigueur et en veillant à une plus grande cohérence et harmonie de l'ensemble de la réglementation;
14. se déclare opposé à la possibilité évoquée par la Commission de présenter au Conseil un règlement "succinct" comportant des mesures d'ordre technique, qui serait suivi par des règlements détaillés de la Commission, dans la mesure où des aspects aussi incontournables que l'ensemble des mesures techniques qui doivent régir la flotte communautaire ne peuvent pas ne pas être dispensés d'un examen et d'une adoption par le Parlement européen et le Conseil;
15. estime qu'il faut examiner avec une attention toute particulière la possibilité d'autoriser les États membres à adopter certaines mesures techniques d'application locale; considère que, pour éviter tout impact négatif sur l'environnement d'un tel dispositif, il est indispensable que son utilisation fasse l'objet d'une évaluation périodique;
16. observe que l'article 9 du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche¹ autorise déjà les États membres à adopter des mesures non discriminatoires pour la conservation et la gestion des ressources de pêche et pour minimiser les incidences de la pêche sur la conservation des écosystèmes marins dans la zone des 12 milles marins à partir de leurs lignes de base; presse la Commission de faire preuve de prudence avant de procéder à toute extension de ce principe, car autoriser l'adoption de certaines mesures techniques d'application locale pourrait créer des situations discriminatoires entre les différents États membres;
17. approuve le développement au cas par cas d'approches ciblées par région, ou par pêcherie, dûment fondées sur des critères scientifiques de protection des ressources et des analyses approfondies de l'impact socio-économique et estime que toutes les parties concernées doivent être étroitement associées au développement de ces approches;
18. estime qu'il est nécessaire d'assouplir, en fonction de la situation que connaissent les différents États membres sur le terrain en matière de pêche, les plans de reconstitution des

¹ JO L 358 du 31.12.2002, p. 59.

stocks et de gestion proposés par la Commission dans le cadre de la PCP;

19. approuve le recours accru à l'informatique, aux technologies de l'information et à l'automatisation, afin de faciliter l'accès à la législation communautaire ainsi que de faciliter et rationaliser la collecte et le transfert des données pour les administrations nationales comme pour les professionnels;
20. considère que l'information sur la législation ne doit pas être communiquée via les seuls canaux institutionnels, mais doit parvenir directement aux parties concernées, notamment à travers les associations, les conseils consultatifs régionaux, l'internet et l'élaboration de codes de conduite;
21. estime que le recours accru aux nouvelles technologies à bord des navires de pêche doit se faire d'une manière graduelle, en prévoyant des dérogations pour les plus petits navires et en établissant des périodes de transition suffisamment longues pour permettre au secteur de s'y adapter;
22. estime nécessaire l'octroi d'aides communautaires au développement de ces nouvelles technologies, ainsi qu'à la formation spécifique nécessaire;
23. estime essentielles la consolidation et la refonte des dispositions concernant tous les aspects relatifs au contrôle et à la surveillance des activités de pêche;
24. invite la Commission à engager une révision des dispositions communautaires relatives aux tailles minimales, en vue de leur harmonisation;
25. réaffirme l'urgence de l'instauration d'un système harmonisé d'inspection et de contrôle applicable à tous les professionnels et assorti d'un régime uniforme de dispositions d'interprétation et de procédures de sanctions, en vue de renforcer la confiance des pêcheurs dans le principe fondamental de l'égalité de traitement; estime que l'Agence communautaire de contrôle des pêches devrait contribuer à cet objectif;
26. accueille favorablement le principe général consistant à rationaliser les obligations de rapport incombant aux États membres et au secteur, mais souligne le rôle crucial que jouent certains rapports de la Commission, notamment en matière de contrôle de l'exécution de la PCP;
27. considère qu'il faut clarifier, améliorer et informatiser la gestion des autorisations au-delà des eaux communautaires, comme des données de capture et d'effort liées à ces activités et salue les initiatives déjà prises par la Commission dans ce sens;
28. partage l'avis de la Commission quand elle estime tout à fait indésirables les procédures complexes et longues que l'Union européenne suit pour transposer dans la législation communautaire les dispositions adoptées par les organisations régionales de pêche, mais estime qu'une bonne part de la complexité de cette transposition tient aux démarches administratives excessives exigées au sein même de la Commission et rejette dès lors catégoriquement toute procédure de simplification qui se ferait au détriment des compétences d'intervention du Parlement européen dans les procédures législatives;

