COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.2.2023
COM(2023) 101 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Mise en oeuvre du règlement (UE) nº 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

2 MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT OCM ET CONTRIBUTION A LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA PCP 3

2.1 Organisations professionnelles 3

2.1.1 Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP 3

2.1.2 Règles relatives à la création d'OP, d'AOP, d'OI et d'organisations professionnelles transnationales (OPT), objectifs et mesures 5

2.1.3 Reconnaissance des OP/OIP/OPT 7

2.1.4 Extension des règles 10

2.1.5 Plans de production et de commercialisation 11

2.1.6 Stabilisation des marchés 12

2.2 Normes de commercialisation 13

Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP ainsi qu'à l'établissement et au respect des normes de commercialisation 13

2.3 Information des consommateurs 14

2.3.1 Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP 14

2.3.2 Informations obligatoires 15

2.3.3 Rapport sur un label écologique 17

2.3.4 Informations complémentaires facultatives 18

2.4 Règles de concurrence 19

Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP et exclusions des règles de concurrence 19

2.5 Informations sur le marché 19

3 CONCLUSIONS 20

LISTE DES ANNEXES 23

Annexe 1 – Bases juridiques 23

Annexe 2 — Consultation publique 25

1 INTRODUCTION

L'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture existe depuis 1970. Il s'agit du pilier le plus ancien de la politique commune de la pêche (PCP), dont l'OCM fait partie intégrante au même titre que les mesures de conservation et les mesures financières.

L'OCM relève du règlement (UE) nº 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture[1] (le «règlement OCM») et du règlement (UE) nº 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche[2] (ci-après le «règlement PCP»), et notamment son article 35.

L'OCM a été réformée en même temps que la PCP en 2013 et vise à en atteindre les objectifs. La réforme a entraîné une série de changements fondamentaux pour les États membres et le secteur de la pêche et de l'aquaculture, en particulier le renforcement du rôle des organisations de producteurs en donnant aux opérateurs les moyens d'agir et une nouvelle logique d'intervention, ce qui a mis fin aux mécanismes d'intervention antérieurs en vertu desquels les fonds publics soutenaient le retrait définitif des produits de la pêche de la consommation humaine ou leur destruction.

L'OCM comprend cinq domaines d'action:

- les organisations professionnelles: les organisations de producteurs (OP), leurs associations (AOP) et les organisations interprofessionnelles (OI);
- les normes communes de commercialisation: celles-ci établissent des caractéristiques uniformes pour les produits de la pêche vendus dans l'UE, quelle que soit leur origine, et contribuent à garantir un marché intérieur transparent qui fournit des produits de qualité;
- les règles en matière d'information des consommateurs: des informations obligatoires complétant l'étiquetage général des denrées alimentaires relevant du règlement (UE) nº 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires[3] et des informations facultatives définies, afin d'inciter les consommateurs à adopter des habitudes de consommation durables;

---

1 Règlement (UE) nº 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) nº 1184/2006 et (CE) nº 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) nº 104/2000 du Conseil (JO L 354 du 28.12.2013, p. 1).

2 Règlement (UE) nº 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) nº 1954/2003 et (CE) nº 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) nº 2371/2002 et (CE) nº 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (JO L 354 du 28.12.2013, p. 22).

3 Règlement (UE) nº 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) nº 1924/2006 et (CE) nº 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) nº 608/2004 de la Commission (JO L 304 du 22.11.2011, p. 18).

- les règles de concurrence: des exclusions de leur application sont autorisées sous certaines conditions; et

- les règles concernant les informations sur le marché: la collecte, le traitement et la diffusion des informations économiques sur les marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture afin de soutenir les stratégies et l'élaboration des politiques par les parties intéressées.

Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche[4] (FEAMP) et le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture[5] (Feampa) soutiennent la mise en œuvre de la politique de marché de l'UE pour les produits de la pêche et de l'aquaculture.

Le règlement OCM a été modifié[6] à trois reprises:

- une première fois en 2013, pour exempter temporairement les produits proposés à la vente au détail au consommateur final à Mayotte de certaines obligations en matière d'étiquetage, étant donné que Mayotte allait devenir une région ultrapériphérique à partir de 2014[7];

- une deuxième fois en 2015, pour aligner les tailles minimales de référence de conservation sur les tailles minimales de commercialisation[8]; et

- plus récemment[9], en 2020, pour intégrer des mesures de crise afin de faire face aux perturbations du marché entraînées par la crise de la COVID-19; ces mesures ont servi les mêmes objectifs après l'éclatement de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine.

Le présent rapport décrit la mise en œuvre et les résultats du règlement OCM, conformément à l'article 48 dudit règlement. Le rapport suit la structure du règlement OCM. Pour chaque section, il couvre les éléments suivants:

---

4 Règlement (UE) nº 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) nº 2328/2003, (CE) nº 861/2006, (CE) nº 1198/2006 et (CE) nº 791/2007 et le règlement (UE) nº 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 20.5.2014, p. 1).

5 Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004 (JO L 247 du 13.7.2021, p. 1).

6 Voir l'annexe 1.

7 Règlement (UE) nº 1385/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 portant modification des règlements du Conseil (CE) nº 850/98 et (CE) nº 1224/2009 et des règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) nº 1069/2009, (UE) nº 1379/2013 et (UE) nº 1380/2013, suite à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne (JO L 354 du 28.12.2013, p. 86).

8 Règlement (UE) 2015/812 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 modifiant les règlements du Conseil (CE) nº 850/98, (CE) nº 2187/2005, (CE) nº 1967/2006, (CE) nº 1098/2007, (CE) nº 254/2002, (CE) nº 2347/2002 et (CE) nº 1224/2009 ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) nº 1379/2013 et (UE) nº 1380/2013 en ce qui concerne l'obligation de débarquement, et abrogeant le règlement (CE) nº 1434/98 du Conseil (JO L 133 du 29.5.2015, p. 1).

9 Règlement (UE) 2020/560 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) nº 508/2014 et (UE) nº 1379/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à atténuer les effets, dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, de la propagation de la COVID-19 (JO L 130 du 24.4.2020, p. 11).

- le bilan de la mise en œuvre des dispositions du règlement OCM et de leur contribution à la réalisation des objectifs de la PCP;
- les principales réalisations, en particulier celles résultant de la réforme;
- les difficultés et les lacunes dans la mise en œuvre du règlement; et
- les domaines d'amélioration relevant ou non du cadre juridique actuel et pour lesquels d'autres instruments (plus récents) peuvent répondre plus efficacement ou de manière complémentaire aux objectifs de l'OCM tels que le pacte vert pour l'Europe ou la stratégie «De la ferme à la table».

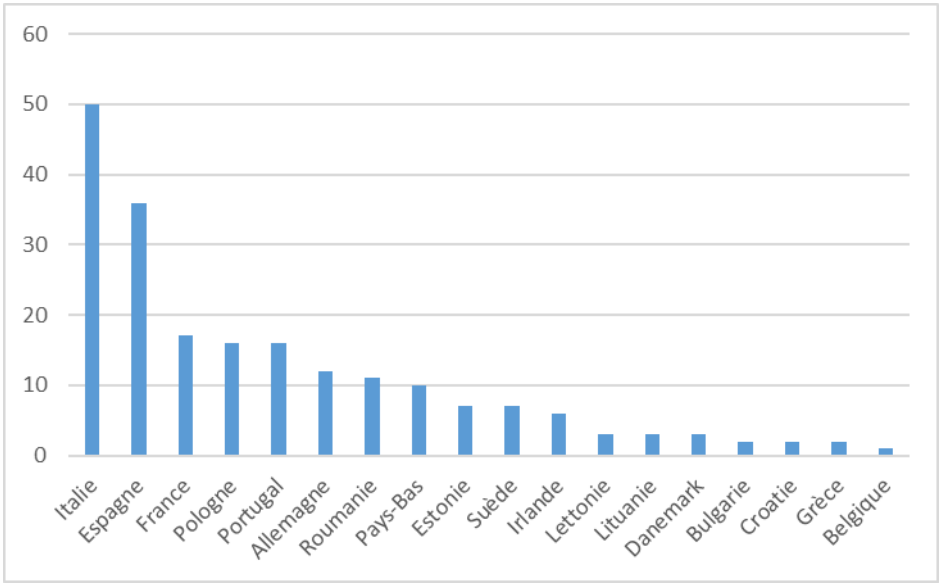
2 MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT OCM ET CONTRIBUTION A LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA PCP

2.1 Organisations professionnelles[10]

2.1.1 Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP

Du fait de leur reconnaissance formelle, les organisations de producteurs ont des obligations en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs de la PCP. Le corollaire de ces obligations est l'accès privilégié au soutien financier et la possibilité de bénéficier de l'exclusion des règles de concurrence dans les conditions prévues par le règlement OCM. Cela ne concerne pas les différents autres types d'organismes collectifs de producteurs[11] dans l'UE, au niveau local, national ou transnational.

