

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Construire un avenir durable pour l'aquaculture. Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne»

COM(2009) 162 final

(2011/C 18/10)

Rapporteur: **M. José María ESPUNY MOYANO**

Le 8 avril 2009, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Construire un avenir durable pour l'aquaculture. Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne»

COM(2009) 162 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE réaffirme la préoccupation qu'il avait déjà exprimée dans son avis relatif à la stratégie de 2003 ⁽¹⁾, face à l'amenuisement de la compétitivité de l'aquaculture de l'UE, dû à un cadre réglementaire inapproprié. Elle est grevée par des réglementations de divers ordres sans nécessité, ce qui cause des difficultés supplémentaires pour le développement du secteur.

1.2 Ainsi, le CESE a une appréciation positive de la communication de la Commission et considère que sa publication dans les circonstances actuelles est adéquate et opportune.

1.3 L'aquaculture européenne doit reprendre le chemin de la croissance durable, qui lui permettra de répondre à la demande en produits d'origine aquatique nourrissants, sains et sûrs. Son développement approprié pourra servir de tremplin au développement socio-économique des zones où elle est implantée et permettra d'y augmenter l'offre d'emplois stables et de qualité, contribuant à fixer la population sur le territoire.

1.4 Le CESE réaffirme qu'il considère le marché unique comme l'un des principaux atouts de l'UE. Partant, il exprime sa préoccupation quant au manque d'homogénéité et de cohérence législative entre les États membres, notamment en matière d'étiquetage des produits d'origine aquatique ou dans l'interprétation de la législation européenne relative à l'environnement, concernant par exemple le réseau Natura 2000 ou la directive-cadre sur l'eau.

1.5 Étant donné l'occupation de plus en plus importante des espaces côtiers, il faut favoriser la recherche de synergies entre les activités compatibles entre elles, y compris la protection de l'environnement. La raréfaction des espaces attribués à l'aquaculture est l'une des principales raisons de la stagnation actuelle de cette activité dans l'UE. Le CESE recommande d'améliorer et d'alléger les procédures de délivrance d'autorisations et de

concessions pour les fermes aquacoles, ainsi que de simplifier et d'assouplir les démarches afin de raccourcir les délais d'adjudication.

1.6 Le CESE exprime sa préoccupation relativement à l'insuffisance actuelle de l'étiquetage des produits d'origine aquatique dans les lieux de vente, qui empêche le consommateur d'effectuer des achats responsables reposant sur des informations fiables. Cela se manifeste, par exemple, par la difficulté pour le consommateur de reconnaître les produits issus de l'aquaculture de l'UE de ceux qui sont importés, ou encore de différencier les produits d'origine aquatique frais de ceux qui ont été décongelés.

1.7 Le CESE se dit préoccupé par le fait que les produits d'origine aquatique importés ne respectent pas les normes sanitaires exigées dans l'UE. Les différences d'exigences en matière de traçabilité, élément clé de la sécurité alimentaire, sont particulièrement inquiétantes. Le Comité se demande aussi si ces produits sont élaborés dans le respect du droit du travail et des droits sociaux (risque d'un travail réalisé par des mineurs ou des personnes en situation de semi-esclavage).

1.8 L'aquaculture produit des aliments de qualité en milieu aquatique; elle est donc incompatible avec un environnement détérioré ou pollué. C'est pourquoi il faut garantir une bonne qualité des eaux dans l'UE.

1.8.1 La protection de l'environnement est l'une des priorités de l'UE. Cette protection ne doit cependant pas empêcher de réaliser des activités qui peuvent être compatibles avec elle. La Commission européenne doit faire un effort d'explication des principales normes de protection de l'environnement, en particulier le réseau Natura 2000, en montrant son interrelation et sa compatibilité avec l'aquaculture.

⁽¹⁾ JO C 208 du 3.9.3, pp. 89-93.

1.8.2 Le CESE recommande de développer l'étiquetage écologique des produits issus de l'aquaculture. Son objet doit être de distinguer l'excellence environnementale des produits issus de l'aquaculture en provenance de fermes bien gérées et orientées vers le développement durable, et d'en faire la promotion.

1.9 Étant donné le caractère novateur de l'aquaculture européenne, le CESE souligne la nécessité de favoriser la recherche et le développement technologique dans le domaine aquacole. La «plateforme technologique et de l'innovation de l'aquaculture européenne» se présente comme un levier remarquable pour donner cette impulsion.