29. invite, en outre, la Commission à finaliser un "accord modèle" pour les deux grandes catégories d'accord de partenariat dans le domaine de la pêche (mixte et thonier) sur la base desquels seront consacrés les droits et les obligations des deux parties (Communauté et pays tiers);
30. considère comme une priorité la reformulation et la simplification du processus de négociation et de suivi des accords de partenariat de pêche et se réjouit des efforts récemment entrepris en ce sens par la Commission;
31. se déclare prêt à contribuer d'une manière active aux efforts pour la mise en œuvre du processus de simplification et appelle à un dialogue interinstitutionnel permanent pour mieux légiférer dans le cadre de la PCP;
32. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I - Introduction

Ce plan d'action se situe dans le contexte plus général du processus d'amélioration de l'environnement réglementaire au sein de l'Union européenne et des nombreuses initiatives prises par la Commission depuis quelques années dans ce domaine.

En ce qui concerne la Politique Commune de la Pêche (PCP), la simplification s'inscrit naturellement dans la réforme décidée en 2002 et des efforts importants ont déjà été faits ou sont actuellement en cours¹.

La Commission européenne a publié en décembre 2004 une communication concernant en particulier "les perspectives de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire de la politique commune de la pêche" (COM(2004)820 final). Cette communication est accompagnée d'un document de travail de la Commission contenant une analyse détaillée des possibilités de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire de la PCP et de sa mise en œuvre (SEC(2004)1596).

Par ailleurs, le 26 avril 2005, le Conseil a adopté des conclusions acceptant les lignes générales proposées par la Commission et a marqué son accord sur les trois objectifs définis pour la simplification de la PCP (8077/05) :

- l'amélioration de la clarté des textes existants, leur simplification ainsi que leur meilleure accessibilité;
- la réduction des charges et coûts administratifs des administrations publiques;
- l'allègement des charges administratives et contraintes pour les professionnels.

La poursuite de ces objectifs permettrait, non seulement de simplifier la Politique Commune de la Pêche, mais aussi d'accroître son efficacité.

II - Le plan d'action 2006-2008

Par la présente communication, la Commission précise les actions de simplification qu'elle compte mettre en œuvre, de 2006 à 2008, pour le secteur de la pêche. Elle propose une méthodologie spécifique et indique les dispositions qui devront être prioritairement simplifiées et améliorées en précisant, au cas par cas, les actions de simplification à entreprendre.

La Commission indique trois catégories d'actes législatifs à simplifier:

- les actes législatifs dont la révision est déjà engagée et pour lesquels certains principes de simplification ont été mis en œuvre;

¹ À titre d'exemple, on cite la proposition de règlement constituant le nouveau Fond européen pour la pêche, qui remplace ou adapte les dispositions de 4 règlements existants et la proposition de règlement sur les mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la PCP, qui tend à se substituer à de multiples dispositifs juridiques afin de créer un cadre législatif plus cohérent.

- les nouveaux actes législatifs à élaborer dans les années à venir et pour lesquels les objectifs fixés en matière de simplification devront être systématiquement respectés;
- certains actes législatifs en vigueur mais qui doivent être simplifiés prioritairement, c'est-à-dire ceux pour lesquels la Commission estime qu'il est nécessaire de concentrer dans les meilleurs délais les efforts de simplification.

Le plan d'action de la Commission se concentre surtout sur cette dernière catégorie d'actes législatifs.

Pour la période 2006-2008, la Commission estime que la simplification de la PCP doit couvrir en priorité certaines dispositions réglementaires concernant les mesures de gestion et le contrôle des activités de pêche.

À ces fins et au cas par cas, la Commission estime essentiel, tout en respectant le principe de proportionnalité:

- de réviser l'acquis communautaire, sur base de la méthodologie identifiée dans sa communication du 25 octobre 2005 (COM(2005)0535),
- de favoriser la lisibilité des textes législatifs et l'accès aux informations en développant des instruments adaptés aux besoins des pêcheurs et des administrations concernées,
- de réduire les charges, les coûts et les contraintes tant pour les pêcheurs que pour toutes les administrations concernées.