Figure 1 — Nombre d'organisations de producteurs par État membre



[10] En novembre 2022, il y avait 204 OP (163 dans le secteur de la pêche et 41 dans l'aquaculture) dans 18 États membres, 9 AOP (dans le secteur de la pêche) dans sept États membres et 7 OIP dans six États membres.

[11] Par exemple, prudhommies (France), *cofradías* (Espagne).

Par conséquent, les organisations de producteurs constituent l'épine dorsale de la pêche et, dans une moindre mesure (bien que cela soit de plus en plus vrai), de l'aquaculture. Elles soutiennent la gestion quotidienne de la PCP et permettent sa mise en œuvre collective au niveau des producteurs. Pour ce faire, chaque organisation de producteur est tenue d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de production et de commercialisation (PPC). En particulier, le règlement OCM prévoit que ces plans visent à contribuer à la réalisation des objectifs attribués à l'OCM par l'article 35 du règlement PCP, ainsi que de tous les objectifs attribués aux organisations de producteurs par le règlement OCM (article 7 du règlement OCM). Sur cette base, les organisations de producteurs sont habilitées à gérer collectivement les activités de leurs membres à la stricte condition qu'elles respectent les obligations de conservation. Elles contribuent à la sécurité alimentaire en garantissant la disponibilité et la durabilité d'un large éventail de produits de la mer. Ce faisant, elles accomplissent une mission de service public et optimisent les débouchés commerciaux de leurs membres.

Ce rôle clé des organisations de producteurs dans la réalisation des objectifs de la PCP a poussé la Commission européenne à œuvrer à la promotion de la mise en place, de la consolidation et du financement des organisations de producteurs dans l'ensemble de l'UE, en particulier dans les États membres où la production primaire restait largement dispersée (aquaculture, pêche artisanale). Une forte présence d'organisations de producteurs est un facteur déterminant pour la survie et la prospérité des communautés côtières ainsi que pour le renforcement du poids des producteurs primaires par rapport à l'industrie de transformation ou aux commerçants. L'élaboration des programmes nationaux FEAMP(A) a été une tâche cruciale à cet égard.

2.1.2 Règles relatives à la création d'OP, d'AOP, d'OI et d'organisations professionnelles transnationales (OPT), objectifs et mesures

Les acteurs de l'UE ont indiqué[12] que les outils mis à la disposition des organisations de producteurs au titre du règlement OCM, et en particulier les PPC, sont bien adaptés pour les aider à poursuivre leurs objectifs, en particulier pour mieux organiser la structuration de l'approvisionnement en poissons, afin d'améliorer les revenus des pêcheurs et des pisciculteurs, et mettre en œuvre la PCP sur le terrain. Toutefois, les producteurs ont mis en évidence un manque de cohérence en ce qui concerne le niveau de soutien, notamment financier, parmi les autorités nationales. Il en résulte d'importantes lacunes dans le développement et le fonctionnement des organisations de producteurs dans les États membres ainsi que des difficultés à garantir des conditions de concurrence équitables.

Afin de réduire ces déséquilibres, la Commission a déployé des efforts continus d'information et de sensibilisation afin d'accompagner tous les acteurs participant à la mise en œuvre de cet outil innovant (c'est-à-dire les PPC). Ces efforts ont commencé par une évaluation détaillée des programmes nationaux FEAMP et par des recommandations sur lesdits programmes. Par la suite, la Commission est restée disponible en permanence pour clarifier les concepts, lever les incertitudes et faciliter l'échange de bonnes pratiques. Néanmoins, il convient de reconnaître que le processus de préparation, de mise en œuvre et de suivi se déroule entre les autorités nationales et leurs organisations de producteurs, car, en fin de compte, ce sont les premières qui doivent décider du contenu et du niveau de soutien à la préparation et à la mise

[12] Avis du conseil consultatif du marché sur le fonctionnement de l'OCM, mars 2022.

en œuvre des PPC, ce pour quoi elles sont les mieux placées. Naturellement, il en résulte un certain degré de déséquilibre entre les pays.

Pour certaines catégories de producteurs (en particulier les pisciculteurs et les pêcheurs côtiers artisanaux), le fonctionnement des organisations de producteurs reste problématique. Les producteurs aquacoles reconnaissent que la révision du règlement OCM a contribué à fournir un cadre juridique plus approprié aux organisations de producteurs aquacoles. Les mesures de promotion et de communication menées par les organisations de producteurs aquacoles ont été particulièrement fructueuses. Toutefois, le nombre de ces organisations dans l'UE est encore limité, de sorte qu'elles ne parviennent pas pleinement à regrouper les approvisionnements, ce qui pourrait les aider à faire face à la forte concentration structurelle du commerce de détail. La promotion des avantages de la mise en place d'organisations de producteurs parmi les producteurs aquacoles est l'une des actions menées dans le cadre des orientations stratégiques de l'UE pour une aquaculture européenne plus durable et compétitive pour la période 2021-2030[13], publiées en 2021.

Dans ses rapports, le Parlement européen a également appelé à une meilleure structuration des secteurs de la pêche artisanale[14] et de l'aquaculture[15], ainsi qu'au développement des organisations interprofessionnelles.

Les producteurs de la pêche côtière artisanale signalent qu'ils ne reçoivent pas toujours un soutien administratif et/ou financier approprié pour créer et gérer des organisations de producteurs. Ils indiquent également que les États membres ne tiennent pas suffisamment compte de leurs spécificités au moment de fixer des critères de reconnaissance (par exemple, une activité économique suffisante dans la région[16]). Dans les limites du rôle qui est le sien dans ce processus, la Commission s'efforce principalement de faciliter le dialogue et la compréhension entre les parties, en particulier pour clarifier les concepts et les aspects réglementaires. Cette approche semble efficace et contribue à faciliter le processus de reconnaissance des organisations de producteurs des pêcheurs côtiers artisanaux[17]. Une autre contrainte réside dans le fait que les marges bénéficiaires plus faibles et les ressources administratives limitées des pêcheurs côtiers artisanaux affaiblissent la viabilité financière de leurs organisations de producteurs et leur capacité à faire face aux exigences juridiques et administratives liées à la création ou à la gestion d'une organisation de producteurs. La possibilité pour les producteurs de la pêche artisanale d'adhérer à une organisation existante, qui aboutit à une organisation de producteurs mixte (composée de pêcheurs artisanaux et de moyenne à grande envergure), n'est pas non plus la solution, car cela ne répond pas toujours aux besoins spécifiques des pêcheurs côtiers artisanaux.

---

13 SWD (2021) 102 final du 12 mai 2021, document de travail des services de la Commission, *Orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne pour la période 2021-2030*.

14 Rapport sur l'optimisation de la chaîne de valeur dans le secteur de la pêche de l'Union européenne [2017/2119 (INI)] (rapporteur: Clara Eugenia Aguilera García, S&D/Espagne).

15 Rapport «*Vers un secteur aquacole européen durable et compétitif: état des lieux et défis à venir*» [2017/2118(INI)] (rapporteur: Carlos Iturgaiz, PPE/Espagne).

