

Avis

UE – Norvège – Commerce de produits de la pêche et de l'aquaculture

Bruxelles, 24 juillet 2024

1. Contexte

En 2023, la Norvège était le 6^e partenaire commercial de l'UE en termes d'échanges de marchandises¹. En moyenne, sur la période 2021-2023, la Norvège a exporté chaque année 1 303 994 tonnes de produits de la pêche et de l'aquaculture vers l'UE, pour une valeur de 7 856 millions d'euros, ce qui correspond à 24,8 % et 27,9 % de la part de la Norvège dans les importations de l'UE en termes de volume et de valeur, respectivement².

Les relations commerciales entre l'UE et la Norvège en matière de produits de la pêche et de l'aquaculture s'inscrivent dans le cadre d'un ensemble d'accords, notamment le mécanisme financier de l'Espace économique européen (EEE), le mécanisme financier norvégien et le protocole sur la libéralisation temporaire de l'accès au marché de l'UE pour certains produits de la pêche et de l'aquaculture. Ces relations sont également régies par trois accords de pêche entre l'UE et la Norvège. Au terme de longues négociations, les négociations commerciales entre l'UE et la Norvège ont récemment abouti à la rénovation du mécanisme financier de l'EEE.

Au cours des dernières années, l'industrie norvégienne du saumon a continué à gagner des parts de marché dans l'UE, tandis que les transformateurs basés dans l'UE en perdaient.

¹ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/norway_en

² <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

2. Mécanisme financier de l'Espace économique européen (EEE) et accès au marché

En décembre 2023, la Commission et les États de l'AELE membres de l'EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège) sont parvenus à un accord au niveau des négociateurs sur le mécanisme financier de l'EEE pour la période 2021-2028³. Le mécanisme définit la contribution des États de l'AELE membres de l'EEE à la diminution des disparités économiques et sociales au sein de l'EEE, en vue de promouvoir un renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques, et en complément des objectifs de la politique de cohésion de l'UE.

La Commission et la Norvège ont également conclu un accord supplémentaire au niveau des négociateurs sur un mécanisme financier norvégien parallèle pour la même période, poursuivant des objectifs similaires.

La Commission a également conclu des accords avec l'Islande et la Norvège sur la libéralisation temporaire de l'accès au marché de l'UE pour certains poissons et fruits de mer pendant la même période. Ces accords prennent la forme de « protocoles additionnels » à des accords bilatéraux de longue date avec les deux pays.

2.1. Négociations sur la libéralisation de l'accès au marché de l'UE

Au cours des négociations entre la Commission et la Norvège sur la libéralisation temporaire de l'accès au marché de l'UE, la Norvège a demandé une libéralisation complète de l'accès au marché, ce qui signifierait que tous les produits de la pêche seraient importés dans l'UE sans droits de douane⁴.

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6244

⁴ Une présentation au Groupe de Travail 2 du MAC, le 19 septembre 2023, par M. Vidar Ulriksen, Secrétaire d'État au Ministère norvégien du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche, sur les négociations en cours allait également dans ce sens : https://marketac.eu/wp-content/uploads/2023/12/MAC_WG2_Minutes_19.09.23-EN.pdf.

Afin de tenir compte du temps nécessaire pour finaliser les négociations, dans le cadre du règlement sur les contingents tarifaires autonomes pour certains produits de la pêche pour la période 2021-2023⁵, des contingents ont été prévus à titre de « contingents de transition », en particulier pour le hareng congelé et le hareng en saumure, afin de permettre la fourniture en franchise de droits de matières premières à valeur ajoutée au secteur de la transformation de l'UE. Ces contingents n'ont pas été reconduits pour la période 2024-2026⁶, de sorte que ces produits ne bénéficient plus d'un accès en franchise de droits pour le secteur de la transformation de l'UE, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau protocole bilatéral. Par exemple, dans l'intervalle, l'importation de harengs en saumure par l'industrie de l'UE nécessite le paiement d'un droit de douane de 20 %, qui, en raison de son pourcentage important, serait difficile à couvrir avec un prix acceptable pour le consommateur final.

Selon les informations fournies par les services de la Commission sur le résultat des négociations⁷, les quotas existants ont principalement été reconduits. Selon les services de la Commission, les ajustements des contingents correspondaient à de très faibles augmentations des contingents pour la Norvège et à de légères augmentations pour ceux de l'Islande. Les contingents précédemment existants ont été inclus pour le saumon transformé, mais pas pour le maquereau.

Le 25 juin 2024, le Conseil a statué sur la signature et l'application provisoire des accords sur l'EEE et les mécanismes financiers norvégiens pour 2021-2028. Cette décision concerne également la signature et l'application provisoire de deux protocoles bilatéraux sur le commerce du poisson avec l'Islande et la Norvège, qui ont été négociés en parallèle. Les contingents tarifaires de

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R1706-20221101>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02023R2720-20231206>

⁷ https://marketac.eu/wp-content/uploads/2024/04/MAC_WG2_Minutes_30.01.24-EN.pdf

poissons et de produits de la pêche prévus par les accords devraient être ouverts dans le cadre de l'application provisoire de l'accord au cours des derniers mois de l'année 2024⁸.

