

L'organisation du Marché commun de la pêche

Par Ana Cristina PAEZ.

Etudiante en DEA à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes

INTRODUCTION

Le marché unique est aujourd'hui une réalité. Tous les jours, de multiples transactions commerciales ont lieu entre les pays membres de la Communauté Européenne. Le processus graduel d'intégration des économies des Etats membres concerne, entre autres, le marché des produits alimentaires.

La pêche est l'un des secteurs relevant de la compétence de l'Union Européenne, ainsi qu'il est prévu depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome de 1957. Celui-ci, dans ses articles 7 et 38, traçait déjà les orientations essentielles qu'il y aurait lieu de suivre dans l'exercice de cette fonction. Cependant, le marché de la pêche tel que nous le connaissons aujourd'hui est le fruit d'un long processus de négociation entre des Etats dont les intérêts étaient parfois divergents. D'autre part, l'élargissement continu de la CEE et la prise en compte des souhaits des nouveaux arrivants étaient un autre frein puissant à une intégration rapide du marché de la pêche. Cette intégration, donc, a été lente et graduelle et a, de plus, dû tenir compte des contraintes nouvelles qui se manifestaient dans la communauté internationale, telle la création des ZEE.

Ce n'est qu'en 1970 que la CEE a arrêté les premières dispositions en matière de pêche et institué les premières formes d'organisation commune des marchés des produits de la mer, modifiant ainsi, de façon significative, le cadre juridique de référence de la politique de la pêche des Etats membres de la Communauté. Ceux-ci ont transféré à partir de 1970 à la Communauté l'ensemble de leurs attributions dans le domaine de la pêche.

C'est donc à la Communauté de gérer les activités de pêche. Cette gestion n'a pas été simple à mettre en place, elle n'est pas simple à administrer aujourd'hui non plus. En effet, la Communauté doit assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires en assurant aux consommateurs de la Communauté des prix abordables tout en garantissant aux pêcheurs une rémunération satisfaisante. Mais elle doit aussi gérer des ressources qui, comme on le sait, ne sont pas inépuisables. La Communauté devra donc, pour des raisons économiques, veiller aussi à préserver cette source de l'alimentation humaine et ce gisement d'emploi.

La conciliation de ces objectifs fait, encore aujourd'hui, l'objet d'études, règlements et mesures de gestion. C'est un travail de longue haleine.

L'existence de frontières intérieures dans la CEE pour la circulation des produits de la mer, fait, depuis le 1er Janvier 1970, partie du passé. Depuis lors, et conformément à l'article 13 du Traité de Rome, la circulation de ces produits est totalement libre dans les pays membres. Le marché intracommunautaire fonctionne selon les règles inscrites dans les articles 30 et suivants du Traité de Rome de 1957, et aussi selon le règlement 3759 de 1992, qui propose le mode d'organisation du marché que nous connaissons aujourd'hui.(I)

A la différence de l'agriculture, où la Communauté est devenue plus qu'autosuffisante pour quasiment toutes les grandes productions, dans le secteur de la pêche, l'auto-approvisionnement communautaire est toujours loin d'être assuré. Ainsi, le marché intérieur est resté ouvert à la concurrence des importations des Etats tiers. En effet, la CEE importe entre 50 et 60% de ses besoins en produits halieutiques. Ceux-ci sont surtout utilisés pour l'approvisionnement des industries de transformation qui ont pour rôle de satisfaire les besoins alimentaires humains et de permettre de différer la consommation des produits frais.

Le marché extra communautaire est régi par les règles négociées par l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) qui, depuis 1994 a remplacé le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Cette organisation, de caractère permanent, a été dotée des pouvoirs nécessaires pour faire respecter les règles du commerce mondial et, parmi celles-ci, notamment celles relatives aux barrières tarifaires.

Pour prévoir la protection du marché (II) face aux importations des produits de Etats tiers, la Communauté a, depuis 1970, réalisé une unité douanière efficace, aujourd'hui parfaitement affirmée au plan international. Pour tous les pays tiers, il n'y a, couvrant l'ensemble des états membres, qu'un ensemble douanier appliquant les mêmes tarifs et les mêmes règles, avec les mêmes documents.

I. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, UN SEUL MARCHE

La mise en place d'une zone de libre-échange, comme elle existe aujourd'hui, implique, essentiellement, la suppression des Droits de Douane et des restrictions quantitatives à la libre circulation des produits de la pêche entre les Etats membres de la communauté. L'article 3a) du Traité de Rome prévoit cet objectif ainsi que l'élimination de toute autre mesure d'effet équivalent. Cela signifie qu'il n'existe plus de charges pécuniaires frappant les produits de la pêche d'origine communautaire importés dans les pays membres, lors de leur dédouanement et plus exactement au moment de la déclaration par l'importateur pour leur mise en vente libre .

