



L'organisation commune du marché des produits de la mer

Nathalie Corbe, Gaëlle Kervella

► To cite this version:

Nathalie Corbe, Gaëlle Kervella. L'organisation commune du marché des produits de la mer. Neptuneus, 1999, 5 (3), pp.1-12. hal-03783072

HAL Id: hal-03783072

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03783072>

Submitted on 21 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHE DES
PRODUITS DE LA MER

Le Traité de Rome de 1957, fondateur de nombreuses politiques communes de l'Union européenne, ne prévoyait pas à l'origine de politique communautaire de la pêche. La seule référence expresse à celle-ci était l'article 38 §1 (article 32§1 nouvelle numérotation) qui énonce que « le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce de produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits ».

De ce fait, les produits de la mer dépendent, ipso facto, des dispositions relatives à l'agriculture. Elles doivent donc, à ce titre, se trouver intégrées dans une organisation commune de marché prévue à l'article 40§2 du Traité de Rome.

Le secteur de la pêche va connaître des difficultés au début des années 60 (du fait de la libéralisation des échanges dans le secteur des produits de la pêche liée à son entrée dans le GATT) qui entraîneront une prise de conscience de la Commission sur la nécessité d'encadrer ce marché particulier.

L'adoption du premier règlement communautaire instituant l'organisation des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture ne fut réalisée que 6 ans plus tard, en 1970¹.

Il s'agit d'une organisation commerciale supranationale qui comprend quatre objectifs bien définis :

- la stabilisation du marché
- garantir un approvisionnement stable en produits de qualité
- garantir des prix à la consommation raisonnables
- soutenir les revenus des pêcheurs

Ces objectifs sont proches de ceux de la politique agricole commune, mais il existe des différences fondamentales entre ces deux politiques qui ont facilité leur indépendance et leur autonomie respectives. Tout d'abord, la pêche a toujours été soumise aux règles du commerce international, ensuite, les ressources de l'une sont épuisables tandis que la seconde est désormais confrontée à un problème de surproduction chronique.

L'OCM a subi des évolutions capitales en 1981² et en 1992³ qui ont façonné son régime actuel. Il y a quelques jours, le Conseil a donné son feu vert à la réforme proposée par

¹ Règlement du Conseil N°2142/70 du 20/10/70

² Règlement du Conseil N°3796/81 du 29/12/1981, JOCE n°L379 du 31/12/1981, p.1

la Commission sur l'organisation commune des marchés des produits de la mer⁴. Celle-ci devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001, après l'avis du Parlement européen.

Nous étudierons donc successivement les quatre « piliers » de cette organisation, qui sont les normes de commercialisation et les organisations de producteurs (volet fonctionnel), les prix et le régime des échanges avec les pays tiers (volet économique), en insistant à la fois sur leur fonctionnement actuel et sur les modifications entraînées par cette réforme.

Toutefois, cette réforme tant réclamée ne s'est pas attardée équitablement sur ces différents concepts. Elle a d'abord privilégié les notions de santé publique et de décentralisation du pouvoir décisionnel, c'est ce que nous analyserons en premier lieu. Puis, dans un second temps, nous envisagerons les modifications économiques (c'est à dire chiffrées) relatives au système de prix communs et aux échanges avec les Etats tiers.

³ Règlement n°3759/92 du Conseil du 17 décembre 1992, portant organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture, JOCE n°L388 du 31/12/92 p.001

⁴ Proposition de Règlement de la Commission au PE et au Conseil portant sur « l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture », COM(99)55 final

I. UNE REORIENTATION DU VOLET FONCTIONNEL DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHE

Afin de mieux comprendre la nouvelle réorientation, il est nécessaire de s'attarder sur le fonctionnement actuel des normes de commercialisation et des organisations de producteurs. Nous analyserons ensuite l'impact de cette nouvelle réforme.