16 Article 14, paragraphe 1, point b), du règlement CMO.

17 Par exemple, la reconnaissance de l'organisation de producteurs Irish Islands Marine Resource Organisation (Irlande) en 2021 et celle de l'Organisation de producteurs du Levant (France) en 2019.

L'expérience dans le domaine des organisations interprofessionnelles, qui réunissent des représentants tout au long de la chaîne d'approvisionnement (production, transformation et commerce de détail), est limitée, étant donné qu'elles sont à peine présentes dans le secteur. En particulier pendant la crise de la COVID-19, les organisations interprofessionnelles fonctionnelles se sont avérées être un instrument précieux pour renforcer le bon fonctionnement de la chaîne de valeur et atténuer collectivement l'incidence sur les différentes étapes.

La possibilité de reconnaître les organisations professionnelles transnationales est jugée pertinente tant par le secteur que par les autorités nationales. Toutefois, seules quatre organisations de producteurs ont été officiellement reconnues comme transnationales. Un projet pilote[18] mené en 2020 a mis en évidence que, dans la pratique, l'absence de dispositions juridiques spécifiques entraîne des difficultés tant pour la reconnaissance que pour le fonctionnement de ces organisations. Le financement de ces organisations transnationales est un problème majeur puisqu'il n'existe aucun mécanisme officiel permettant de répartir ou d'organiser le soutien financier d'une organisation transnationale entre deux États membres ou plus. La Commission a fourni des orientations aux États membres[19] afin de clarifier les possibilités existantes et d'organiser la coopération pour le financement de ces organisations.

2.1.3 Reconnaissance des OP/OIP/OPT

Après l'entrée en vigueur de l'OCM réformée, la Commission a fourni des orientations[20] sur la procédure de reconnaissance afin d'aider les États membres et le secteur dans ce processus. Parallèlement, et afin de garantir le respect des règles de l'OCM, la Commission a demandé à tous les États membres d'effectuer des contrôles auprès de leurs organisations reconnues et s'est efforcée d'harmoniser la fréquence de ces contrôles dans les États membres.

---

18 Plateforme de l'UE destinée aux organisations de producteurs de produits de la pêche et de l'aquaculture.

19 Lettre au groupe d'experts sur les marchés et le commerce des produits de la pêche et de l'aquaculture sur les organisations transnationales, janvier 2021.

20 SWD (2016) 113 final du 1er avril 2016, document de travail des services de la Commission, *Document d'orientation sur la mise en œuvre du chapitre II «Organisations professionnelles» du règlement (UE) nº 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture* (en anglais uniquement).

a. Contrôles horizontaux de la conformité et problèmes recensés

L'article 18 du règlement OCM impose aux États membres d'effectuer des contrôles à intervalles réguliers pour vérifier que les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles respectent les règles en matière de reconnaissance. L'article 20 du règlement OCM permet à la Commission d'effectuer des contrôles. En conséquence, en 2016, la Commission a demandé à tous les États membres concernés si des contrôles avaient été effectués pour vérifier le respect des règles de l'OCM par les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles, et quels avaient été les résultats de ces contrôles. Parallèlement ou à la suite de ces contrôles, trois procédures EU Pilot et une procédure d'infraction ont été ouvertes par la Commission pour remédier aux manquements constatés. Dans un cas, la Commission a elle-même procédé à des contrôles sur place concernant la reconnaissance des organisations de producteurs.

Dans certains cas, la combinaison des contrôles effectués par la Commission et de ceux effectués par les États membres a entraîné le retrait de la reconnaissance d'organisations de producteurs, par exemple parce qu'il s'est avéré que certaines d'entre elles n'exerçaient pas une activité économique suffisante, comme l'exige le règlement OCM. Dans d'autres cas, les autorités nationales ont également demandé à certaines organisations de producteurs de modifier leurs statuts, leurs règles ou leur structure de propriété pour se conformer au règlement OCM. En outre, certains États membres ont publié des orientations nationales, en particulier sur les critères de reconnaissance des organisations de producteurs ou sur le suivi des organisations de producteurs reconnues.

Les principaux problèmes recensés comme des lacunes dans les contrôles nationaux des organisations de producteurs sont exposés ci-dessous.

- Respect de la condition de pluralité des membres: certains États membres n'ont pas vérifié en détail la structure de propriété des organisations de producteurs, et en particulier des propriétaires ultimes de leurs membres. Certains États membres ont estimé qu'il n'était pas nécessaire de vérifier si cette pluralité était réelle et si la pluralité formelle des membres des organisations de producteurs était suffisante. Toutefois, lorsqu'une seule personne physique ou morale détient finalement la totalité des sociétés et des navires opérant au sein de l'organisation de producteurs, le fonctionnement du système de l'OCM est compromis et les exigences de l'article 14, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 17 du règlement OCM ne peuvent pas être respectées. Par conséquent, les autorités nationales devraient effectuer des contrôles pour vérifier non seulement l'identité des différentes personnes morales ou physiques qui sont membres de l'organisation de producteurs, mais aussi celle de leurs propriétaires finaux ou des personnes physiques et morales détenant les parts des membres de l'organisation.

- Absence de preuves appropriées sur la vérification du fonctionnement démocratique des organisations de producteurs, comme l'exige l'article 17, point d), du règlement OCM. Les autorités nationales compétentes doivent vérifier si la structure de gouvernance en place permet aux membres de contrôler l'organisation et les décisions des organisations de producteurs.

- Contrôles insuffisants des règles relatives à l'admission de nouveaux membres ou à la révocation de membres, comme l'exige l'article 17, point f), du règlement OCM.

- Absence de critères actualisés permettant d'évaluer si une organisation exerce une activité économique suffisante dans une zone donnée [exigences de l'article 14, paragraphe 1, point b), du règlement OCM].

- Dans certains États membres, la fréquence prévue des contrôles était insuffisante.

La Commission a l'intention de répéter ses contrôles afin de vérifier que les États membres remplissent leurs obligations en matière de contrôles auprès de leurs organisations de producteurs.

b. Difficultés liées à la reconnaissance formelle des organisations professionnelles transnationales

En ce qui concerne le cas spécifique des organisations professionnelles transnationales, en particulier des organisations de producteurs, le projet pilote mené en 2020 a mis en évidence une série de problèmes et de lacunes qui sont sources d'incertitudes concernant:

- la définition du terme «transnational», qui ne figure pas dans le règlement OCM; et
- la manière dont certaines exigences relatives à la reconnaissance des organisations de producteurs doivent être appliquées aux organisations transnationales (par exemple, les critères relatifs à une activité économique suffisante).

La Commission a apporté des précisions aux États membres et expliqué que ceux-ci pouvaient décider d'adopter des règles ou des définitions spécifiques ainsi que des modalités pratiques pour les organisations transnationales à condition qu'elles ne contreviennent pas au règlement OCM ou à la législation de l'UE en général.

2.1.4 Extension des règles

La section III du règlement OCM prévoit la possibilité d'étendre certaines règles d'une organisation de producteurs aux producteurs opérant dans son domaine d'activité mais qui n'en sont pas membres. Cette possibilité a rarement été exploitée depuis 2013: la Commission n'a autorisé que deux extensions des règles. Le principal obstacle semble être la période d'application de l'extension, qui va de 60 jours à 12 mois, ce qui n'est pas adapté à la volatilité du marché. Un outil plus souple permettant d'étendre la règle pour une période plus courte serait plus efficace. Toutefois, cette nécessité d'une plus grande flexibilité va à l'encontre des contraintes de temps, étant donné que les administrations nationales et la Commission doivent examiner les demandes au regard des exigences imposées par le règlement OCM. Par conséquent, si l'extension des règles est potentiellement un outil puissant qui profite à l'ensemble de l'industrie, son utilisation est limitée en raison de sa complexité intrinsèque.

