

rêt concernant la constitution de groupements de producteurs.

Le Comité invite la Commission à modifier sa proposition, afin qu'elle puisse inclure ces deux secteurs.

Fait à Bruxelles, le 27 octobre 1988.

*Le Président
du Comité économique et social*

Alberto MASPRONE

Avis sur la situation du marché du hareng

(88/C 337/09)

Le 15 décembre 1987, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 20, paragraphe 4, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la situation du marché du hareng et sur la situation du marché de la sardine dans la Communauté.

Le 29 septembre 1988, le Comité économique et social a décidé de scinder le document en deux parties et de procéder à l'élaboration de deux avis distincts.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de la préparation des travaux du Comité sur «La situation du marché du hareng», a émis son avis le 6 octobre 1988 (rapporteur: M. Hancock).

Lors de la 259^e session plénière (séance du 27 octobre 1988), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Situation actuelle du marché et observations préliminaires

Depuis la publication du rapport de la Commission, le 9 novembre 1987, la situation du marché n'a pas cessé d'évaluer.

Danemark	155 550 tonnes	(30,9 % du quota de capture alloué CEE)
Royaume-Uni	107 460 tonnes	(21,4 % du quota de capture alloué CEE)
Pays-Bas	88 350 tonnes	(17,6 % du quota de capture alloué CEE)
République fédérale d'Allemagne	71 240 tonnes	(14,2 % du quota de capture alloué CEE)
France	37 670 tonnes	(7,5 % du quota de capture alloué CEE)
Irlande	33 440 tonnes	(6,6 % du quota de capture alloué CEE)
Belgique	9 190 tonnes	(1,8 % du quota de capture alloué CEE).

Ce total laisse apparaître une diminution de 47 000 tonnes par rapport à 1987, ceci en raison d'une révision vers le bas des prévisions scientifiques. Cependant, celles-ci n'étaient pas de nature à infirmer les conclusions du document de la Commission. On s'attend à ce que les stocks disponibles puissent finir par atteindre 800 000 tonnes ou plus par an. La question se pose à présent de savoir quelles méthodes devraient être utilisées pour écouler ces stocks d'une manière commerciale.

1.1. Le total des quotas de capture alloués (TAC, *total allowed catch*) aux flottes communautaires en 1988 a été fixé à 502 900 tonnes [règlement (CEE) du Conseil n° 3977/87] ⁽¹⁾ réparties de la manière suivante:

1.2. Les prix de retrait pour 1988 ont connu une baisse de 9 % compte tenu des ajustements des taux verts. Le quatrième tableau intitulé «Évolution des prix du hareng» et figurant dans l'annexe du rapport de la Commission révèle des disparités importantes des prix moyens en vigueur dans les divers États membres en 1986.

⁽¹⁾ JO n° L 375 du 31. 12. 1987.

En 1987, bien que les chiffres communautaires officiels ne soient pas encore disponibles en ce qui concerne les prix en vigueur dans les divers États membres, il semble que les prix se soient stabilisés. Les bénéfices ont augmenté au Royaume-Uni (en Écosse plus exactement) — de 8 % par tonne vendue — mais ont légèrement diminué en Irlande, aux Pays-Bas et au Danemark. Le prix moyen dans la Communauté a été de 242,73 Écus la tonne de hareng frais en 1987.

Il faut noter que la notion de « prix moyen » prête quelque peu à confusion dans la mesure où plusieurs marchés distincts entrent en ligne de compte, ayant chacun leur propre niveau de prix, leurs exigences propres quant au produit avec les problèmes que cela entraîne.

1.3. Étant donné les niveaux de prix actuels, il est suggéré que seuls les bateaux de pêche les plus importants — c'est-à-dire les bateaux disposant d'équipements de congélation et de réservoirs d'eau réfrigérée — parviennent à réaliser des bénéfices. Dès lors, les pêcheurs négligent le hareng et les quotas ne sont plus utilisés pleinement. Si l'on en croit les chiffres provisoires relatifs à l'utilisation des quotas, cette affirmation semble excessive. Ces chiffres font apparaître que les apports se répartissent comme suit :

Belgique	0,4 %
Danemark	89,0 %
France	23,0 %
Irlande	102,0 %
Pays-Bas	101,0 %
Royaume-Uni	98,0 %
République fédérale d'Allemagne	18,0 %

Par conséquent, si la Belgique a pratiquement abandonné la pêche au hareng et si la France a, semble-t-il, nettement réduit son activité dans ce domaine, trois pays ont utilisé, ou presque, leur quota. La République fédérale d'Allemagne constitue un cas particulier, les négociants achetant le hareng aussi bien sur les marchés internationaux que communautaires, du fait des exigences particulières de leur industrie de transformation. Il est également vraisemblable que la publicité malencontreuse qui a été faite autour des nématodes a eu un effet sur les quantités pêchées par la République fédérale

d'Allemagne. En ce qui concerne l'Irlande et le Royaume-Uni, des quantités considérables ont été fournies à des Klondijkers (bateaux-usines qui exercent la totalité de leur activité en mer pendant des périodes de temps importantes). Il faut souligner que ces bateaux-usines sont originaires de pays tiers et qu'ils est difficile aux autorités de contrôler l'ensemble de leur activité.