A. LES NORMES DE COMMERCIALISATION DESORMAIS INFLUENCEES PAR LES NOUVEAUX CONCEPTS DE TRANSPARENCE ET DE TRACABILITE

Les normes communes de commercialisation sont un des piliers fondamentaux de l'Organisation Commune des Marchés des produits de la mer. L'ensemble des règles que l'on définit sous l'appellation « normes de commercialisation » est très vaste puisqu'elle comprend à la fois des mesures relatives à la taille, à la présentation, à l'emballage et à l'étiquetage. Il existe aussi des normes selon les catégories de fraîcheur (c'est à dire que pour chaque lot, on détermine un degré de fraîcheur : aspect, odeur, état), et selon des catégories de calibrage (c'est à dire en fonction du poids). Pour cette dernière catégorie, les normes se doivent d'être en adéquation avec les tailles de minima biologique autorisées.

Toutes ces mesures, qui sont désormais bien acceptées, permettent de garantir la qualité du poisson frais ou transformé vendu au sein de l'Union européenne, et ainsi d'améliorer la rentabilité de la production, puisque les produits non satisfaisants se trouvent a fortiori évincer du marché.

. L'application des normes doit être réelle sur l'ensemble du marché. Les Etats membres ont à ce titre pour obligation de soumettre à un contrôle de conformité des produits pour lesquels ces règles ont été édictées, et ils doivent pour se faire, notifier aux autres Etats membres le nom et l'adresse des organismes chargés de veiller au respect de ces mesures.

En effet, il existe des contrôles par sondage qui peuvent s'appliquer à tout moment, c'est à dire aussi bien lors du transport ou de la commercialisation des produits, pour vérifier la conformité à ces normes.

Cette faculté de créer de telles normes communes de commercialisation permet d'éviter le renouvellement du problème apparu au début des années 80 et occasionné par le protectionnisme des Etats. En effet, certains Etats membres ont refoulé les produits de la mer des autres Etats membres sous couvert d'une non conformité à leur réglementation sanitaire nationale.

Toutefois, la réforme qui devrait être mise en œuvre en 2001 a intensifié le rôle de ces normes. En effet, le nouveau règlement est essentiellement axé sur l'information du consommateur et devrait répondre à deux objectifs principaux qui sont en corrélation directe avec les règles de commercialisation :

Tout d'abord, celui d'éviter les risques de tromperie sur la marchandise du fait de la diversité de l'offre. cette volonté d'une meilleure information des consommateurs n'a posé aucun problème lors des négociations pour cette réforme. Aux vues des derniers scandales qui ont touché l'Union européenne, les Etats étaient tous d'accord sur le principe de fournir désormais aux clients une dénomination exacte du produit, mais aussi le mode de pêche utilisé.

Ainsi, la vente au détail des produits de la pêche, qu'ils soient vivants, frais ou réfrigérés, est soumise à l'obligation d'affichage d'informations relatives à la dénomination commerciale, à la méthode de production et au lieu de capture. La transparence et la traçabilité servent donc une meilleure identification des produits pour une plus grande information des consommateurs.

Le second objectif tend à faciliter quant à lui, les contrôles du respect des mesures techniques comme les tailles minimales⁵.

Toutes ces nouvelles données vont concerner une multitude d'acteurs, mais elles vont principalement toucher les organisations de producteurs qui sont chargés de les appliquer.

B. UNE RESPONSABILISATION DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

Le règlement de 1971⁶ prévoit la possibilité de regroupement des pêcheurs en organisation de producteurs (OP), il a été modifié par un règlement de 1976⁷ auquel elles sont actuellement soumises ainsi qu'au règlement de 3759/92.

On entend par OP « Toute organisation ou association de telles organisations reconnue, constituée à l'initiative des producteurs dans le but de prendre les mesures propres à assurer l'exercice rationnel de la pêche et l'amélioration des conditions de vente de leur production »⁸
Ces OP interviennent sur le marché à la première vente. Les producteurs y adhèrent de façon

⁵ Règlement N°897/94 du 29/04/1997, JOCE N°L132 du 23/04/1997 p.1 (modifié par le Règlement N°850/98, JOCE N° L125 du 27/04/1998 p.1

⁶ Règlement N°170/71 du Conseil du 26/01/1971

⁷ Règlement du Conseil N°105/76, JOCE N°L20 du 18/01/1976

⁸ Règlement N°3759/92, précité, article 4

volontaire. Il en existe environ 160 aujourd'hui. (par exemple le FROM Bretagne : le fond régional d'organisation des marchés).