Afin de mettre en œuvre plus facilement une extension des règles, la Commission a publié des orientations[21]. À l'avenir, il pourrait être utile de fournir des orientations plus détaillées sur certains aspects spécifiques de la procédure, en particulier les critères permettant de

[21] SWD (2016) 113 final du 1er avril 2016, document de travail des services de la Commission, *Document d'orientation sur la mise en œuvre du chapitre II «Organisations professionnelles» du règlement (UE) nº 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture* (en anglais uniquement).

démontrer la représentativité des organisations de producteurs dans une zone géographique donnée. Afin de garantir le respect du délai de 1 mois pour autoriser ou refuser une demande d'extension des règles, la Commission a également habilité le commissaire chargé des affaires maritimes et de la pêche à adopter des décisions autorisant ou refusant l'extension des règles au nom de la Commission.

2.1.5 Plans de production et de commercialisation

Avec l'entrée en vigueur du règlement OCM révisé, le contexte dans lequel les organisations de producteurs opèrent a changé: les mécanismes d'intervention ont été supprimés (à l'exception de l'aide au stockage, voir ci-dessous) et l'aide prend désormais la forme d'un instrument axé sur le marché, à savoir les plans de production et de commercialisation (PPC).

Des PPC sont nécessaires pour toutes les organisations de producteurs. Ils constituent des outils essentiels de l'OCM révisée pour encourager les pêcheurs et les pisciculteurs à mettre en œuvre la gestion durable et collective de leurs activités et à acheminer leur production de manière plus efficace, pour répondre aux exigences du marché (en termes de quantité et de qualité) et pour tirer parti des débouchés commerciaux. Lors de la mise en œuvre de leurs PPC, les organisations de producteurs peuvent déployer un large éventail de mesures pour atteindre les objectifs de l'OCM et de la PCP, y compris la gestion des possibilités de pêche (quotas).

Les organisations de producteurs et les États membres estiment généralement que les PPC sont des outils innovants, efficaces et flexibles. Au cours des deux premières années de mise en œuvre après l'entrée en vigueur de l'OCM réformée, des difficultés sont apparues en ce qui concerne le financement et le contenu des plans[22]. L'adoption du FEAMP ayant été retardée de plusieurs mois, de nombreuses organisations de producteurs n'avaient pas de vision claire du soutien financier auquel elles pouvaient s'attendre, ce qui a retardé les premiers PPC ou réduit leur niveau d'ambition.

La nature des mesures pouvant être mises en œuvre, et en particulier leur éligibilité au soutien financier public, était également un élément d'incertitude pour les administrations nationales et les organisations de producteurs, non seulement parce que cet outil était une nouveauté, mais aussi parce qu'il introduisait une logique différente en ce qui concerne l'éligibilité des mesures pouvant être mises en œuvre: leur éligibilité dépend non pas de leur nature, mais de leur finalité, de sorte que toute dépense est potentiellement concernée pour autant qu'elle contribue à la réalisation des objectifs des organisations de producteurs. De fréquentes interactions avec les administrations nationales, les organisations de producteurs et les représentants du secteur[23] ont permis d'améliorer progressivement l'ensemble du processus, désormais considéré comme satisfaisant et porteur de résultats. En vertu de l'article 66 du règlement FEAMP[24], le soutien financier aux PPC était obligatoire. Bien que cette obligation

---

22 La Commission a procédé à une évaluation intermédiaire des difficultés initiales rencontrées.

23 Le conseil consultatif du marché a publié des orientations à l'intention des organisations de producteurs et des administrations nationales sur le contenu et la mise en œuvre des PPC.

24 Règlement (UE) nº 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) nº 2328/2003, (CE) nº 861/2006, (CE) nº 1198/2006 et (CE) nº 791/2007 et le règlement (UE) nº 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 20.5.2014, p. 1).

n'ait pas été reprise dans le règlement Feampa[25], tous les États membres concernés ont exprimé leur volonté de poursuivre ou de renforcer le soutien financier aux PPC de leurs organisations de producteurs. Néanmoins, il convient de souligner que le niveau de soutien peut varier considérablement d'un État membre à l'autre, ce qui crée des problèmes concernant les conditions de concurrence équitables pour les organisations de producteurs, qui doivent se soumettre aux mêmes règles. Afin de réduire les disparités, la Commission poursuivra ses travaux de sensibilisation sur les nombreuses raisons pour lesquelles un financement adéquat est important. Néanmoins, les différences d'approches et de traitements sont inhérentes à un système conçu pour répondre à des besoins et à des exigences spécifiques aux niveaux national et régional.

Les PPC se sont également avérés être des outils efficaces pour répartir et gérer les quotas entre les membres des organisations de producteurs. Les PPC doivent se composer, entre autres, d'un programme de production et préciser les mesures à prendre par l'organisation de producteurs pour garantir la durabilité des activités de pêche de ses membres. Cela signifie que les organisations de producteurs peuvent décider des quantités à attribuer et du moment le plus propice aux activités de pêche. Par exemple, réserver certaines quantités de langoustines pour la fin de l'année contribue à éviter que les stocks ne soient épuisés trop tôt et permet aux membres concernés de pratiquer des prix plus élevés en fin d'année.

Le contenu des PPC et le suivi de leur mise en œuvre sont un processus qui se déroule entre les organisations de producteurs et leurs autorités compétentes. Néanmoins, il existe une convergence manifeste en matière de bon état des stocks (80 % des espèces concernées par des quotas sont gérées par des organisations de producteurs), en particulier en mer du Nord et dans l'Atlantique du Nord-Est, et de bonnes performances économiques de la flotte, au moins jusqu'aux récentes crises qui ont frappé le secteur (COVID-19 et invasion de l'Ukraine par la Russie). Cela démontre que la gestion collective des quotas par les organisations de producteurs compte parmi les systèmes les plus efficaces pour gérer des ressources communes. De même, chaque fois qu'un choc externe a frappé le secteur, les PPC ont permis aux organisations de producteurs d'adapter rapidement les activités et les stratégies de commercialisation de leurs membres à l'évolution brutale du marché, ce qui a considérablement accru la résilience du secteur.

2.1.6 Stabilisation des marchés

Dans certains cas, les six mécanismes d'intervention sur le marché qui existaient jusqu'en 2013 ont entraîné la destruction de produits ou leur retrait de la consommation humaine. Ils étaient donc devenus politiquement inacceptables et économiquement sous-optimaux. Le règlement OCM révisé a réduit ces mécanismes d'intervention sur le marché à un mécanisme de stockage unique, qui a été à disposition pendant cinq ans (2014-2018). Ce mécanisme temporaire a permis aux organisations de producteurs de s'adapter et de passer progressivement aux PPC. Il n'a été utilisé que de manière marginale, ce qui confirme que les organisations de producteurs ont été en mesure de s'adapter rapidement aux nouveaux outils de marché.

[25] Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004 (JO L 247 du 13.7.2021, p. 1).

La crise de la COVID-19 a entraîné la fermeture soudaine de la plupart des points de vente de produits frais de la pêche et de l'aquaculture. Il convient donc de rétablir la possibilité de recourir au mécanisme d'aide au stockage et de l'étendre aux organisations de producteurs aquacoles[26] (il était initialement réservé aux organisations de producteurs de la pêche). Le mécanisme a été remis à disposition le 1er février 2020 et a pris fin en même temps que les autres mesures liées à la crise de la COVID-19, le 31 décembre 2020.

Même si les organisations de producteurs garantissent une planification efficace des activités, pour certaines espèces, un mécanisme de stockage resterait un outil pertinent. Toutefois, il a toujours été considéré que le rétablissement permanent de ce mécanisme n'inciterait pas au maintien d'une planification stratégique rigoureuse au moyen des PPC.

2.2 Normes de commercialisation

Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP ainsi qu'à l'établissement et au respect des normes de commercialisation

Le chapitre III du règlement OCM porte sur les normes communes de commercialisation pour les produits de la pêche et de l'aquaculture. Les produits de la pêche et de l'aquaculture qui relèvent du cadre des normes de commercialisation et qui sont destinés à la consommation humaine doivent être conformes à ces normes.