En matière de politique de conservation des ressources halieutiques, la Commission propose d'accorder une priorité pour la simplification des instruments législatifs concernant:

- la gestion et la conservation de certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture - TAC/quotas, effort de pêche (Fiche 1),
- les mesures visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques pour la protection des juvéniles d'organismes marins (Fiche 2),
- la collecte et la gestion des données nécessaires à la conduite de la politique commune de la pêche (Fiche 3).

En matière de contrôle, la Commission estime que la simplification des mesures doit porter sur quatre domaines particuliers afin:

- d'adapter l'ensemble des dispositions légales concernant le contrôle des activités de pêche (Fiche 4),
- d'informatiser autant que possible et développer des systèmes adaptés pour améliorer l'application des mesures de gestion et conservation des ressources de pêche (Fiche 5),

- de réduire les obligations de rapport, tant pour les pêcheurs que pour les administrations concernées (Fiche 6),
- d'améliorer la gestion des autorisations de pêche au delà des eaux communautaires (Fiche 7).

III - Commentaires du rapporteur

Le rapporteur se félicite de cette initiative de la Commission.

Il souscrit entièrement aux objectifs définis et accueille favorablement la méthodologie proposée par la Commission, notamment la définition d'un plan d'action triennal pour la période 2006-2008 fixant les domaines prioritaires (la politique de conservation et le contrôle des activités de pêche), ainsi que les lignes générales des actions à entreprendre.

Le rapporteur ne peut que se réjouir que la Commission s'engage à une concertation avec les parties prenantes afin de garantir leur adhésion à l'ensemble des initiatives proposées.

Selon le rapporteur, les aspects les plus pertinents pour l'ensemble des objectifs de la simplification sont: le renforcement des consultations préalables et précoces; l'apport des structures consultatives du secteur, notamment des Conseils Consultatifs Régionaux et du Comité Consultatif de la Pêche et de l'Aquaculture; le recours plus fréquent à des analyses d'impact; le recours systématique à des évaluations sur l'efficacité et la mise en œuvre des mesures adoptées, sur la base d'indicateurs objectifs et clairement définis; la révision de la structure juridique des dispositions existantes, afin de clarifier les textes, renforcer leur lisibilité et leur cohérence, supprimer les dispositions obsolètes, refondre et consolider l'architecture normative relative à chaque volet de la PCP. Toutefois, le rapporteur estime nécessaire l'accroissement des délais entre les dates des prises de décision et les dates d'application pour permettre l'adaptation du secteur à toute initiative nouvelle.

Le recours accru à l'informatique, aux technologies de l'information et à l'automatisation est le bienvenu, dans la mesure où ces techniques permettront de faciliter l'accès à la législation communautaire, ainsi que de faciliter et rationaliser la collecte et le transfert de données pour les administrations nationales comme pour les professionnels.

Ces techniques devront néanmoins être introduites de manière graduelle, en tenant compte des aspects liés aux difficultés techniques et aux coûts impliqués et en prévoyant des dispositions spéciales pour les plus petits navires. Des aides communautaires devront être octroyées dans ce domaine.

Le rapporteur est d'avis qu'il faut rationaliser les obligations de déclaration et de rapport incombant aux États membres et au secteur, lorsqu'elles sont redondantes et inutiles, sans pour autant déboucher sur un affaiblissement de la gestion et du contrôle. Certains rapports de la Commission au Conseil et au Parlement (ex: rapports sur les infractions graves", "CFP Compliance Scoreboard") sont très utiles, mais ils pourraient cependant être fusionnés ou rationalisés.

Au delà des domaines prioritaires identifiés par la Commission, le rapporteur souligne aussi la nécessité de poursuivre les progrès en matière de simplification pour ce qui concerne les

accords de partenariat de pêche (finalisation d'un "accord modèle"; amélioration de la procédure de négociation et de suivi).

Par ailleurs, le rapporteur estime que les applications pratiques de certaines des intentions annoncées dans ce plan d'action doivent faire l'objet d'un examen prudent et au cas par cas. Il s'agit notamment de la possibilité d'autoriser les États membres à adopter certaines mesures d'application locale, dans la mesure où ce genre d'autorisation pourrait gérer des situations discriminatoires entre les différents États membres.