1.10 Concernant la santé des animaux, le CESE se dit préoccupé par la disponibilité restreinte des produits médicaux vétérinaires autorisés dans le secteur aquacole.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1 L'objectif de cette communication est d'établir un diagnostic des causes de la stagnation de l'aquaculture qui a été observée dans l'UE et de relancer son développement. À cette fin, la Commission a élaboré une proposition qui repose sur trois axes: améliorer la compétitivité, asseoir les bases d'une croissance durable, et enfin améliorer l'image du secteur ainsi que sa gouvernance.

2.2 La Commission propose de **favoriser la compétitivité de la production aquacole** de l'UE, en développant un secteur aquacole compétitif et diversifié, soutenu par l'innovation.

2.2.1 Le développement durable de l'aquaculture doit être soutenu par la recherche et l'innovation. À cet effet, la Commission fera la promotion d'initiatives de recherche, de développement et d'innovation (RDI) et favorisera le développement des infrastructures de recherche en les dotant des moyens appropriés.

2.2.2 La Commission propose de faire en sorte que la compétition pour l'espace disponible s'effectue sur un pied d'égalité entre l'aquaculture et les autres activités. Elle propose aussi de dégager des synergies entre activités.

2.2.3 L'aquaculture européenne doit pouvoir satisfaire les attentes des consommateurs, s'adapter aux exigences du marché et interagir sur un pied d'égalité avec les autres acteurs de la chaîne de commercialisation. Pour ce faire, la Commission prendra en compte les besoins du secteur aquacole en ce qui concerne les organisations de producteurs, les rapports interprofessionnels, l'information du consommateur et les instruments de commercialisation.

2.2.4 La dimension internationale de l'aquaculture doit offrir aux secteurs associés des possibilités d'expansion et d'exportation. À cette fin, la Commission fera la promotion du développement d'une aquaculture durable dans les pays tiers.

2.3 La Commission a pour ambition de **jeter les bases d'une croissance durable de l'aquaculture** en garantissant un haut niveau de protection du milieu naturel. Les produits alimentaires d'origine aquatique fabriqués ou importés dans l'Union européenne devront être conformes à des normes élevées de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. La Communauté poursuivra son objectif de garantir un haut niveau de protection de la santé et du bien-être des animaux.

2.3.1 Il conviendra d'assurer la compatibilité entre l'activité aquacole et la protection de l'environnement. Pour ce faire, la Commission continuera à insister sur l'importance de la viabilité environnementale du développement de l'aquaculture.

2.3.2 Inversement, il faut offrir à l'aquaculture un environnement propre et une eau de très grande qualité afin de garantir la santé des animaux et l'obtention de produits sûrs, particulièrement dans le cas des mollusques.

2.3.3 Afin de garantir une production et une croissance optimales, il convient de créer un élevage aquatique de haut niveau, reposant sur d'excellentes conditions zootechniques. La Commission veillera à ce que la directive 2006/88/CE ⁽²⁾ relative à la santé des animaux aquatiques soit intégralement appliquée.

2.3.4 Le bien-être des animaux est une préoccupation commune aux consommateurs, aux législateurs et aux producteurs. La Commission demandera des avis sur le bien-être des poissons et défendra l'adoption d'une approche modulée selon les espèces.

2.3.5 La disponibilité restreinte des produits médicaux vétérinaires autorisés est un des principaux problèmes auxquels se heurte le secteur. Pour y répondre, la Commission encouragera la mise en œuvre des recommandations formulées par le «groupe de travail sur la disponibilité des médicaments vétérinaires» dans son rapport de 2007.

2.3.6 Le développement de l'aquaculture dépend étroitement de la disponibilité d'aliments pour poissons de grande qualité et produits selon un mode durable. La Commission s'attachera à accroître la disponibilité des additifs nécessaires entrant dans la préparation des aliments pour poissons et à réviser la législation sur les sous-produits animaux.

2.3.7 La Commission doit assurer la protection de la santé des consommateurs et reconnaître les bienfaits des aliments d'origine aquatique pour la santé. La Commission continuera à veiller à ce que les produits alimentaires d'origine aquatique, produits dans l'UE ou importés, soient sûrs pour le consommateur. À cette fin, elle continuera à fonder ses actions sur les données scientifiques et sur le principe de précaution. Elle prendra également en compte les bienfaits pour la santé de la consommation de poisson.