Les objectifs des normes sont décrits au considérant 18 du règlement OCM. En particulier, les normes de commercialisation devraient permettre au marché de proposer des produits issus de productions durables et au potentiel du marché interne des produits de la pêche et de l'aquaculture de se réaliser. En outre, elles devraient faciliter les activités de commercialisation fondées sur une concurrence loyale, contribuant de cette manière à améliorer la rentabilité de la production.

Les normes de commercialisation intégrées dans le règlement OCM de 2013 avaient été initialement adoptées dans les années 1980 et 1990[27]. Elles définissaient des caractéristiques harmonisées pour les conserves de thon/de bonite et les conserves de sardines, ainsi qu'un cadre harmonisé de classement pour les produits de la pêche frais et réfrigérés, y compris des exigences minimales en matière de fraîcheur et de calibre. Les normes s'appliquaient tant aux produits de l'UE qu'aux produits importés.

En 2019, la Commission a procédé à une évaluation spécifique de la mise en œuvre des normes[28] afin de déterminer si les normes existantes étaient toujours adaptées à leur finalité.

---

[26] La liste des espèces éligibles énumérées dans le règlement OCM a été adaptée pour tenir compte de ce changement: l'ensemble du numéro 0302 de la nomenclature combinée (à savoir «Poissons frais ou réfrigérés, à l'exception des filets de poissons et autre chair de poissons du nº 0304») est ajouté aux espèces énumérées à l'annexe II du règlement OCM.

[27] Règlement (CEE) nº 2136/89 du Conseil du 21 juin 1989 portant fixation de normes communes de commercialisation pour les conserves de sardines; règlement (CEE) nº 1536/92 du Conseil du 9 juin 1992 fixant les normes communes de commercialisation pour les conserves de thon et de bonite; et règlement (CE) nº 2406/96 du Conseil du 26 novembre 1996 fixant des normes communes de commercialisation pour certains produits de la pêche.

[28] SWD (2019) 453 final du 20 décembre 2019, document de travail des services de la Commission sur l'évaluation du cadre des normes de commercialisation pour les produits de la pêche et de l'aquaculture (en anglais uniquement).

L'évaluation a montré que les normes de commercialisation étaient généralement pertinentes et efficaces et apportaient une valeur ajoutée dans les limites de leur champ d'application actuel et des critères sous-jacents. Toutefois, elle a permis de relever des lacunes dans le cadre existant en ce qui concerne sa capacité à atteindre les objectifs du règlement OCM. En particulier, il a été constaté que le cadre ne jouait qu'un rôle limité pour garantir la durabilité des produits commercialisés dans l'UE. L'évaluation et les consultations sous-jacentes ont également mis en évidence des possibilités de simplification, de rationalisation et de modernisation des normes. Enfin, l'évaluation a révélé un niveau de contrôle relativement faible de la part des autorités nationales pour garantir le respect des normes.

Sur la base de l'évaluation et du problème constaté du traitement insuffisant de la question de la durabilité, la Commission a lancé une révision du cadre des normes de commercialisation et publié une analyse d'impact initiale en avril 2020[29]. En raison de l'aspect concernant la durabilité, la révision des normes a été incluse dans le plan d'action de la stratégie «De la ferme à la table» de la Commission[30].

La Commission a procédé à une consultation publique de novembre 2020 à février 2021 et en a publié les résultats sur son site web[31]. Des consultations ciblées des acteurs concernés ont eu lieu en parallèle. Les consultations ont confirmé les avantages potentiels d'un cadre de l'UE pour l'information des consommateurs sur la durabilité des produits alimentaires, y compris des produits de la pêche. Comme annoncé dans la stratégie «De la ferme à la table», il importe de poursuivre les travaux sur l'initiative relative à un système alimentaire durable que la Commission prévoit de proposer en 2023 en vue d'une approche harmonisée de l'UE en matière de production alimentaire durable.

2.3 Information des consommateurs

2.3.1 Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP

Il est essentiel, pour que l'OCM atteigne pleinement ses objectifs, que les consommateurs soient informés, par des campagnes de commercialisation et d'information, de la valeur que revêt la consommation de produits de la mer et de l'aquaculture et de la grande variété des espèces disponibles, ainsi que de l'importance de comprendre l'information fournie sur les étiquettes. En outre, pour que les consommateurs puissent faire des choix éclairés, ils devraient recevoir des informations claires et complètes sur les produits vendus sur le marché de l'UE. Ceux-ci doivent respecter les mêmes règles, quelle que soit leur origine.

À cette fin, le chapitre IV du règlement OCM («Information des consommateurs») vise à fournir des informations aux consommateurs au moyen de l'étiquetage des produits de la mer, ce qui constitue un aspect essentiel pour favoriser des choix d'achat plus durables et contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif de durabilité de la PCP. En outre, les consommateurs sont des acteurs importants de la gouvernance de la durabilité, car ils font des choix et ont des préférences en matière d'achat. Pour que l'information des consommateurs soit fournie sur tous les produits de la pêche et de l'aquaculture, les informations clés doivent

[29] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12262-Poissons-produits-de-la-mer-reexamen-des-normes-de-commercialisation_fr

[30] *Stratégie «De la ferme à la table»* (europa.eu)

[31] Poissons et produits de la mer - réexamen des normes de commercialisation.

circuler tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Cet objectif ne peut être atteint qu'au moyen d'un système de traçabilité adéquat pour tous les produits en question. À cette fin, en mai 2018, la Commission a proposé[32] de renforcer les règles de traçabilité en vigueur depuis 2009 (établies dans le règlement de l'UE sur le contrôle des pêches[33]), afin de couvrir tous les produits de la pêche et de l'aquaculture. La traçabilité et la transparence y afférente sont nécessaires pour garantir le respect des règles applicables de la PCP. Complétées par un système d'étiquetage approprié, elles peuvent garantir que les informations fournies aux consommateurs sont fiables. Elles sont également indispensables dans la lutte contre la fraude alimentaire, y compris l'étiquetage mensonger.

Le règlement OCM établit des règles relatives aux informations obligatoires et facultatives à fournir pour les produits de la mer et de l'aquaculture préemballés et non préemballés visés aux points a), b), c) et e) de son annexe I. Il introduit de nouvelles informations obligatoires plus détaillées, par exemple l'obligation de déclarer les engins de pêche et la zone de capture/d'élevage détaillée ou de préciser explicitement sur l'étiquetage si les produits sont destinés à des collectivités. Le règlement OCM prévoit que les collectivités doivent bénéficier du même degré d'information que les consommateurs finaux. Elles sont ainsi en mesure de faire des choix plus durables et de contribuer à donner de meilleures informations sur la consommation de produits de la mer en dehors de chez soi.

En 2016, la Commission a lancé un système d'information[34] destiné à faciliter l'accès aux dénominations commerciales des espèces dans tous les États membres et leur comparaison, en rassemblant toutes les dénominations commerciales reconnues dans chaque État membre, ainsi que d'autres informations utiles, telles que les noms scientifiques, les méthodes de production et les zones de capture. Afin de faciliter la compréhension et la mise en œuvre des règles en matière d'information des consommateurs, la Commission a publié un guide de poche[35] à l'intention des acteurs du secteur en 2014, ainsi qu'une liste actualisée de questions et de réponses en 2019[36].

Dans l'ensemble, le règlement OCM sur l'étiquetage des produits de la mer a atteint des objectifs importants en matière de sensibilisation des consommateurs. Toutefois, certains domaines restent sujets à controverses, principalement en ce qui concerne le champ d'application (produits transformés, caviar, invertébrés préparés), les informations sur l'origine/la provenance, les informations pertinentes pour la durabilité du produit et les informations facultatives.

---

32 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 en ce qui concerne le contrôle des pêches [COM(2018) 368 final].

33 Règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.

34 *Dénominations commerciales des produits de la pêche et de l'aquaculture* (europa.eu).

35 *Un guide de poche des nouvelles étiquettes de l'Union européenne apposées sur les produits de la pêche et de l'aquaculture à l'intention des consommateurs*.

