

Avis

Organisations de producteurs dans le cadre de l'Organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture

Bruxelles, le 7 mai 2025

I - Introduction

1. Contexte

En vertu du règlement (UE) n° 1379/2013 relatif à l'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture (règlement OCM) ¹, les groupements de pêcheurs et d'aquaculteurs peuvent être officiellement reconnus comme organisations de producteurs (OP), appelées à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre quotidienne de la politique commune de la pêche (PCP). Pour atteindre leurs objectifs, les OP doivent élaborer des plans de production et de commercialisation (PMP), qui peuvent être financés par le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA).

En 2022, le Conseil consultatif des marchés (MAC) a adopté un avis sur le fonctionnement de l'OCM ², reconnaissant que les OP doivent être dotées d'un outil opérationnel pour organiser et planifier leurs missions, associé à un financement approprié. En 2023, inspiré par son membre EAPO (European Association of Fish Producer Organisations) le MAC a adopté un avis sur la sensibilisation au rôle des OP ³ et s'est engagé à organiser un atelier d'ici l'automne 2024. Par le

¹ [Règlement \(UE\) n° 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](#)

² [Avis du MAC sur le « Rapport 2022 sur le fonctionnement de l'Organisation commune des marchés \(OCM\) » \(30 mars 2022\)](#)

³ [Conseils du MAC sur la « sensibilisation au rôle des organisations de producteurs » \(3 février 2023\)](#)

passé, le MAC a publié des orientations à l'intention des OP et des administrations nationales sur les PMP ⁴.

Le 28 janvier 2025, le MAC et le Conseil consultatif des eaux occidentales australes (CC SUD) ont organisé l'« Atelier sur les organisations de producteurs dans le cadre de l'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture » ⁵. L'objectif de cet atelier était d'aborder certaines questions soulevées dans le rapport 2023 de la Commission européenne sur la mise en œuvre du règlement OCM ⁶, telles que le traitement différencié par les administrations nationales, la nécessité d'améliorer le soutien aux organisations transnationales de producteurs (OTP) et aux organisations interprofessionnelles (OIP), le nombre limité d'OP aquacoles et les spécificités des pêcheurs artisanaux.

Dans le cadre de l'évaluation en cours de la PCP ⁷, le présent avis vise à formuler des recommandations sur l'amélioration de la création et de la reconnaissance des OTP et des OIP, la représentation des petites et moyennes entreprises de production d'aliments aquatiques, ainsi que sur la mise en œuvre des PMP, notamment en matière de financement, d'égalité des conditions de concurrence dans l'ensemble de l'UE et d'adaptation à la situation actuelle du secteur de la pêche et de l'aquaculture. Les retours d'information fournis, par l'intermédiaire de groupes de travail, par les participants à l'atelier précédent, qui comprenait des organisations de parties prenantes, des autorités nationales et des institutions de l'UE, ont été pris en compte.

II – Fonctionnement

⁴ [Plans de production et de commercialisation – Lignes directrices et bonnes pratiques \(2018 – révisé en 2022\)](#)

⁵ [Projet d'ordre du jour, présentations et rapport](#).

⁶ [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la « Mise en œuvre du règlement \(UE\) n° 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture » \(21 février 2023\)](#)

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14203-Common-fisheries-policy-evaluation>

1. Les petits exploitants

Selon le rapport 2023 ⁸, les petits producteurs de pêche déclarent ne pas toujours recevoir un soutien administratif et/ou financier approprié pour créer et gérer des OP. Ils signalent également que les États membres ne tiennent pas suffisamment compte de leurs spécificités en définissant les critères de reconnaissance (par exemple, une activité économique suffisante dans la zone). Les marges bénéficiaires plus faibles et les ressources administratives limitées affaiblissent la viabilité financière de leurs OP et leur capacité à faire face aux exigences juridiques et administratives. La possibilité pour les petits producteurs de pêche de rejoindre une OP existante, donnant ainsi naissance à une OP mixte (petits et moyens et grands pêcheurs), ne répond pas toujours à leurs besoins spécifiques.