(2) JO L 328 du 24.11.2006, p. 14.

2.4 Il est nécessaire d'**améliorer l'image du secteur et son cadre de gouvernance**, en mettant en place des règles communes au niveau de l'Union européenne.

2.4.1 En améliorant la mise en œuvre de la législation communautaire par les États membres, il doit être possible de mettre les opérateurs économiques sur un pied d'égalité face aux décisions touchant le développement de l'aquaculture. À cette fin, la Commission expliquera mieux la mise en œuvre de sa politique environnementale, en particulier concernant le réseau Natura 2000, et veillera à ce que la législation européenne sur la santé des animaux et la protection des consommateurs soit correctement appliquée. Concernant les pays tiers, elle veillera à ce que les exigences qui leur sont applicables soient équivalentes à celles des États membres.

2.4.2 Pour favoriser le développement de l'aquaculture, il est indispensable de réduire la charge administrative, particulièrement dans le cas des PME. Pour ce faire, la Commission veillera à simplifier l'environnement législatif et à réduire la charge administrative dans l'Union européenne.

2.4.3 La Commission favorisera une vraie participation des parties intéressées et une information appropriée du public, au moyen de larges consultations et d'une information transparente. Cela contribuera à améliorer la réglementation et la gouvernance, mais aussi à rehausser l'image de l'aquaculture.

2.4.4 La Commission s'efforcera d'assurer un suiti approprié du secteur, le champ des statistiques communautaires officielles sur l'aquaculture étant actuellement assez restreint. Elle élargira aussi sa base d'informations en ce qui concerne les prix en vue de créer un système de suivi d'un bout à l'autre de la chaîne de commercialisation.

3. Observations générales

3.1 L'aquaculture produit actuellement 47 % des produits d'origine aquatique consommés par la population mondiale. Elle a de plus un potentiel de croissance encore important, si bien qu'il pourra s'agir d'un secteur clé au sein d'une politique stratégique d'approvisionnement alimentaire destinée à satisfaire la future demande mondiale de nourriture.

3.2 Durant les dix dernières années, la population mondiale a augmenté de 12 %, tandis que la consommation de poisson a augmenté de 27 %. Cela est dû, entre autres raisons, aux effets bénéfiques produits sur la santé par les acides oméga-3, dont le poisson constitue une excellente source. L'UE est le principal marché mondial de produits d'origine aquatique. Elle en consomme plus de 12 millions de tonnes par an, avec une tendance très nette à l'augmentation. Sa production atteint à peine 35 % de ses besoins. 65 % des produits d'origine aquatique consommés sont donc importés, et ce pourcentage augmente régulièrement.

3.3 L'aquaculture européenne relève de la Politique commune de la pêche (PCP) dont l'objectif est d'exploiter de manière durable les ressources aquatiques vivantes, en prenant en considération et à égalité les aspects environnemental, social et économique. La PCP réformée doit aborder l'aquaculture de manière spécifique en tenant compte de ses caractéristiques, et se doter des instruments de soutien sectoriels et d'instruments

de marché efficaces. Il est suggéré de rebaptiser la PCP «Politique commune de la pêche et de l'aquaculture» (PCPA).

3.4 L'aquaculture est aujourd'hui une activité économique importante dans certaines zones de l'UE, tant côtières que continentales. Elle comprend aussi bien la production de mollusques que de poissons, en eau douce ou en eau de mer.

3.5 Secteur autrefois modeste et artisanal, l'aquaculture est devenue à partir des années 1970 une industrie moderne, dynamique, novatrice et hautement technologique, associant souvent des activités commerciales intégrées verticalement.

3.6 L'aquaculture représente dans l'UE une source d'emplois pour des zones côtières et fluviales reculées, généralement sinistrées économiquement, et où les alternatives professionnelles sont peu nombreuses. Les emplois du secteur aquacole sont spécialisés, stables et requièrent une qualification technique, aussi bien dans les entreprises familiales que dans les PME.