36 *Information des consommateurs sur les produits de la pêche et de l'aquaculture,* 2019 (en anglais uniquement).

2.3.2 Informations obligatoires

L'article 35 du règlement OCM dispose que les marques ou étiquettes apposées sur les produits de la mer et de l'aquaculture visés aux points a), b), c) et e) de son annexe I qui sont commercialisées dans l'UE doivent indiquer:

- la dénomination commerciale de l'espèce et son nom scientifique;
- la méthode de production;
- la zone de capture ou d'élevage du produit et la catégorie d'engin de pêche utilisé pour la capture;
- si le produit a été décongelé; et
- la date de durabilité minimale[37], le cas échéant.

Comme le révèle l'enquête Eurobaromètre spécial sur les habitudes des consommateurs de l'UE en ce qui concerne les produits de la pêche et de l'aquaculture en 2021, les informations obligatoires considérées comme les plus précieuses par les consommateurs sont la date limite de consommation ou la mention «à consommer de préférence avant le …» (69 %); le nom du produit et de l'espèce (57 %); et si le produit est sauvage ou d'élevage (54 %). Seuls 24 % d'entre eux ont signalé les engins de pêche utilisés comme informations à mentionner.

La consultation ciblée sur la mise en œuvre du règlement OCM[38] a montré que les exigences obligatoires en matière d'information des consommateurs sont considérées très positivement comme une mesure excellente qui bénéficie aux acteurs du secteur et aux consommateurs au sein de l'UE.

Néanmoins, certains points doivent être analysés. Premièrement, de nombreux acteurs ont demandé l'inclusion des produits de la pêche et de l'aquaculture transformés (qui représentent plus de 22 % de la consommation de l'UE) dans le champ d'application de l'article 35 du règlement OCM. Selon eux, rien ne justifie d'exempter les produits transformés des exigences en matière d'information qui sont importantes pour les consommateurs et jouent un rôle majeur dans l'évaluation de la durabilité des produits. En outre, selon de nombreux acteurs, certaines incohérences (par exemple, les produits identifiés par un code NC[39] et non par la transformation qu'ils ont subie: caviar, invertébrés) ont une incidence négative sur la réalisation des objectifs de traçabilité et de durabilité. Deuxièmement, la plupart des participants à la consultation ont signalé un manque de mise en œuvre des exigences obligatoires en matière d'information des consommateurs. La mise en œuvre dans l'ensemble de l'UE est considérée comme inégale, ce qui est particulièrement important dans certains segments tels que les poissonneries et les collectivités. Certaines organisations non gouvernementales et certains pêcheurs ont souligné que les contrôles nationaux étaient insuffisants pour garantir la bonne application de la législation. Enfin, les experts travaillant au sein du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) ont souligné que l'information des consommateurs au titre du règlement OCM devrait être renforcée afin de permettre une évaluation rigoureuse de la durabilité des produits. Il s'agit en particulier d'informations plus détaillées sur la zone de capture et les engins de pêche pour les produits

[37] La date de durabilité minimale correspond aux mentions «à consommer de préférence avant le …» ou «à consommer de préférence avant fin …» visées à l'annexe X du règlement (UE) nº 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

[38] Voir l'annexe 2.

[39] Nomenclature combinée.

de la pêche, étant donné que les catégories actuelles semblent insuffisantes, ainsi que sur le système de production des produits de l'aquaculture[40].

Aux fins de l'article 37 du règlement OCM, le système d'information de la Commission sur les dénominations commerciales[41] fournit un accès en ligne et réactif, dans les 24 langues officielles de l'UE, à des informations consultables sur les produits de la pêche et de l'aquaculture, principalement sur la base de la relation entre les dénominations commerciales et les dénominations scientifiques telles que spécifiées par les États membres dans leurs listes nationales. Ce service reste actif et est régulièrement mis à jour.

L'indication de la zone de capture ou de production conformément à l'article 38 du règlement OCM suscite des débats, en particulier lorsqu'elle est complétée par des informations facultatives supplémentaires sur l'origine. En 2019, la Commission a commandé une étude comportementale[42] afin de mieux comprendre dans quelle mesure les allégations d'origine sur les produits de la pêche et de l'aquaculture répondaient aux besoins des consommateurs. L'étude a mis en évidence certaines lacunes (manque de cohérence, informations dénuées de pertinence ou vagues, etc.) qui rendent plutôt confuses les allégations volontaires relatives à l'origine.

2.3.3 Rapport sur un label écologique

En vertu de l'article 36 du règlement OCM, la Commission est tenue de soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les options envisageables en vue d'un système d'attribution de labels écologiques pour les produits de la pêche et de l'aquaculture. La Commission a adopté son rapport en mai 2016.

Le rapport attirait l'attention sur différents problèmes liés aux labels écologiques. Premièrement, pour qu'un label écologique soit crédible, il faut un processus de certification solide. Deuxièmement, la multiplication perçue des labels écologiques et l'utilisation parallèle d'autres outils de communication risquent de créer une confusion chez les consommateurs. Enfin, les coûts liés à la certification peuvent être importants pour les producteurs, tandis que la vente de produits porteurs d'un label écologique peut créer de nouveaux marchés pour les produits.

Sur cette base, le rapport de la Commission présente deux options pour une action politique potentielle:

- la mise en place d'un système autonome de label écologique à l'échelle de l'UE pour les produits de la pêche et de l'aquaculture; ou
- la fixation d'exigences minimales pour les labels écologiques privés en ce qui concerne les critères de durabilité et le processus de certification sous-jacent.

---

40 Rapport du CSTEP sur les critères et indicateurs visant à intégrer les aspects de durabilité des produits de la mer (CSTEP-20-05).

41 *Dénominations commerciales des produits de la pêche et de l'aquaculture* (europa.eu).

42 *Étude comportementale sur les allégations d'origine concernant les produits de la pêche et de l'aquaculture* (en anglais uniquement).

Au Parlement européen et au Conseil, les avis divergent sur le rapport, et plus particulièrement sur la voie à suivre privilégiée. Par conséquent, les colégislateurs ont finalement rejeté les deux options stratégiques. Entre-temps, la deuxième option a été abordée plus largement dans la proposition de la Commission visant à donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique[43].

2.3.4 Informations complémentaires facultatives

L'article 39 du règlement OCM dispose que les informations suivantes peuvent être fournies à titre facultatif, de manière claire, non équivoque et vérifiable:

- la date de capture/récolte;
- la date de débarquement ou des informations sur le port de débarquement;
- des informations plus détaillées sur les engins de pêche;
- l'État du pavillon du navire;
- des informations environnementales;
- des informations d'ordre éthique ou social;
- les techniques de production et les pratiques de production; et
- le contenu nutritionnel (uniquement pour les denrées alimentaires mono-ingrédient non transformées[44]).

Cette liste est ouverte et n'interdit pas explicitement d'autres possibilités.

L'enquête Eurobaromètre spécial sur les habitudes des consommateurs de l'UE en ce qui concerne les produits de l'aquaculture et de la pêche[45] montre que l'intérêt des consommateurs pour les informations volontaires se concentre sur la date de capture ou de production (76 % des personnes interrogées), loin devant toutes autres informations telles que les informations environnementales (44 %), les informations sur le pays du navire, les pêcheurs ou les pisciculteurs (33 % chacun), le port de débarquement ou les informations éthiques (26 % chacun).

Toutefois, le secteur estime que l'ajout de nouvelles dates (capture, débarquement) pourrait devenir une source de grande confusion pour les consommateurs. En outre, la qualité des produits de la pêche et de l'aquaculture est garantie par des critères de fraîcheur, qui ne sont pas considérés comme importants pour les produits transformés. L'indication du port de débarquement ou de l'État du pavillon des navires suscite quant à elle des inquiétudes quant à la mauvaise compréhension des informations relatives à l'origine.

La proposition de directive de la Commission visant à donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique grâce à une meilleure protection contre les

---

43 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et à de meilleures informations [COM(2022) 143 final].