Conformément au nouveau protocole bilatéral, l'UE ouvrira un contingent tarifaire annuel à droits nuls de 2 500 tonnes de saumon fumé en provenance de Norvège pour la période 2021-2028, ce qui représente plus de cinq fois le contingent continu de 450 tonnes prévu par d'autres accords⁹. En outre, le nouveau protocole prévoit que les volumes des contingents tarifaires couvrant la période allant du 1er mai 2021 jusqu'à l'application provisoire de l'accord seront répartis proportionnellement et mis à disposition pour le reste de la période. Par conséquent, en combinant les volumes du contingent de 450 tonnes, le nouveau contingent annuel de 2 500 tonnes et les volumes du contingent tarifaire de la période d'application provisoire du 1er mai 2021, l'accès peut être supérieur à 4 000 tonnes sur une année en concurrence directe avec le secteur de la transformation de l'UE.

3. Saumon d'élevage norvégien de qualité « production »

La loi norvégienne classe le saumon d'élevage en trois catégories de qualité : « supérieure », « ordinaire » et « production ». La catégorie « production » comprend les saumons présentant des défauts mineurs tels que des blessures, des déformations ou des erreurs de traitement détectés lors de l'inspection.

L'exportation de saumon norvégien entier de qualité « production » est actuellement interdite par la loi norvégienne. Cependant, la correction des défauts dans les installations de transformation terrestres en Norvège permet de transformer le poisson en filets pouvant être exportés. Ce processus de correction élimine les défauts visibles, ce qui permet d'exporter ces

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/council-greenlights-agreements-on-the-eea-and-norwegian-financial-mechanisms-for-2021-2028/>

⁹ https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/1607/oj

filets vers l'UE et d'autres marchés. Comme les défauts sont corrigés pendant le processus de transformation en filets, les filets de qualité « production » sont propres à la consommation et ne se distinguent pas de ceux de qualité « ordinaire » ou « supérieure », ce qui signifie que l'interdiction d'exportation norvégienne n'est plus pertinente du point de vue de la sécurité alimentaire.

En 2024, la part de saumon de qualité « production » a atteint des niveaux sans précédent, représentant plus de 35 % de la production norvégienne de saumon atlantique d'élevage (*Salmo salar*) pendant huit semaines consécutives, contre 4 à 6 % au cours des années précédentes. Si l'autorisation de transformer ce produit en filets n'est accordée qu'aux transformateurs norvégiens, les filets de saumon de « production » concurrenceront directement sur les marchés de l'UE les filets de saumon « supérieur » ou « ordinaire » produits localement. La différence de prix actuelle entre ces chaînes d'approvisionnement est d'environ 4,30 à 4,50 euros par kilogramme, soit un écart de 30 % pour les filets, au détriment des transformateurs de l'UE. Si l'on considère que la récolte totale de saumon en Norvège est estimée à 1,4 million de tonnes d'équivalent poisson entier, les 35 % de saumon de « production » représentent environ 370 000 tonnes et pourraient potentiellement générer une concurrence de 220 000 tonnes de filets vis-à-vis des transformateurs de l'UE.

Si l'on considère, en plus de ce qui précède, l'augmentation du contingent annuel à droits nuls de 4 500 tonnes de saumon fumé, qui pourrait être fabriqué à partir de saumon de « production », la concurrence directe pour les fumeurs de l'UE est encore plus grande.

Le 11 mars 2024, la Directrice générale du commerce de la Commission européenne a officiellement enregistré l'interdiction norvégienne comme une barrière à l'accès au marché susceptible d'entrer en conflit avec le droit commercial international. Une lettre officielle de l'UE

a été envoyée début mai au ministre norvégien compétent pour ouvrir un dialogue bilatéral. Cette invitation est toujours en attente de réponse par la Norvège.

En outre, il existe un doute raisonnable quant à la compatibilité des dispositions susmentionnées avec l'accord sur l'EEE, en particulier avec son article 18, en combinaison avec son article 23 et son annexe II, qui fera l'objet de la plainte auprès de l'Autorité de surveillance de l'AELE, actuellement en préparation par une association nationale de parties prenantes dans l'UE.

4. Accords entre l'UE et la Norvège sur la fixation des quotas, les échanges de quotas et l'accès réciproque aux eaux pour les pêcheurs

L'UE a conclu trois accords de pêche avec la Norvège, à savoir des accords bilatéraux, trilatéraux et de voisinage¹⁰. L'accord bilatéral concerne la mer du Nord et l'Atlantique, l'accord trilatéral le Skagerrak et le Kattegat, et l'accord de voisinage la pêche suédoise dans les eaux norvégiennes de la mer du Nord. Ces accords portent sur la fixation des quotas, les échanges de quotas entre les deux parties et l'accès réciproque des pêcheurs aux eaux.