3.7 La Commission a présenté en 2002 dans sa communication COM(2002) 511 une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne, qui aurait dû avoir pour objectifs de:

- a) créer des emplois stables, en particulier dans les zones qui sont particulièrement tributaires de la pêche;
- b) garantir la disponibilité de produits d'origine aquatique sains et sûrs, dans les quantités exigées par le marché;
- c) favoriser le respect de l'environnement par ce secteur.

3.8 La Commission a reconnu que la production aquacole de l'UE n'a pas évolué depuis 2002 dans le sens escompté, et qu'elle a même enregistré une stagnation, pour les mollusques comme les poissons (la production aquacole de crustacés ou d'algues étant pratiquement inexistante en Europe), à la différence des autres régions du monde, où de forts taux de croissance ont été enregistrés. Elle a en conséquence jugé opportun de réviser sa stratégie et de dresser un bilan de la situation actuelle de l'aquaculture européenne.

4. Observations particulières

4.1 Le secteur aquacole de l'UE n'est pas encore parvenu à développer tout son potentiel de création de richesses et d'emplois. Son niveau global de production stagne depuis 2002 et ne parvient pas à compenser la diminution des captures de la flotte de pêche, avec pour conséquence la détérioration de la balance du commerce extérieur. Cela, malgré les atouts dont dispose l'Europe: conditions géographiques et environnementales appropriées, technologie de pointe, et entreprises disposées à investir. Par ailleurs, le secteur a prouvé qu'il disposait des connaissances et des moyens pour être une activité durable du point de vue environnemental, tout en offrant des produits sains, sûrs et de qualité.

4.2 Le cadre législatif complexe de l'UE, la lenteur des démarches administratives, la limitation de l'accès au domaine public et la lourdeur excessive des charges administratives sont dissuasifs pour les investissements et freinent la compétitivité de la production aquacole européenne.

4.3 Parmi les obstacles qui entravent le développement de l'aquaculture européenne, nombreux sont ceux qui dépendent des politiques et des actions entreprises au niveau national ou régional. Ainsi, les pouvoirs publics au niveau national ou régional doivent prendre conscience de ce fait et créer un cadre spécifique approprié. Dans certains États membres, aucune nouvelle licence d'aquaculture n'a été délivrée depuis quinze ans. C'est dans certains cas l'interprétation de la législation européenne par les administrations nationales ou régionales qui crée des distorsions: en ce qui concerne par exemple le réseau Natura 2000, certaines administrations en excluent l'aquaculture, de manière injustifiée. D'un autre côté, il faut que les États membres et les régions disposant de compétences coordonnent leurs législations afin de ne pas créer de barrières artificielles au libre marché au sein de l'UE.

4.4 L'organisation commune de marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture, qui devrait stabiliser les marchés et garantir le revenu des producteurs aquacoles, a besoin d'une réforme urgente pour renforcer les organisations de producteurs.

4.5 La précédente communication de la Commission COM(2002) 511 insistait de manière excessive sur les aspects environnementaux de l'aquaculture, en laissant au second plan les composantes économique et sociale de la durabilité. La nouvelle communication, COM(2009) 162, propose un meilleur équilibre entre les trois piliers du développement durable: environnemental, social et économique. Elle reconnaît qu'un environnement durable ne peut être garanti qu'avec des entreprises compétitives et rentables.

4.6 Les entreprises aquacoles de l'UE sont en général efficaces et pourraient être pleinement compétitives si elles étaient soumises aux mêmes conditions que les produits importés. Cette égalité des chances n'existe pas à l'heure actuelle, ni pour la production, ni pour la commercialisation. En ce qui concerne la production, les producteurs aquacoles européens sont soumis à des normes strictes, en matière d'ingrédients entrant dans la composition des aliments pour poissons, de restriction d'emploi de médicaments vétérinaires, et sur des questions environnementales ou à caractère social, alors que ces normes ne s'appliquent pas aux producteurs aquacoles des pays tiers, qui peuvent cependant commercialiser librement leurs produits sur le marché communautaire (certains de ces produits étant obtenus par le travail d'enfants ou au prix d'autres violations du droit à un travail digne et justement rémunéré). Concernant la commercialisation, certains pays soutiennent leur production aquacole de manière irrégulière, et celle-ci est ensuite commercialisée dans l'UE.