Le 17 Décembre 1992, la Communauté s'est dotée du règlement 3759 qui appréhende les problèmes de la pêche dans leur globalité. Il constitue le fondement du système actuel d'organisation du marché communautaire de la pêche et assigne aux Organisations de Producteurs (OP) une tâche importante(A). Le règlement organise le marché sur l'application du principe de la préférence Communautaire. (B)

A. CADRE D'ACTION DES ORGANISATIONS DES PRODUCTEURS (OP)

Pour organiser la gestion du marché, le règlement donne un rôle important aux Organisations des Producteur (OP) auxquelles fait référence le règlement 100-76 de 1976. Ils regroupent des producteurs de produits halieutiques et l'adhésion y est libre. Le but de ces Organisations est d'assurer l'exercice rationnel de la pêche et l'amélioration des conditions de vente de la production. En effet, elles aident à la valorisation et recherchent continuellement des niches commerciales pour les produits de leurs adhérents. La compétence géographique se limite à un ou plusieurs ports d'attache voisins au sein d'un même Etat, indépendamment des lieux de pêche. L'agrément de ces organisations est du ressort des Etats membres. Comme exemples en France, on peut citer PROMA, PROMALO, COOPARMOR. Au niveau européen, il existe l'Association Européenne des Organisations de Producteurs (AEOP)

Chacune des OP peut intervenir dans le marché. En effet, elles ont des prérogatives telles la régulation des captures et l'application des prix de retraits en dessous desquels la production de leurs adhérents, bien qu' apte à la consommation humaine, est retirée du marché. Elles peuvent même étendre leurs prérogatives à l'ensemble des producteurs non adhérents de leur zone d'action quand elles représentent 1 50% du marché. Mais sur le terrain la réalité ne suit pas. Il est très difficile pour les organisations de producteurs d'imposer une discipline à tous les acteurs du marché. Souvent, la volonté de stabiliser le marché amène les OP à demander à leurs adhérents de ne débarquer qu'une quantité limitée de poisson par jour. Or, au même moment, plusieurs producteurs extérieurs à l'OP peuvent mettre sur le marché de grandes quantités de marchandise . Ceci conduit alors à un manque d'harmonisation des pratiques qui désorganisent le marché. Entre autres conséquences, il se produit une saturation du marché, un effondrement des prix et, logiquement une dévalorisation de la ressource. En effet, comme les prix sont bas, la réaction la plus normale pour les producteurs est de combler la manque à gagner en accroissant l'effort de pêche qui provoque la surexploitation des stocks dont on a déjà beaucoup parlé.

A cet effet, différents mécanismes de stabilisation des prix du poisson ont été prévus. Le règlement 3759 dans son article 8 autorise les OP à fixer un prix de retrait, c'est-à-dire un prix minimum au dessous duquel elles ne vendent pas les produits apportés par leurs adhérents. Il s'agit des 25 produits frais ou réfrigérés dont la liste figure à l'annexe 1 lettres A et D, et des 18 espèces congelées ou salées listées dans l'annexe IV. Dans ce cas, les OP paient une indemnité au titre des retraits à leurs adhérents. Préalablement, les OP devront avoir notifié aux autorités nationales, qui les communiquent à la Commission, la liste des produits sur lesquels se pratiquera le système de retrait, le période pendant laquelle ce système sera appliqué et les niveaux de prix envisagés. Chaque OP est donc libre de fixer un prix de retrait.

Il faut savoir qu'un prix de retrait communautaire est fixé en fonction de la fraîcheur, de la taille ou du poids et de la présentation du produit. Son application constitue une des conditions exigées des OP pour l'obtention d'une compensation financière. En effet, si le prix de retrait appliqué par les OP coïncide avec le prix de retrait communautaire, avec une marge de tolérance de +/-10%, elles auront, à condition de respecter quelques autres conditions, en principe, droit à une compensation financière accordée par les Etats membres. L'aide aux OP est très strictement encadrée.

Les prix d'orientation communautaire servent de base pour le calcul des prix de retrait, suivant le règlement 3759. Pour ce qui nous intéresse on dira que les prix d'orientation sont fixés par le Conseil des Ministres de la pêche chaque année à partir de la moyenne des prix du marché relevés au cours des trois années précédentes. Le prix de retrait communautaire ne doit, en aucun cas, dépasser 90% du prix d'orientation et sera au moins égal à 70% de ce même prix.

En tout cas, une fois sur le marché, exposés à la loi économique de l'offre et la demande, les produits de la communauté sont censés bénéficier du privilège contenu dans le principe de Préférence Communautaire.