En 1986, les Klondijkers ont reçu officiellement les quantités suivantes :

- Navires soviétiques, 53 734 tonnes,
- Navires est-allemands, 12 297 tonnes,
- Navires polonais, 5 165 tonnes,
- Navires bulgares, 555 tonnes.

La situation au Royaume-Uni s'est considérablement améliorée en 1987, les pêcheurs ayant défendu une politique de prix plus élevés et ayant réduit les quantités fournies. Cette évolution a contrebalancé en partie la tendance persistante à la baisse des prix au niveau de la Communauté.

1.4. Le rapport de la Commission, bien que son analyse soit solide, est moins net dans ses conclusions. Cela tient peut-être à des divergences de vues au niveau politique. Pour plus de clarté, le présent avis respectera l'ordre du rapport de la Commission, bien qu'il soit préférable de distinguer les problèmes qui peuvent être examinés à court terme et ceux qui nécessitent une perspective à plus long terme. Certains des aspects sociaux de l'industrie de la pêche au hareng feront l'objet d'une étude séparée qui sera publiée ultérieurement.

2. Contrôle des importations

2.1. Les importations sont presque uniquement le fait de l'industrie de transformation, essentiellement en République fédérale d'Allemagne. En 1986, elles ont atteint les 108 743 tonnes, dont 81 518 tonnes de hareng entier, décapité ou tronçonné frais ou réfrigéré. Les 21 664 tonnes restantes (les chiffres ne concordent pas parfaitement) étaient constituées par du poisson congelé.

Les principaux fournisseurs de hareng frais et réfrigéré sont :

(39,6 %)	Suède	32 284 tonnes	(dont 94 % vers le Danemark)
(53,92 %)	Norvège	43 954 tonnes	(Danemark: 67 %; République fédérale d'Allemagne: 22 %)
(3,4 %)	Iles Féroé	2 774 tonnes	(en totalité vers le Danemark)
<hr/>			
96,92 %			

Les principaux fournisseurs de hareng congelé sont :

(49,32 %)	Norvège	10 685 tonnes	(République fédérale d'Allemagne: 49 %; Royaume-Uni: 25 %; France: 10 %; Pays-Bas: 10 %)
(23,79 %)	Islande	5 155 tonnes	(Royaume-Uni: 41 %; République fédérale d'Allemagne: 34 %; France: 17 %)
(23,56 %)	Canada	5 105 tonnes	(République fédérale d'Allemagne: 78 %; Pays-Bas: 7 %; Royaume-Uni: 7 %)
<hr/>			
96,67 %			

Ainsi, pour chaque catégorie, la quasi-totalité des quantités importées provient pour plus de 96 % de trois pays.

En 1987, les importations de hareng frais ont diminué en apparence pour atteindre 72 440 tonnes. La raison en est en grande partie la baisse de moitié des importations provenant de Suède. Les importations de hareng norvégien ont augmenté, passant à 50 920 tonnes, et constituent à présent 70 % du total. Cet apparent déclin n'a été que faiblement ressenti par les pêcheurs de la Communauté dans la mesure où les importations provenant de Suède concernent une variété particulière de hareng qui n'est pas disponible dans la Communauté et qui est utilisé dans l'industrie de transformation. La concurrence des importations de hareng frais en provenance de Norvège est donc en réalité devenue plus forte.

Les chiffres concernant le hareng congelé sont légèrement différents, avec une petite augmentation de 21 664 à 22 683 tonnes. L'Islande en a fourni moins mais les importations en provenance de la Norvège (+ 769 tonnes) et du Canada (+ 1 688 tonnes) ont augmenté.

Il convient d'émettre des réserves quant à la fiabilité des statistiques en matières d'importations. La nomenclature douanière ne fait aucune distinction entre le hareng entier et les flancs de hareng. Ainsi, même si le poids total est exact, un flanc de hareng correspond, pour ce qui est du poids utilisable, à deux harengs entiers. Les chiffres ne rendent donc pas compte du poids de la matière première utilisable entrant dans la Communauté. Celui-ci pourrait très bien avoir augmenté alors que les importations semblent à la baisse. Il est clair que cette situation n'est pas satisfaisante et il est recommandé de modifier la nomenclature de manière à ce que les statistiques concernant les importations soient à la fois exactes et utilisables.