Les OP jouent un rôle essentiel dans l'organisation des marchés en effectuant une concentration efficace de l'offre, ainsi, elles contribuent à la réalisation des objectifs de l'OCM. Grâce aux OP, les producteurs adaptent eux-mêmes leur production à la demande.

L'OP est soumise à un système de reconnaissance par l'Etat membre dans lequel est situé son siège. Pour l'obtenir, elle doit remplir certaines conditions qui sont, une activité économique jugée suffisante par l'Etat membre, par rapport au nombre de navires qu'elle représente, au volume de produits débarqués (un pourcentage minimum de la pêche totale du port est exigé) et aux espèces concernées. Le financement des OP est assuré par l'Etat et la Communauté européenne, mais à long terme, il est prévu qu'elles parviennent à un autofinancement.

Les OP imposent des obligations à leurs adhérents. En effet, un producteur affilié doit s'engager à écouler, par l'intermédiaire de l'OP, l'ensemble de sa production. Il doit aussi améliorer la qualité des produits (en appliquant les règles adoptées par l'OP sur la taille, le poids, la présentation), et adapter le volume de la pêche à la demande. Tout cela en utilisant, s'il le faut, le prix de retrait. C'est à dire que les membres dont les productions sont retirées reçoivent une indemnité de la part de leur OP qui aura elle-même une compensation de la part de la Communauté (à condition d'être en conformité avec certaines normes de qualité). Tout ceci pour tenter de remplir les objectifs de soutien aux revenus des pêcheurs et de garantie de produits de qualité. Ils doivent aussi assurer la bonne gestion des quotas alloués (lorsque c'est prévu par l'Etat)⁹. A ces obligations s'ajoutent bien sur, celle de régler leur contribution au fond d'intervention.

Les producteurs qui travaillent dans la même zone que l'OP se voient parfois infliger des obligations alors même qu'ils ne sont pas affiliés à celle-ci. Si l'OP est considérée comme représentative de la production et de la commercialisation, l'Etat membre peut rendre obligatoire des mesures de l'OP aux non adhérents qui commercialisent dans la zone de celle-ci

⁹ Règlement N°3759/92 précité, article 4-1
Article 4 de la Loi d'orientation « pêche » du 18/11/1997, JO du 19/11/1997 p.16723

et les obliger à s'acquitter des cotisations auprès de l'OP. Le règlement de 1992 étend cette faculté au delà des règles de commercialisation, aux règles de production (comme la gestion des quotas). Cette faculté est nécessaire car les non-adhérents peuvent entraîner un bouleversement du marché.

La proposition de règlement de la Commission touche les OP dans ses articles 5 à 12. Elle engage une plus grande responsabilisation des OP « pour une gestion des ressources disponibles conforme, à la fois aux besoins du marché et à l'équilibre des stocks ¹⁰ ». On aperçoit surtout un nouvel objectif qui tient à une exploitation respectueuse de l'équilibre des ressources et de la biodiversité.

La réforme prévoit aussi la mise en place de programmes opérationnels de campagne avant le début de celle-ci. Les OP doivent mettre en œuvre préventivement des mesures de gestion de la production de ses adhérents avec des sanctions possibles (la suspension des aides, retrait de la reconnaissance)¹¹. Cette règle aura une force juridique importante qui garantira son application.

Enfin, l'article 12 encourage la vente contractuelle (« contrat de prévente » avec la grande distribution) car elle permet une meilleure planification de l'offre.

L'application de la réforme aboutira à un marché plus stable, non seulement grâce aux OP et aux normes de commercialisation, mais aussi, dans une action complémentaire, grâce au volet « économique ».