B. LE PRINCIPE DE PREFERENCE COMMUNAUTAIRE

La gestion des ressources marines présente la particularité de n'avoir pas fait l'objet de dispositions spécifiques dans le Traité de Rome. La politique du marché des produits halieutiques suit, au prix de quelques adaptations, les principes fondamentaux de la Politique Agricole Commune par expresse disposition du Traité. La préférence communautaire constitue un de ces principes. Elle consiste à dire qu'il y aura toujours une préférence pour les produits de la pêche d'origine Communautaire. Ceci implique alors que les mécanismes de la politique commune de pêche soient aménagés de telle sorte que les négociants achètent les produits halieutiques de la Communauté Européenne, de préférence à ceux importés des pays tiers.

Pour aboutir au maintien de ce principe, les produits communautaires ne doivent pas être plus cher que les importations sur le marché européen. Ainsi, on guide l'acheteur dans le choix de ces produits.

Ce principe doit être pris en compte par la Communauté, qui gère le secteur de la pêche, et doit s'insérer dans une économie à l'échelle mondiale. Les importations doivent alors être soumises à des Droits d'entrée, ou préférentiellement à l'importation, qui les rendent au moins aussi chères que les produits intérieurs comparables.

Cependant, certains pays -du tiers monde notamment, mais pas exclusivement- bénéficient, par voie d'accords, de conditions préférentielles d'accès au marché intérieur européen, c'est-à-dire, de tarifs de douane inférieurs au Tarif Douanier Commun (TDC). En contrepartie, la Communauté obtient généralement le Droit de pêcher dans les eaux sous juridiction de ces Etats pour la flotte communautaire, ce qui ouvre aux pêcheurs de l'Union Européenne de nouvelles zones de travail. Ces facilités d'accès au marché communautaire, accordées aux pays tiers, pèsent sur l'organisation commune de marché, raison pour laquelle les accords en ce sens ont été amplement critiqués. En effet, certains d'entre eux sont considérés comme contraires aux principes de l'Europe Bleue, terme qui désigne la politique de l'UE à propos de la pêche. Ainsi, l'internationalisation du marché semble être l'une des sources principales des problèmes rencontrés par l'Europe Bleue.

Les Droits de douane et les prix de référence sont des mécanismes censés exprimer la préférence communautaire, permettant ainsi la protection des producteurs de la Communauté.

II. DEUX MECANISMES DE PROTECTION DU MARCHÉ

La Politique Communautaire de la pêche revêt une dimension extérieure croissante (accords de pêche avec les pays tiers, négociations dans le cadre de l'OMC concernant l'ouverture du marché des produits halieutiques, etc) et doit assimiler les conséquences du bouleversement du régime international des pêches.

La Communauté est fondée sur une Union douanière (A) qui, devant s'intégrer en permanence aux mouvements du commerce international, gère au mieux la protection uniforme des prix des produits communautaires. Cependant, le marché communautaire peut être affecté par des importations massives susceptibles de perturber son cours normal. A ce moment là, le règlement 3759 prévoit la possible mise en place, par la Commission, d'un prix de référencé. (B)

A. L'UNITE DOUANIÈRE

En raison de l'incapacité des pêcheries communautaires d'assurer un approvisionnement du marché, notamment des entreprises de transformation, le marché intérieur est obligé de rester ouvert à l'importation du poisson.

Dans le cadre de la réalisation du marché unique, il a paru évident qu'une intégration globale et effective du marché européen des produits alimentaires ne serait possible qu'à la condition de prévoir un système général et uniforme de contrôle des importations.

Ainsi, pour tous les pays tiers il n'y a, couvrant la totalité des pays membres de la Communauté Economique Européenne, qu'une seule frontière extérieure. Comme cela a déjà été dit dans l'introduction, il n'y a qu'un seul ensemble douanier appliquant les mêmes tarifs et les mêmes règles, avec les mêmes documents. Cela signifie qu'une marchandise en provenance d'un pays tiers quelque soit son point d'entrée sur le territoire communautaire, est classée dans une même rubrique douanière et taxée du même droit.