De l'avis du MAC et du CC SUD, les producteurs devraient être sensibilisés aux avantages de l'adhésion à une OP et de l'accès au financement. Il n'existe aucun obstacle ni restriction majeur à la participation des pêcheurs artisanaux aux OP. Les cotisations étant généralement liées à l'activité des navires de pêche, le coût (basé sur la valeur brute, le tonnage ou la longueur) ne pose pas de problème. Cependant, la gestion des quotas au sein d'une OP peut compliquer l'intégration de nouveaux navires, même s'ils appartiennent à un pêcheur artisanal. Ce problème ne se pose que lorsque les quotas disponibles sont très restrictifs pour les activités des membres de l'OP et, dans la majorité des cas, les pêcheurs artisanaux sont les bienvenus au sein de l'OP. La réticence des petits exploitants à adhérer à une OP peut être liée à un manque de clarté des avantages à court terme, à une méconnaissance de ces avantages et à des idées fausses sur la charge administrative. De plus, l'accent mis sur les espèces hors quota, moins impactées par les changements réglementaires, peut également réduire la nécessité d'adhérer à une OP.

⁸Page 5

Lors de la création d'une OP mixte, il est essentiel que tous les membres se sentent représentés, notamment par l'élection démocratique du conseil d'administration et une représentation équilibrée des différents métiers au sein de celui-ci. Quoi qu'il en soit, la quasi-totalité des OP fonctionnent selon le principe « une entreprise, une voix ». À titre d'exemple, en France, plusieurs OP mixtes fonctionnent bien grâce à la complémentarité professionnelle et aux défis communs.

Étant donné que la classification des exploitants peut avoir des effets sur l'aide fournie par les OP, la Commission devrait tenir compte des travaux initiés par le CC SUD sur la définition de la « pêche artisanale ».

2. Aquaculture

Dans le contexte de l'aquaculture, les organisations de producteurs (OP) constituent un instrument important de rassemblement d'idées et d'influence sur l'élaboration des politiques, proposant des solutions aux problèmes courants. Cependant, leur rôle d'agrégateurs de production est moins pertinent. Le nombre limité d'OP aquacoles dans l'UE reflète la nécessité de croissance du secteur, afin que des entreprises plus solides et disposant de revenus plus élevés puissent consacrer davantage de ressources à l'associativisme. Actuellement, de nombreux producteurs aquacoles sont des micro-entrepreneurs et des coopératives familiales. Dans le cas des grandes entreprises, un désintérêt pourrait survenir en raison de l'investissement en temps requis.

3. Fonctionnement démocratique

En tant qu'associations légales, les OP doivent disposer de statuts, qui doivent être respectés, et les décisions doivent être prises conjointement et communiquées, conformément aux articles 14 et 16 du règlement OCM. Chaque OP est libre de définir sa propre structure de gouvernance, qui peut tenir compte de spécificités telles que la production artisanale, les différentes flottes ou la

transnationalité. La plupart des OP appliquent le système « un membre, une voix », permettant à chaque membre de participer à la prise de décision. D'autres mesures possibles, comme la réalisation d'un audit annuel indépendant, peuvent également renforcer la confiance et la transparence. Globalement, les OP de l'UE sont bien structurées et bénéficient d'une participation démocratique appropriée.

Il est également important de garder à l'esprit que, dans la pratique, les administrations publiques participent fréquemment aux réunions des différentes OP, contrôlant la légalité des décisions, tout en procédant périodiquement à des examens plus larges du fonctionnement et de la gouvernance des OP (contrôle de la reconnaissance).

4. Associations d'organisations de producteurs

Conformément à l'article 9 du règlement OCM, une association d'organisations de producteurs (AOP) peut être créée à l'initiative d'OP reconnues dans un ou plusieurs États membres. Conformément à l'article 10 du même règlement, les AOP visent à atteindre de manière plus efficace et durable les objectifs des OP membres, ainsi qu'à coordonner et développer des activités d'intérêt commun. Outre la perspective nationale ou transnationale susmentionnée, dans le cas de l'Espagne ⁹, les AOP, qui doivent être composées d'au moins trois OP, peuvent également être circonscrites à une seule autorité régionale (c'est-à-dire les communautés autonomes).

5. Transnationalité¹⁰

⁹ [Décret royal 664/2023](#)

¹⁰ Le 24 mai 2022, le MAC a adopté [un avis](#) sur la « Transnationalité des organisations de producteurs de la pêche et de l'aquaculture et des organisations interprofessionnelles », qui appelait à un cadre juridique plus clair.

Le considérant 12 du règlement OCM reconnaît la possibilité de créer des OTP ¹¹, tandis que le règlement délégué (UE) 2016/232 de la Commission ¹²fournit des définitions de « organisation transnationale de producteurs », « association transnationale d'organisations de producteurs » et « organisation interprofessionnelle transnationale », ainsi que des règles pour leur reconnaissance.