¹⁰ proposition de règlement de la Commission au PE et au Conseil portant organisation commune des marchés des

⁸

II. UN VOLET ECONOMIQUE MOINS AXE SUR LE PROTECTIONNISME DEPUIS LA REFORME

La réforme n'a pas engendré de grandes modifications quant à l'orientation de ce volet. C'est pourquoi nous nous intéresserons particulièrement au fonctionnement actuel du système général de prix communautaire et au régime d'échange avec les Etats tiers. Puis nous visualiserons les changements que devraient entraîner le nouveau règlement.

A. LE SYSTEME GENERAL DE PRIX COMMUNAUTAIRE

La réglementation communautaire prévoit dans un autre pilier, un système général de prix qui essaye de concilier à la fois les intérêts et les attentes, souvent contraires, des pêcheurs, industriels et consommateurs. Le prix communautaire du poisson a pour objectif principal de stabiliser le revenu des pêcheurs, tout en assurant un prix raisonnable dans la livraison aux consommateurs, et cela sans être déconnecté de la réalité du marché. (Concurrence mondiale.)

Néanmoins un concept de filet de sécurité a été développé avec le prix de retrait (qui fixe une limite.) Ce système permet de retirer un produit de la mer déterminé du marché, et donc de la vente, quand il est en deçà du seuil fixé pour son espèce. On fausse ainsi le jeu de l'offre et de la demande pour éviter artificiellement, une chute des prix trop importante. Ce mécanisme se conforme donc aux obligations juridiques contenues dans l'article 39 du traité de Rome (ancienne numérotation), puisqu'il permet d'assurer un niveau de vie équitable aux pêcheurs tout en atteignant une certaine stabilité du marché.

L'avenir des produits retirés, est incertain et dépend en réalité des organisations de producteurs, qui ne sont pas non plus obligés de faire respecter ce prix de retrait. Il existe deux possibilités. La première consiste à les détruire. D'ailleurs les quantités de poissons retirées à ce titre sont assez faibles selon les chiffres de la DG XIV. («La nouvelle politique commune de la pêche»: commission européenne. DG de la pêche. 1994) La seconde repose sur le stockage,

afin de permettre une éventuelle commercialisation ultérieure. Des subventions de stockage peuvent être accordées pour des produits déterminés (crabes, langoustines...) Toutefois celles-ci sont limitées dans le temps, puisqu'elles ne peuvent intervenir qu'au moment de la première mise en marché du produit. Ce système réclamait une simplification du recours au stockage privé, et une extension des produits concernés qui seront entendus par la réforme de cette organisation commune de marché.

Ensuite, une compensation financière est accordée sous certaines conditions aux pêcheurs, dont les produits ont été extirpés du marché. A savoir: tout d'abord le prix de retrait utilisé correspond au prix de retrait communautaire, ensuite les produits retirés doivent être écoulés à des fins autres que la consommation humaine, et ce, sans entraver la circulation et la commercialisation classique de ceux-ci. Aucune compensation ne peut être accordée si les quantités dépassent de 14% celles annuelles de mise en vente pour cette espèce déterminée. (Règlement communautaire 2576/97 du 15 décembre 1997) De plus, cette indemnité est calculée en fonction inverse de la quantité retirée, c'est à dire que plus cette dernière est importante plus la compensation sera faible, afin d'éviter tout abus.

Enfin, ce prix de retrait est défini en fonction de critères tels que la fraîcheur, la taille, le poids... et d'un autre prix communautaire: celui d'orientation. Celui-ci est fixé pour chaque produit figurant sur une liste dressée par les services de la commission. Il est le même pour l'ensemble de l'Union Européenne. Il s'agit pour simplifier, d'une sorte de prix moyen établi à partir de l'ensemble des prix concernés sur le marché de ce produit. Toutefois, ce prix de retrait ne peut en aucun cas dépasser 90% du prix d'orientation¹²

Lors des négociations pour établir cette réforme, les Etats du Sud dont la France ont essayé de défendre leurs pêcheurs nationaux en réclamant le maintien en l'état des aides au retrait. Le projet de règlement a prévu une baisse progressive de ces aides sur trois ans (*pratique que l'on peut peut-être rapprocher de celle de la PAC sur la nécessité de diminuer les coûts face aux nouvelles orientations de l'Union Européenne vis à vis des PECO*), tout en facilitant les critères d'éligibilité des aides au report, c'est à dire du recours au stockage.