Avec l'entrée en vigueur le 1er Avril 1994 du Code des Douanes Communautaires l'harmonisation des réglementations douanières est pratiquement achevée. Plus récemment, le 22 Décembre 1995, le Conseil a arrêté une position commune en vue de l'adoption d'une décision du Parlement Européen et du Conseil Européen, décision relative à un programme d'action Communautaire dans le domaine douanier dénommé "Douane 2000". Celui-ci fixe les orientations et les principes directeurs de la politique douanière au niveau Communautaire visant à garantir une action coordonnée de la Communauté et des Etats membres pour assurer l'adaptation des administrations douanières aux tâches qui sont les leurs dans le cadre d'un marché sans frontières. Il s'agit d'un programme d'action prévu pour une durée de 5 ans (1996-2000). Il a pour objectif tout en complétant les actions des Etats membres dans le domaine douanier, de développer et moderniser les administrations douanières nationales en assurant la gestion correcte de la frontière extérieure, tout cela, afin de garantir une gestion

optimale du marché intérieur. En effet, Les contrôles aux frontières de la communauté sont de la compétence des administrations de chaque Etat, et gérer de façon efficace ces contrôles, assure un niveau de protection uniforme aux produits d'origine communautaire. Ainsi, les tarifs douaniers sont un instrument de protection du marché. Une fois appliquées aux produits importés, ceux-ci doivent normalement présenter un prix au moins égal aux produits Communautaires comparables. Ainsi, les tarifs douaniers assurent le respect de la préférence Communautaire.

En effet, l'Union Douanière implique que les produits originaires des pays tiers soient traités, après leur mise en libre pratique dans la Communauté, de la même façon que les produits originaires des Etats membres.

Cependant, on sait que la pêche a été durant de longues années sacrifiée sur l'autel des négociations internationales. Les facilités d'accès au marché Communautaire, garantis aux pays tiers, par des accords préférentiels, permettent l'importation de produits à des tarifs douaniers inférieurs au TDC, affectant ainsi l'organisation commune du marché. En effet, la pression de ces importations, accentuées par les désordres monétaires et la situation de la demande sur le marché Communautaire provoque un effondrement des prix à l'intérieur du marché.

Le règlement 3759 de 1992 prévoit cependant la possibilité d'appliquer un prix de référence afin d'éviter des perturbations dues à des offres en provenance de pays tiers à des prix anormaux.

B. LE PRIX DE REFERENCE

L'Organisation Commune du Marché doit prendre en compte la mondialisation du commerce du poisson. De ce fait, elle met en place des instruments de protection du marché interne, tels la possible application d'un prix de référence auquel seront soumises les importations.

En effet, suite à un effondrement des cours mondiaux ou plus simplement du fait de graves désordres monétaires, il arrive que les produits importés et taxés selon le TDC soient nettement moins chers que les produits Communautaires. Fort logiquement, les acheteurs européens se tournent alors massivement vers les produits importés et délaissent la production Communautaire, plus chère. Il s'ensuit alors de graves désordres sur le marché intérieur européen.

Pour éviter une telle situation, la Commission a la possibilité de fixer des prix de référence valables annuellement pour l'ensemble du territoire communautaire. Le chapitre 3 du règlement 3759 de 1992 est réservé à la définition et à l'application de ce prix. Cette possibilité n'est toutefois offerte que pour certaines productions et selon des schémas bien définis. Par exemple "Pour les produits figurant à l'annexe I section E, le prix de référence est égal au prix de vente communautaire fixé conformément à l'article 13 " du Décret. A partir du moment où une telle décision est prise plus aucun produit extra communautaire ne peut plus pénétrer sur le territoire européen à un prix inférieur à ce prix de référence.

Le prix de référence agit donc comme un prix minimum à l'importation.

Cependant cette belle construction théorique souffre de plusieurs faiblesses. Il faut ainsi savoir que certains prix de référence sont établis "sur la base des cours constatés sur les marchés ou dans les ports d'importation représentatifs par les Etats membres". Or il arrive que ces données ne soient pas communiquées à la Commission en temps et en heure, empêchant celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la perturbation du marché. De même, on peut s'étonner de la faiblesse du prix de référence qui, par certains produits, est égal au prix de retrait.

En conclusion, il semble évident que l'Union Européen n'est pas parvenue à conjuguer "mondialisation des échanges" et "protection du marché intérieur".

BIBLIOGRAPHIE

CHANCEL, Pierre / SEYTRE, Dominique. "Les clés du marché unique Européen. Europa Agra 1992
LEBULLENGER, Joël / LE MORVAN, Didier. "La Communauté Européenne et la mer". Page 195 Economica, 1990
MATTERA, Alfonso. "Le marché unique Européen". Jupiter 1990
PROUTIERE-MAULION, Gwenaëlle. "La CEE et le marché des produits de la mer: Mécanismes juridiques" . Fiom Bretagne, 1993
Chronique Européenne No:24 Janvier 1997 page 25
Collection Espaces et Ressources Maritimes 1992, 1995
Revue économie et humanisme No:335 Décembre 1995
Revue du Marché Unique Européenne 1995-2 page 27
Revue du Marché Unique Européenne 1996-1 page 186
Revue Européenne Novembre 1996 page IV-16
Revue Eco-Pêche
Règlement 3759 de 1992
Traité de Rome