44 La déclaration nutritionnelle est obligatoire pour toutes les catégories autres que les denrées alimentaires mono-ingrédient non transformées depuis décembre 2016, conformément au règlement (UE) nº 1169/2011.

45 *Habitudes des consommateurs de l'UE en ce qui concerne les produits de la pêche et de l'aquaculture, 2021* (en anglais uniquement).

pratiques déloyales et à de meilleures informations[46] a suggéré de nouvelles exigences pour la fourniture volontaire d'allégations environnementales.

2.4 Règles de concurrence

Contribution à la réalisation des objectifs de la PCP et exclusions des règles de concurrence

Conformément à l'article 41 du règlement OCM, les organisations de producteurs peuvent être exclues de l'application des règles de concurrence visées à l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de pouvoir atteindre leurs objectifs, à condition que cela soit nécessaire à la réalisation des objectifs établis à l'article 39 du TFUE et que cela ne comporte pas l'obligation de pratiquer un prix déterminé, n'entraîne aucune forme de cloisonnement des marchés à l'intérieur de l'Union, n'exclue pas la concurrence et n'élimine pas la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. Cette exclusion est un outil essentiel pour permettre certaines pratiques dans la mise en œuvre des PPC, telles que le contrôle des quantités mises sur le marché par les membres afin de stabiliser les marchés et les prix, de respecter les obligations de conservation et d'éviter le gaspillage alimentaire.

Cette exclusion des règles de concurrence ne peut être mise en œuvre que par des entités qui sont habilitées à le faire en vertu du règlement OCM et qui ont été reconnues par les États membres en vertu de l'article 6 dudit règlement. Par conséquent, les organismes collectifs de producteurs non reconnus (par exemple, les coopératives, les *cofradías*) peuvent ne pas en bénéficier. Les contrôles de conformité des organisations de producteurs effectués par la Commission ont révélé que les activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des débarquements des pêcheurs étaient parfois gérées par des organismes non reconnus ou par leur intermédiaire. Dans ces cas, les autorités compétentes des États membres ont été invitées à prendre les mesures nécessaires.

Certaines organisations n'acceptent pas cette limitation et plaident en faveur d'une modification du règlement OCM afin de les rendre également éligibles à l'exclusion des règles de concurrence et à l'accès au financement. Toutefois, les organisations de producteurs accomplissent des tâches clairement définies qui sont essentielles à la mise en œuvre de la PCP. À cette fin, elles doivent respecter un cadre juridique strict et commun, sous le contrôle de leurs autorités nationales.

2.5 Informations sur le marché

Afin de contribuer à accroître la transparence et l'efficacité du marché, le règlement OCM prévoit que la Commission doit recueillir et traiter des informations économiques sur les marchés de l'UE des produits de la pêche et de l'aquaculture et les diffuser auprès des acteurs du secteur et du grand public (article 42 du règlement OCM).

[46] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et à de meilleures informations [COM(2022) 143 final].

À cette fin, la Commission a créé l'Observatoire européen des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture (EUMOFA[47]). L'EUMOFA a été mis en place en 2010 sous la forme d'une action préparatoire. Un site web et une base de données spécialisés sont en ligne depuis avril 2013 et sont pleinement opérationnels depuis l'entrée en vigueur du règlement OCM révisé.

L'EUMOFA fournit des informations sur le marché aux opérateurs du secteur de la pêche, au sens le plus large, afin qu'ils comprennent mieux les tendances du marché. L'EUMOFA vise également à soutenir les processus d'élaboration des politiques publiques et la mise en œuvre par les autorités publiques et les acteurs du secteur. En outre, il vise à servir les organismes de recherche, les acteurs du marché et le grand public en améliorant l'accès aux informations sur le marché et aux données.

Cet observatoire est d'autant plus pertinent qu'il n'existe pas d'autre solution au niveau de l'UE pour fournir des informations sur un marché complexe et dynamique caractérisé par une forte dépendance à l'égard des importations en provenance de pays tiers (le taux d'autosuffisance est de 38,9 % et seulement 11 % pour les cinq espèces les plus consommées[48]) et par des échanges importants au sein de l'UE (les flux commerciaux au sein de l'UE sont plus importants que les importations en provenance de pays tiers). L'approvisionnement de l'UE en produits de la pêche et de l'aquaculture destinés à la consommation humaine, qui englobe à la fois la production intérieure et les importations, s'élève à près de 13 millions de tonnes en équivalent poids vif. Les citoyens de l'UE consomment environ 23 kg de produits de la pêche et de l'aquaculture par personne et par an[49].

L'EUMOFA peut être considéré comme un observatoire de référence pour les denrées alimentaires. Il s'agit également de la base de données la plus complète sur les flux commerciaux internationaux des produits de la mer et de l'aquaculture. La plateforme en ligne fournit des données économiques quotidiennes sur toutes les étapes de la chaîne de valeur. L'observatoire est également un centre d'expertise qui réalise des analyses de marché et fait paraître des publications sur une série de sujets présentant un intérêt pour le secteur et les acteurs institutionnels. Il publie également des documents analytiques à l'appui de l'élaboration des politiques. Il a joué un rôle clé dans l'information des acteurs du marché au cours des récentes crises (COVID-19 et invasion de l'Ukraine par la Russie) en apportant de la visibilité et des éclaircissements sur l'évolution du marché.

Au cours de l'année écoulée, l'EUMOFA a enregistré environ 3 000 visites mensuelles[50] de son site web dans plus de 140 pays. Les publications citant l'EUMOFA se multiplient et sont de plus en plus diversifiées (rapports publics, publications scientifiques et universitaires, presse spécialisée, etc.). La large diffusion de l'expertise de l'EUMOFA démontre que l'observatoire est fiable et reconnu.

---

47 https://www.eumofa.eu/fr/home

48 Thon, saumon, cabillaud, colin d'Alaska et crevettes.

49 Source: EUMOFA, *Le marché européen du poisson*, 2022.

50 Visiteurs uniques.

Pour satisfaire à son obligation de fournir des informations sur le marché, la Commission a régulièrement réalisé des enquêtes Eurobaromètre sur les habitudes des consommateurs de l'UE en ce qui concerne les produits de la mer et de l'aquaculture (en 2017, 2019 et 2021)[51].

3 CONCLUSIONS

La politique commune de marché pour les produits de la pêche et de l'aquaculture, telle qu'elle est définie par le règlement OCM, contribue efficacement à la réalisation des objectifs de la PCP, notamment en matière de compétitivité, de stabilité du marché, de transparence et de garantie d'un approvisionnement diversifié de produits de la mer aux consommateurs.

Les organisations professionnelles, en particulier les organisations de producteurs, qui étaient dès le départ considérées comme des acteurs clés dans la mise en œuvre des objectifs de l'OCM, se sont révélées essentielles pour améliorer les conditions de marché des approvisionnements en produits de la mer, augmentant ainsi les revenus des producteurs. En ce qui concerne l'autonomisation des organisations de producteurs dans le cadre de l'OCM, la Commission a procédé à un premier cycle complet de contrôles portant sur les conditions de reconnaissance afin de garantir la conformité et les capacités opérationnelles de ces organisations. Ces contrôles seront répétés.

Les organisations de producteurs et les administrations nationales ont eu besoin de quelques années pour adapter leur fonctionnement aux plans de production et de commercialisation en raison du caractère innovant et obligatoire de ces derniers. Le système est désormais généralement considéré comme pleinement opérationnel et très pertinent pour atteindre les objectifs de l'OCM, mettre en œuvre la PCP sur le terrain et exploiter les débouchés commerciaux. Néanmoins, des difficultés subsistent, notamment en ce qui concerne la différence de traitement par les administrations nationales, que ce soit en matière de financement, de soutien administratif ou d'éligibilité des mesures. Ces aspects peuvent constituer un obstacle à ce que les organisations de producteurs puissent mener pleinement à bien leurs missions et nécessitent une assistance continue de la Commission. Le soutien à la création et au financement des organisations professionnelles transnationales est également considéré comme un aspect à améliorer, ce à quoi la Commission a déjà répondu en fournissant des orientations aux États membres et aux organisations de producteurs.