De l'avis du MAC et du CC SUD, le cadre juridique actuel n'est pas adapté à la création et au fonctionnement des associations transnationales, car il existe un processus de reconnaissance complexe, des conflits entre les États membres et un processus décisionnel difficile.

Du point de vue de la gestion, les OTP sont gérées par les autorités publiques d'un État membre. L'OTP ne peut pas établir de mesures, notamment en matière de gestion des pêches et de financement, pour les membres provenant d'autres États membres. À titre d'exemple, dans le cas des OTP ayant des membres en Espagne et au Portugal, il existe une duplication de la gestion et des difficultés liées à des délais et des procédures différenciés, ainsi qu'à un manque de coordination des plans de pêche, tandis que le financement est assuré uniquement par les autorités espagnoles.

6. Organisations interprofessionnelles

¹¹Le considérant 12 stipule : « Les stocks halieutiques étant des ressources partagées, leur exploitation durable et efficace peut, dans certains cas, être mieux assurée par des organisations composées de membres de différents États membres et de différentes régions. Il est donc également nécessaire d'encourager la création d'organisations de producteurs et d'associations d'organisations de producteurs au niveau national ou transnational, en s'appuyant, le cas échéant, sur des régions biogéographiques. Ces organisations devraient être des partenariats visant à établir des règles communes et contraignantes et à garantir des conditions de concurrence équitables à tous les acteurs de la pêche. Lors de la création de ces organisations, il est nécessaire de veiller à ce qu'elles restent soumises aux règles de concurrence prévues par le présent règlement et à ce que la nécessité de maintenir le lien entre les différentes communautés côtières et les pêcheries et les eaux qu'elles ont historiquement exploitées soit respectée. »

¹² [Règlement délégué \(UE\) 2016/232 de la Commission du 15 décembre 2015 complétant le règlement \(UE\) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne certains aspects de la coopération des producteurs](#)

Conformément à l'article 12 du règlement OCM, les objectifs des OIP sont d'« améliorer la coordination et les conditions de mise à disposition des produits de la pêche et de l'aquaculture sur le marché de l'Union ».

De l'avis du MAC et du CC SUD, les OIP jouent un rôle important dans la structuration du secteur de la pêche et de l'aquaculture en intégrant les acteurs en amont et en aval. Néanmoins, leur création et leur reconnaissance se heurtent à plusieurs difficultés dans les États membres de l'UE, notamment en termes de clarté juridique et d'accès au financement, le cadre juridique de l'UE restant sous-développé. Certaines OIP historiques, par exemple en France, se sont structurées de manière similaire aux OIP agricoles, mais ne présentent pas d'équivalence avec les OP de pêche et d'aquaculture.

De plus, les OIP n'ont pas d'accès direct aux mécanismes financiers, notamment dans le cadre des PMP, ce qui rend difficile la planification et l'exécution d'actions à long terme, y compris la participation à des projets communs.

7. Associations transnationales d'organisations de producteurs

Conformément au point b) de l'article 2 du règlement délégué (UE) 2016/232 de la Commission, « association transnationale d'organisations de producteurs » (ATOP) désigne toute association d'organisations de producteurs dont les organisations membres sont situées dans plusieurs États membres ».

De l'avis du MAC et du CC SUD, les ATOP manquent d'un cadre juridique clair. Le cadre juridique européen, notamment le règlement OCM, ne prévoit pas de dispositions spécifiques concernant leur création et leur fonctionnement. L'absence de mécanismes de reconnaissance formels rend leur mise en place extrêmement difficile. Il est également nécessaire de clarifier si les ATOP doivent être constituées d'ATOP, d'OP nationales ou des deux.

Les ATOP sont confrontées à des obstacles financiers considérables. L'accès direct aux financements de l'UE, notamment via le FEAMPA, est insuffisant. Actuellement, les ATOP nécessitent des financements de plusieurs États membres, ce qui accroît la complexité administrative et la duplication des formalités administratives.

8. Exceptions à l'application des règles de concurrence

L'article 41 du règlement OCM prévoit des exceptions à l'application des règles de concurrence aux accords, décisions et pratiques des OP reconnues concernant la production ou la vente de produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation. Des exceptions s'appliquent également à certains accords, décisions et pratiques des OIP.