En ce qui concerne les compétences attribuées aux Conseils Consultatifs conformément au Règlement de la Politique Commune de la Pêche, le MAC ne fournira pas de remarques détaillées sur les accords mentionnés. Cependant, le MAC est d'accord avec la Commission sur le fait que l'accès au marché de l'UE pour le poisson doit être réciproque et s'accompagner d'une relation étroite et mutuellement bénéfique avec la pêche. Dans ce contexte, le MAC soutient la stratégie de la Commission visant à lier l'accès au marché pour le poisson norvégien à l'accès aux quotas de pêche¹¹.

¹⁰ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/northern-agreements_en

¹¹ <https://www.fiskeribladet.no/utenriks/eu-med-klar-melding-til-norge-vi-krever-fiskekvoter-mot-markedsadgang/2-1-1666623?zephrossoott=JAZbl9>

5. Recommendations

Dans le contexte des relations commerciales entre l'UE et la Norvège, le MAC estime que la Commission européenne devrait :

- a) Assurer un équilibre approprié entre tous les accords commerciaux et de pêche pertinents, tout en tenant compte du respect nécessaire des normes de durabilité dans la fixation et la répartition des quotas ainsi qu'en permettant l'accès du secteur de la pêche de l'UE aux eaux norvégiennes ;
- b) Avoir conscience de la valeur de l'accès au marché de l'UE et en tenir compte lors de la négociation d'accords de pêche avec la Norvège ;
- c) Prendre des mesures pour garantir que l'accès des produits de la pêche et de l'aquaculture norvégiens au marché de l'UE soit équilibré, en veillant à l'égalité des conditions de concurrence dans l'EEE ;
- d) Adopter une stratégie globale tenant compte de tous les aspects des relations entre l'UE et la Norvège, en veillant à ce que la pêche ne soit pas considérée comme un élément isolé, mais comme faisant partie d'une stratégie globale et coordonnée, incluant le commerce et l'accès aux marchés. Pour ce faire, un groupe de réflexion permanent devrait être créé par la DG MARE et la DG TRADE ;
- e) Comprendre et compenser les préoccupations et le désavantage concurrentiel du secteur de la transformation de l'UE dus à l'augmentation significative de l'accès au marché accordé aux produits à base de saumon fumé dans le cadre du protocole bilatéral adopté, car l'augmentation de 450 à 2 500 tonnes (cinq fois le quota actuel) est considérée comme disproportionnée. Si l'augmentation du quota ne peut être limitée à des valeurs inférieures à celles mentionnées précédemment, l'augmentation devrait être exclusivement limitée à la période 2024-2028 (sans effet rétroactif à partir de 2021), car

l'augmentation supplémentaire pouvant atteindre 4 000 tonnes nuira encore plus aux opérateurs du secteur alimentaire de l'UE ;

- f) Comprendre et compenser les préoccupations et le désavantage concurrentiel de l'industrie de la pêche de l'UE causés par l'augmentation de l'accès au marché accordé aux petites espèces pélagiques et la mise en place de descriptions de produits plus larges telles que « poisson congelé », « poisson frais ou réfrigéré » et « filets frais, réfrigérés ou congelés » dans le cadre du protocole bilatéral adopté ;
- g) Tenir compte de l'impact négatif des évolutions en cours en matière de compétitivité et d'emploi de l'industrie de l'UE, y compris les coûts d'accès aux matières premières pour le secteur de la transformation de l'UE, et entreprendre à cet effet une étude sur les coûts d'accès aux matières premières de la Norvège pour le secteur de la transformation de l'UE ;
- h) En ce qui concerne les coûts d'accès aux matières premières pour le secteur de la transformation de l'UE, tenir compte en particulier de la période entre la fin des « contingents de transition » et l'entrée en vigueur du nouvel accord bilatéral sur la libéralisation de l'accès au marché ;
- i) Prendre des mesures pour faire face aux perturbations de marché causées par les niveaux sans précédent de saumon norvégien de qualité « production » entrant sur le marché de l'UE sous une présentation transformée (par exemple, en filets, fumé), alors que leurs exportations de poissons entiers sont interdites par la Norvège. Cette situation doit être sérieusement prise en compte. Si des mesures sont finalement prises, il conviendra d'appliquer à la fois le droit commercial international et les règles sanitaires de l'UE en matière de contrôle des importations (inspections sanitaires à l'origine et à l'arrivée dans l'UE).

- j) Prendre en compte le fait que le désavantage concurrentiel des fumeurs de l'UE est davantage renforcé par l'augmentation du contingent à droits nuls annuel de 4 500 tonnes de saumon fumé ;
- k) Si l'exportation de poisson de « production » continue à être interdite par la Norvège, envisager la mise en place de taxes sur les importations de filets (de « production ») en provenance de Norvège.