10

Toutes ces mesures ne concernent pas le thon destiné à l'industrie de transformation, qui est et demeure un cas particulier nécessitant des actions spécifiques. Celles-ci consistent en des aides qui visent prioritairement à combler le manque à gagner des pêcheurs. En effet, cette mesure répond davantage à l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs, plutôt qu'à celui de stabiliser le marché. Le mécanisme repose lui aussi sur une indemnité en compensation de l'absence de protection tarifaire communautaire pour le marché du thon. Celle-ci est perçue par les pêcheurs dès que la chute des prix atteint un seuil déterminé. Le nouveau règlement, étrangement, ne revient pas sur ce particularisme. Il continue ainsi par cette aide à protéger les producteurs de ce secteur dans les échanges avec les Etats tiers.

B. LE REGIME DES ECHANGES AVEC LES PAYS TIERS VERS UNE MEILLEURE COMPETITIVITE

Le marché communautaire dépend beaucoup des importations concernant les produits de la mer (en quantité c'est la deuxième importation, après les fruits et légumes¹³). 60% de l'approvisionnement en produits frais et produits destinés à la transformation est effectué par le biais de l'importation. D'où l'importance du rôle joué par la Commission qui intervient chaque fois que les importations perturbent le marché. Il faut donc parvenir à assurer les besoins de la population et de l'industrie, tout en protégeant le marché communautaire.

Le titre IV du règlement 3759/92, intitulé « le régime des échanges avec les pays tiers » nous indique que dans l'OCM, la protection du marché est assurée par un régime douanier commun aux frontières extérieures. Le marché commun de la Communauté ayant aboli toute taxe ou mesure d'effet équivalent entre les Etats membres, nous nous intéresserons plus particulièrement aux produits « non communautaires¹⁴ » entrant sur le territoire d'un Etat membre (une fois entrés, ils circulent librement). Ils sont soumis à un tarif douanier commun fixé par la Communauté à 12%¹⁵. Il doit normalement assurer la préférence communautaire.

¹¹ 11 1111 11

¹¹

¹¹

Ils existe des exceptions à ce taux, et des suspensions de droits de douane pour les situations particulières et en cas d'accord avec certains Etats, en échange de droit de pêche dans les eaux de ces pays tiers. Ces dérogations sont limitées dans le temps ainsi que dans leur champs d'application (c'est à dire qu'ils sont ciblés pour une espèce précise).

La communauté, pour éviter une trop grande perturbation du marché, a instauré un « prix de référence » qu'elle fixe annuellement par cas d'espèce. Le prix des produits importés sur le marché ne doit jamais être inférieur à ce prix de référence.

Ces produits sont aussi soumis au respect de règles sanitaires et de commercialisation (à ce niveau, il peut même y avoir de règles plus sévères pour les produits tiers¹⁶). Lorsqu'un navire d'un pavillon tiers veut débarquer sa marchandise, l'Etat membre lui désigne le port dans lequel il aura des contrôles sanitaires et où il ne mettra pas en péril l'action de l'OP de cette zone. Il devra respecter les dispositions de cette dernière sur les produits non destinés à la transformation.

Des mesures d'urgence et de sauvegarde peuvent être prises si le marché d'un produit de la pêche est menacé par des importations¹⁷, et que les objectifs de l'article 38 (article 33 nouvelle numérotation).

La réforme prévue pour 2001, dans un souci d'une meilleure compétitivité assurera des suspensions tarifaires qui pourront être valables pendant une durée indéterminée (sous réserve du respect du prix de référence fixé par le Conseil.) pour certains produits considérés comme matière première destinée à l'industrie.

¹²

¹⁷ Règlement N°3759/92, précité, article 24