L'OCM a joué un rôle positif dans le renforcement de la compétitivité en fournissant un cadre législatif commun régi par les mêmes normes de commercialisation. Toutefois, ces normes ne promeuvent pas suffisamment les produits durables. Comme annoncé dans la stratégie «De la ferme à la table», il importe de poursuivre les travaux sur l'initiative relative à un système alimentaire durable que la Commission prévoit de proposer en 2023 en vue d'une approche harmonisée de l'UE en matière de production alimentaire durable.

Les dispositions relatives à l'information des consommateurs sont généralement considérées comme adaptées à leur finalité, même si certaines lacunes continueront de nécessiter une attention, telles que les différences de couverture et de conformité pour certains points de vente. L'étiquetage restera un sujet de discorde dans la chaîne d'approvisionnement, étant donné que les points de vue et les priorités divergent. Néanmoins, des informations plus

[51] Enquêtes Eurobaromètre sur les habitudes des consommateurs européens en ce qui concerne les produits de la pêche et de l'aquaculture.

spécifiques seraient nécessaires pour donner au consommateur les moyens de se faire une idée juste de la durabilité des produits.

La possibilité offerte aux organisations de producteurs de déroger aux règles de concurrence dans les conditions prévues par le règlement OCM semble nécessaire pour combiner rentabilité et obligation d'atteindre les objectifs de conservation et de gestion des stocks. La capacité des organisations de producteurs à programmer les quantités mises sur le marché par leurs membres est un outil essentiel pour maintenir les prix à des niveaux appropriés et éviter le gaspillage alimentaire.

En créant un observatoire européen des marchés, la Commission fixe des normes en matière d'information sur le marché. Les services fournis par l'EUMOFA ont contribué à de nombreux objectifs pour les acteurs du marché. Ils ont été très appréciés en temps de crise, lorsque l'observatoire a notamment contribué à éclairer l'élaboration des politiques et les stratégies du secteur.

La mise en œuvre des dispositions de l'OCM a montré que les autorités, le secteur et la société civile doivent faire preuve de confiance et de compréhension mutuelles. Des échanges réguliers ont été mis en place, en particulier avec le conseil consultatif du marché[52], afin de mieux comprendre les incidences de certains événements sur le marché et les besoins du secteur. Ce dialogue devrait être poursuivi et renforcé afin de faciliter la mise en œuvre de l'OCM.

En conclusion, le règlement OCM et la manière dont il a été mis en œuvre depuis la réforme peuvent, dans l'ensemble, être considérés comme une réussite. L'OCM est passée d'une politique de marché fondée sur l'intervention héritée de la politique agricole commune à une politique dynamique axée sur le marché et guidée par des acteurs dotés de moyens d'action. Cette transition s'est révélée pertinente pour garantir la viabilité et la rentabilité à long terme du secteur dans le cadre d'une mise en œuvre rigoureuse de la PCP. Les domaines d'amélioration sont bien recensés et la Commission s'y intéressera en coopérant étroitement avec les acteurs et les administrations nationales afin de maximiser l'impact des outils de marché existants, de garantir la conformité et de remédier aux lacunes.

[52] Les rôles et réalisations des conseils consultatifs sont décrits dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la *communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain: un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur des données scientifiques, innovante et inclusive* [SWD (2023) 103, section 3.12].

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 – Bases juridiques

La réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) a entraîné une simplification drastique du cadre juridique.

Jusqu'à la fin de l'année 2013, l'OCM était régie par:

- le règlement (CE) nº 104/2000 du Conseil;
- plus de 20 règlements d'exécution de la Commission prévoyant des règles détaillées; et
- plusieurs règlements du Conseil.

En janvier 2014, le nouveau règlement OCM est entré en vigueur. Au total, 19 règlements de la Commission ont été abrogés[53] et l'OCM est actuellement régie par les actes suivants:

- le règlement (UE) nº 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (le «règlement OCM»);
- le règlement d'exécution (UE) nº 1418/2013 de la Commission concernant les plans de production et de commercialisation;
- le règlement d'exécution (UE) nº 1419/2013 de la Commission concernant la reconnaissance des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles;
- la recommandation 2014/117/UE de la Commission relative à l'établissement et la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation; et
- trois règlements du Conseil sur les normes de commercialisation (et un règlement d'exécution de la Commission) qui sont restés en vigueur:
    - le règlement (CE) nº 2406/96 du Conseil fixant des normes communes de commercialisation pour certains produits de la pêche;
    - le règlement (CEE) nº 3703/85 de la Commission établissant les modalités d'application relatives aux normes communes de commercialisation pour certains poissons frais ou réfrigérés;
    - le règlement (CEE) nº 1536/92 du Conseil fixant les normes communes de commercialisation pour les conserves de thon et de bonite; et
    - le règlement (CEE) nº 2136/89 du Conseil portant fixation de normes communes de commercialisation pour les conserves de sardines et des dénominations commerciales applicables aux conserves de sardines et aux conserves de produits du type sardines.

Le règlement OCM a été modifié à trois reprises, la dernière fois afin d'introduire des mesures de crise pour faire face à la crise de la COVID-19:

- le règlement (UE) nº 1385/2013 du Conseil du 17 décembre 2013;

[53] Règlement d'exécution (UE) nº 1420/2013 de la Commission du 17 décembre 2013.

- le règlement (UE) 2015/812 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015; et
- le règlement (UE) 2020/560 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020.

Annexe 2 — Consultation publique

La Commission européenne a lancé une consultation ciblée[54] le 17 décembre 2021 (date limite: 14 mars 2022) afin de recueillir les expériences et les observations des acteurs du secteur[55] sur la mise en œuvre du règlement OCM.

- La Commission a reçu environ 125 réponses au questionnaire OCM.
- Les outils de marché prévus par le règlement OCM ont généralement été jugés pertinents et utiles en ce qui concerne leur capacité à contribuer à la réalisation des objectifs de la PCP.
- En particulier, le rôle clé dévolu aux organisations de producteurs dans la gestion collective des activités de ces derniers est une réalisation majeure de la réforme de la politique de marché. Les plans de production et de marché des organisations de producteurs sont des outils flexibles et efficaces pour atteindre les objectifs de marché de l'OCM. Les acteurs du marché ont souligné que des améliorations sont encore possibles, par exemple en ce qui concerne le soutien financier à ces plans, qui peut varier considérablement d'un pays à l'autre, et les mécanismes qui ne conviennent pas pleinement aux organisations transnationales.
- L'information des consommateurs, en particulier l'étiquetage, est généralement considérée comme adaptée à l'usage prévu, même si, dans certains cas, une pléthore de labels écologiques et des informations trop spécifiques limitent la lisibilité des allégations.
- La contribution de l'Observatoire des marchés (EUMOFA) au renforcement de la transparence et à l'amélioration de la compréhension de l'évolution du marché est généralement saluée.

Le 10 juin 2022, la Commission a clôturé ce processus de consultation par une rencontre des acteurs du marché portant sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche (PCP) et l'organisation commune des marchés à Bruxelles (la participation à distance était possible).

Des discussions et des interactions entre les acteurs ont eu lieu au cours de deux sessions plénières thématiques, avec de brèves présentations et des panels de représentants des acteurs. Les sessions thématiques ont porté, d'une part, sur les objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la PCP et, d'autre part, sur l'innovation, la résilience et la gouvernance dans le secteur de la pêche.

Les résultats de ce processus de consultation ont constitué une contribution essentielle au rapport sur le fonctionnement de l'OCM.

---

54 https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/TargetedConsultation2022ReportCMO

55 Tous les acteurs du secteur ont été invités à répondre au questionnaire et à participer à l'événement qui leur était consacré: le secteur de la pêche et de l'aquaculture, les organisations non gouvernementales et les partenaires universitaires, scientifiques, sociaux et économiques.