De l'avis du MAC et du CC SUD, les exceptions constituent un mécanisme bénéfique et nécessaire permettant une meilleure gestion du marché, la stabilité des prix, une meilleure valorisation des produits, l'alignement du niveau de production sur la demande du marché, une utilisation durable des ressources, notamment par la gestion collective des possibilités de pêche et la prévention de la surpêche, ainsi que des contrôles de la capture au débarquement. Il est important de garder à l'esprit que, dans le cadre actuel, les règles antitrust s'appliquent toujours, mais avec un seuil plus flexible. La mise en place d'une diversité d'organisations pour diverses espèces peut réduire le risque de positions dominantes.

Dans le cas de la production aquacole, la détermination des volumes de production mis sur le marché est plus complexe, car la quantification ne se fait pas en temps réel.

III – Plans de production et de commercialisation (PMP)

1. Portée

Conformément à l'article 28 du règlement OCM, chaque OP soumet un PMP pour au moins ses principales espèces commercialisées à ses autorités nationales compétentes, pour approbation. L'OP peut bénéficier d'un soutien financier pour l'élaboration et la mise en œuvre du PMP.

De l'avis du MAC et du CC SUD, le cadre des PMP est globalement adaptable et utile. Il offre une flexibilité suffisante aux différents marchés, méthodes de production et besoins des OP, tout en autorisant des ajustements si nécessaire. Parallèlement, il est nécessaire de veiller à ce que les critères d'évaluation des mesures PMP par les autorités compétentes soient clairs, tout en permettant une distinction entre les petits et les grands opérateurs. Le cadre devrait également faciliter la collaboration entre les OP, par exemple en permettant le financement de projets communs, minimisant ainsi les doublons et les coûts.

2. Égalité des conditions de concurrence dans le soutien financier aux OP

Grâce à la gestion partagée prévue pour le soutien aux OP dans le cadre du FEAMPA, les États membres gèrent les fonds en fonction de leurs programmes opérationnels nationaux, ce qui leur permet de définir des critères d'éligibilité spécifiques.

De l'avis du MAC et du CC SUD, il existe des différences significatives entre les États membres de l'UE en matière de soutien financier accordé aux OP et de critères d'éligibilité, ce qui peut avoir un impact sur l'équité et l'efficacité de l'OCM. Les mécanismes de financement varient non seulement entre les États membres, mais aussi au sein même de chaque pays, par exemple en Espagne, en fonction des autorités régionales et des organismes de gestion. Parallèlement, ces différences sont également pertinentes pour refléter les différentes priorités nationales.

À titre d'exemple de différences de mise en œuvre, au Danemark, les PMP peuvent faire l'objet de multiples modifications, tandis qu'en Espagne, une seule modification est autorisée. À titre d'exemple de différences dans les activités éligibles au financement, l'Espagne autorise le

financement du personnel exclusivement dédié à l'élaboration et à la mise en œuvre des PMP, tandis que la France ne le permet pas. Les taux de financement varient également selon les États membres.

3. Impact des retards dans l'adoption du FEAMP/FEAMPA sur les PMP

De l'avis du MAC et du CC SUD, les retards dans l'adoption des programmes de financement peuvent affecter considérablement la capacité des OP, en particulier celles dont la capacité financière est limitée (par exemple, nouvelle OP, nombre réduit de membres), à exécuter les activités prévues, car la certitude est nécessaire. En pratique, il n'y a pas eu d'impact majeur pendant la période de transition du FEAMP au FEAMPA, car il n'y a eu aucune interruption dans l'accès au financement. L'application de la règle N+2 ou N+3 (permettant d'utiliser les fonds de la période précédente en attendant de nouvelles allocations) a contribué à atténuer les effets des retards.

4. Collaboration avec les autorités compétentes

Les PMP constituent un outil structuré qui renforce la communication, notamment par un dialogue régulier, entre les OP et les autorités, garantissant une meilleure compréhension des besoins du secteur. Parallèlement, les effectifs et les ressources administratives de chaque État membre influencent l'efficacité des PMP pour favoriser la collaboration. D'autres facteurs ayant une incidence sur la viabilité économique du secteur, il est également important de maintenir le dialogue au-delà du cadre des PMP.

5. Adaptation aux réalités actuelles et futures

De l'avis du MAC et du CC SUD, les PMP constituent un outil utile pour répondre aux besoins immédiats du secteur, garantissant le respect des normes européennes et des objectifs de durabilité. Face à des défis imprévus, les PMP offrent une certaine flexibilité pour une réponse

réactive. À titre d'exemple, les PMP ont été utiles pour faire face aux crises provoquées par la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. L'élaboration de PMP pluriannuels pourrait faciliter l'élaboration de stratégies prospectives pour relever efficacement les défis actuels et futurs, par exemple en matière de changement climatique, de renouvellement des générations et d'économie bleue.