4.7 La déficience des informations fournies au consommateur sur les caractéristiques des produits aquatiques achetés l'empêchent d'appréhender convenablement les différences de prix et de qualité. Cela a une incidence sévère sur les producteurs européens, dont les produits ont généralement une valeur ajoutée supérieure à ceux issus de l'importation. Cette déficience d'information peut consister par exemple en des erreurs concernant le pays d'origine du produit ou sa dénomination. Mais elle est particulièrement grave dans le cas de filets de poissons originaires de pays éloignés (généralement asiatiques), qu'on décongèle au moment de la vente. Ces filets sont vendus sur les mêmes étalages que les filets de poissons véritablement frais,

sans que le consommateur soit clairement informé de la différence entre les deux types de produits, le prix devenant ainsi le seul critère d'achat. Dans un tel cas, la déficience d'étiquetage peut déboucher sur des problèmes de santé publique, en cas de recongélation du produit.

4.8 Aussi le CESE recommande-t-il de procéder, d'une part, à une simplification de l'étiquetage, en clarifiant plus particulièrement les informations sur le pays ou la région d'origine du produit et, d'autre part, à un renforcement des mécanismes d'inspection et de contrôle aux frontières.

4.9 L'identification correcte des produits d'origine aquatique doit être doublée d'actions de formation et d'information d'un bout à l'autre de la chaîne de distribution et de commercialisation, afin de toucher aussi les consommateurs. Il convient plus particulièrement d'indiquer la présence dans les produits d'acides gras oméga-3, et plus précisément de type EPA ou DHA.

4.10 Le CESE recommande de réaliser des campagnes de promotion destinées à rehausser l'image de l'aquaculture, de ses produits et de ses modes de production. Il convient de confier la détermination des messages à diffuser à un groupe d'étude spécifique, chargé de proposer des initiatives avec la collaboration du secteur. Le CESE recommande à cet égard de mettre en œuvre des campagnes transnationales qui seraient obligatoirement coordonnées par la Commission européenne.

4.11 L'aquaculture européenne est une activité novatrice et de haute technologie, qui nécessite une recherche scientifique permanente. L'actuel 7^e programme-cadre, qui rassemble toutes les initiatives communautaires relatives à la recherche, offre moins de possibilités en matière de recherche aquacole que les programmes précédents. Il sera difficile avec lui de faire progresser l'innovation et la compétitivité du secteur professionnel de l'aquaculture européenne. Ce dernier a récemment créé la «plateforme technologique et de l'innovation de l'aquaculture européenne», grâce à laquelle il espère se doter de priorités en matière de RDI, ainsi que d'une stratégie pour les atteindre.

4.11.1 Concernant les aliments pour poissons, il faut persévérer dans les recherches d'ingrédients alternatifs, sûrs et respectueux de l'environnement; qui puissent continuer à la fois de satisfaire les besoins nutritionnels et biologiques des poissons et de conférer au produit final les mêmes vertus nutritives.

4.11.2 Il faut poursuivre l'optimisation des systèmes de production actuels, mais surtout ceux qui sont clairement susceptibles de connaître une expansion dans l'avenir, comme l'aquaculture offshore, ou, sur terre, les systèmes de recirculation d'eau.

4.12 La faible disponibilité de médicaments vétérinaires constitue une entrave sérieuse au développement de l'aquaculture. L'aquaculture européenne ne dispose pas à l'heure actuelle d'outils vétérinaires (par exemple, anesthésiants, vaccins ou antibiotiques) en nombre suffisant. Cette situation compromet la viabilité du secteur et a une incidence sur la santé des animaux et leur bien-être, ainsi que sur la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

4.13 La communication de la Commission propose de favoriser l'exportation de technologies de production aquacole vers des pays tiers. Si cette initiative part d'un sentiment solidaire qui mérite sans aucun doute un soutien, il faut toutefois envisager, avant de l'encourager, l'éventualité que les futures productions aquacoles obtenues grâce à ces technologies soient exportées dans l'UE et entrent en concurrence avec les produits communautaires.

4.14 La communication de la Commission fait une excellente description des causes de la stagnation actuelle de l'aquaculture dans l'UE. Toutefois, il ne convient pas de considérer ce document comme l'aboutissement d'un travail, mais plutôt comme le point de départ permettant de concevoir et de développer des actions concrètes afin de relancer le développement durable de l'aquaculture dans l'UE.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