Le rapporteur accueille aussi avec prudence l'intention de séparer les orientations générales des aspects purement techniques, ces derniers faisant l'objet de règlements de la Commission plus détaillés et "plus faciles à réactualiser". Si, d'une part, cela respecte les principes consistant à mieux légiférer, d'autre part, ces mesures d'application ne peuvent porter atteinte aux limites et objectifs définis par le législateur communautaire.

Enfin, le rapporteur estime que les méthodes et les actions de simplification ne devront en aucun cas se substituer ou mettre en cause le processus décisionnel et l'équilibre institutionnel communautaire et, notamment, le rôle et la responsabilité politique du Parlement européen.

Le rapporteur est conscient que le processus de simplification de la PCP s'inscrit dans un contexte plus vaste. À ce titre, il rappelle les résolutions précédentes du Parlement européen concernant les questions liées à l'amélioration de la qualité de la législation communautaire¹, les accords interinstitutionnels adoptés², l'importance des consultations interinstitutionnelles en cours, notamment en vue d'une méthode et d'une procédure communautaire pour la mise en œuvre des analyses d'impact et d'une réforme du système actuel de délégation de la fonction normative (le système de la "comitologie"), ainsi que la réflexion interne en vue d'améliorer et d'accélérer les procédures parlementaires pour l'examen des propositions de simplification du droit en vigueur.

Mieux légiférer est une responsabilité conjointe, qui concerne les institutions communautaires, comme les structures consultatives, les États membres et les parties concernées.

Le rapporteur partage l'avis que la simplification de la PCP n'est pas un objectif en soi, et que ce processus doit aboutir à des résultats adaptés aux besoins des parties prenantes, notamment les pêcheurs et les administrations impliquées dans la gestion et le contrôle de la politique commune de la pêche.

¹ Notamment ses résolutions: du 26.10.2000 sur les rapports de la Commission "Mieux légiférer 1998: une responsabilité commune" et "Mieux légiférer 1999"; du 29.11.2001 sur le Livre blanc de la Commission "La gouvernance européenne"; du 8.4.2003 sur les rapports de la Commission "Mieux légiférer 2000" et "Mieux légiférer 2001"; du 26.2.2004 sur le rapport de la Commission "Mieux légiférer 2002"; du 9.3.2004 sur la communication de la Commission sur la simplification et l'amélioration de la réglementation; du 20.4.2004 sur l'évaluation de l'impact de la législation communautaire et des procédures de consultation.

² En particulier l'accord interinstitutionnel "Mieux Légiférer" du 16.12.2003 conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission (JO C 321 du 31.12.2003, p. 1), ainsi que les accords interinstitutionnels entre les trois institutions du 20.12.1994 sur "Une méthode de travail accéléré pour la codification officielle des textes législatifs" (JO C 102 du 4.4.1996, p. 2), du 22.12.1998 sur "Les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire" (JO C 73 du 17.3.1999, p. 1) et du 28.11.2001 "Pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques"(JO C 77 du 28.3.2002, p.1).

PROCÉDURE

Titre	Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche
Numéro de procédure	2006/2053(INI)
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance de l'autorisation	PECH 16.3.2006
Rapporteur Date de la nomination	Philippe Morillon 31.1.2006
Examen en commission	18.4.2006 2.5.2006
Date de l'adoption	21.6.2006
Résultat du vote final	+: 23 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	James Hugh Allister, Stavros Arnaoutakis, Elspeth Attwooll, Iles Braghetto, Luis Manuel Capoulas Santos, David Casa, Zdzisław Kazimierz Chmielewski, Carmen Fraga Estévez, Ioannis Gklavakis, Alfred Gomolka, Pedro Guerreiro, Ian Hudghton, Heinz Kindermann, Rosa Miguélez Ramos, Philippe Morillon, Seán Ó Neachtain, Bernard Poignant, Dirk Sterckx, Struan Stevenson, Margie Sudre
Suppléants présents au moment du vote final	Duarte Freitas, James Nicholson
Suppléante (art. 178, par. 2) présente au moment du vote final	Danutė Budreikaitė
Date du dépôt	26.6.2006