IV - Recommandations

Le MAC et le CC SUD estiment que, dans le contexte du cadre juridique des organisations de producteurs dans le cadre de l'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture, la Commission européenne et les États membres devraient :

- a) Sensibiliser les producteurs de la pêche et de l'aquaculture, en particulier les petits exploitants, aux avantages de la création/participation à des OP, par exemple par le biais de réunions bilatérales, de sessions de formation, d'échanges avec d'autres organisations interprofessionnelles et de la fourniture d'exemples et de bonnes pratiques ;
- b) Accroître l'attractivité des OP, par exemple par une réduction de la charge administrative, un financement plus rapide et la mise à disposition de paiements anticipés ;
- c) Élaborer un guide au niveau de l'UE avec des exemples de bonne gouvernance et de fonctionnement interne des OP, y compris sur la prise de décision démocratique ;
- d) Améliorer le cadre juridique pour la création et le fonctionnement des associations transnationales, en particulier en s'attaquant aux doublons dans la gestion, aux différences dans les procédures administratives et au manque de coordination, et permettre aux AOP de soumettre leurs PMP à plusieurs États membres, tout en assurant une médiation au niveau de l'UE ;
- e) Améliorer le rôle des OIP, développer un cadre juridique plus complet pour leur création et leur fonctionnement, assurer l'égalité de traitement par rapport aux OP, permettre

l'accès au soutien financier via les PMP ou un mécanisme spécifique, et mettre à jour les listes existantes des OIP reconnus ;

- f) Faciliter la création et le fonctionnement des ATOP, notamment grâce à un cadre réglementaire plus clair au niveau de l'UE, à l'accès au financement direct de l'UE, à des procédures administratives simplifiées et à la réduction des doublons entre les États membres ;
- g) Maintenir les exceptions existantes à l'application des règles de concurrence, tout en assurant une application équilibrée de l'exclusion, en prévenant d'éventuelles distorsions du marché ou des comportements anticoncurrentiels ;
- h) Assurer des critères d'évaluation clairs et transparents pour les mesures PMP au niveau national ;
- i) Améliorer l'égalité des conditions de concurrence en matière de soutien financier aux OP dans l'ensemble de l'UE, notamment en prévoyant des intensités de financement similaires, en fixant une allocation financière minimale par OP reconnue, en élaborant des lignes directrices claires sur les actions éligibles, en suivant de près les mises en œuvre nationales par les services de la Commission et en créant une base de données contenant des données comparatives sur le financement;
- j) Afin d'éviter d'éventuels impacts négatifs dus à des retards dans l'adoption des mécanismes de financement, garantir la continuité du financement, notamment par l'accès aux financements de la période précédente, l'octroi d'avances de paiement, en particulier pour les petits opérateurs, et le recours à des fonds alternatifs pour combler les déficits ;
- k) À travers les PMP, maintenir une collaboration proactive entre les pouvoirs publics et les exploitants, en garantissant l'alignement des objectifs en matière de durabilité environnementale, sociale et économique, tout en révisant le cadre juridique afin de

prévoir une obligation légale pour les autorités nationales de fournir un financement aux OP par le biais des PMP ;

- l) Pour assurer l'adaptabilité aux réalités actuelles et futures, permettre l'adoption de PMP avec un cadre proactif pluriannuel, tout en prévoyant une certaine flexibilité dans les mises à jour des PMP en raison de circonstances imprévues ;
- m) Promouvoir des conditions de concurrence équitables dans l'UE grâce à une interprétation et à une mise en œuvre similaires des règles, y compris en matière de financement, par les autorités nationales des différents États Membres ;
- n) Tenir compte des travaux initiés par le CC SUD sur la définition de la « pêche artisanale ».

Annexe – Liste des abréviations (en français):

- OCM (Organisation Commune des Marchés)
- PCP (Politique Commune de la Pêche)
- OP (Organisation de Producteurs)
- PMP (Plan de Production et de Commercialisation)
- OTP (Organisation Transnationale de Producteurs)
- OIP (Organisation Interprofessionnelle de Producteurs)
- AOP (Association d'Organisations de Producteurs)
- ATOP (Association Transnationale d'Organisations de Producteurs)