De plus, les contingents fixés par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) devraient être exprimés en termes d'équivalent entier.

2.2. Une limitation des importations pourrait améliorer la situation du marché du hareng dans la Communauté. En effet, on peut douter de la nécessité réelle de certaines de ces importations. Il est possible que les pêcheurs de la Communauté soient en partie responsables de la situation; ils devraient multiplier leurs efforts en vue de répondre à la demande réelle du secteur de la transformation. Toutefois cette responsabilité est peut-être exagérée, les coûts du transport intervenant probablement dans les mêmes proportions. L'attribution d'un quota de capture alloué (TAC) dans la zone 2a contribuerait à l'amélioration globale de la qualité des apports communautaires.

2.3. Le Comité général de la coopération agricole de la CEE (COGECA) affirme par ailleurs qu'une quantité considérable de hareng frais importé de pays tiers n'est pas conforme aux normes de qualité spécifiques de l'industrie de transformation. Si cela est exact, ces importations ne peuvent que contribuer à faire baisser les prix, du fait qu'elles portent sur des qualités inférieures devant être dirigées vers le marché du frais.

Bien évidemment, des efforts plus importants doivent être déployés pour s'assurer que les produits importés sont bien conformes aux normes de qualité, particulièrement en cas de transport routier.

2.4. Certains États membres souhaiteraient que les engagements en matière d'importation de hareng dans le cadre du GATT soient renégociés. Cela est possible. Toutefois, ce processus prendrait beaucoup de temps et des concessions réciproques seraient presque certainement nécessaires dans d'autres domaines. En tout état de cause, cela ne résoudrait pas le problème, pas plus que la fixation d'un prix de référence pour les flancs et les morceaux de hareng en présentation fraîche. En 1986, les importations de hareng entier ont largement excédé les quotas admis en franchise et des droits de douane ont été acquittés sur les quantités excédentaires. Le problème est que, par le passé, à une époque où le hareng faisait défaut, on s'était mis d'accord sur l'importation en franchise de quantités substantielles à certaines périodes de l'année. Ceci a eu pour conséquence que 90 % de l'ensemble des importations entrent aujourd'hui en franchise dans la Communauté, la production communautaire étant aujourd'hui suffisante, ces accords ne sont plus nécessaires et l'on devrait pouvoir les renégocier.

2.5. Il a été proposé d'étendre au hareng congelé le prix de référence qui ne concernent à l'heure actuelle que le hareng frais ou réfrigéré d'autant plus que les senneurs norvégiens commencent désormais à découper le poisson en filets et à le congeler à bord. Cette extension ne serait opérante que si :

- le système des prix de référence tel qu'établi à l'article 21 du règlement de base (CEE) n° 3796/81 était modifié. Actuellement, le prix de référence est égal au prix de retrait et ne peut excéder 90 % du prix d'orientation. Pour 1988, le prix de référence du hareng frais (taille 1) est de 199 Écus la tonne. Il a été souligné qu'en 1987 le prix moyen dans la Communauté a été de 242,73 Écus la tonne. Il semblerait donc que, même au prix de référence actuel majoré d'une taxe de 15 %, l'achat de quantités substantielles de hareng importé se révèle encore rentable pour les utilisateurs, d'autant plus que les frais de transport pour les importations en provenance des zones périphériques peuvent être bien supérieurs aux sommes perçues à titre de droits de douane.

La preuve semble faite que c'est le prix de référence (prix de retrait) qui devient le prix du marché. Ceci aura des répercussions durables sur l'efficacité de la flotte communautaire, dans la mesure où la pêche ne sera pas suffisamment rentable pour permettre d'investir dans des bateaux plus modernes et plus perfectionnés. L'âge moyen des bateaux de la flotte danoise est actuellement de 30 ans.

2.5.1. On prétend que les prix mentionnés sur les factures des importations sont parfois de pure forme et quelque peu supérieurs à ceux payés en réalité. Cela semble tout à fait possible dans le cas de la Norvège où les aides accordées à la flotte sont évaluées à 100 millions d'Écus par an. La Commission n'a jamais reçu de preuve concrète concernant de telles allégations. Cela n'a rien de surprenant, la seule manière de découvrir ces infractions étant des contrôles ponctuels effectués par l'administration douanière d'un État membre chez l'importateur, ce qui nécessite des bases de pré-

somption raisonnables. Toutefois, de tels contrôles ont déjà lieu dans le cas des raisins secs qui sont soumis à un prix minimum à l'importation. Par conséquent, il est recommandé de réaliser des contrôles aussi rigoureux à l'importation de hareng, s'agissant notamment de la différence entre les quantités effectivement débarquées et les quantités déclarées officiellement.

Si tous les bateaux immatriculés dans des pays tiers qui débarquent du poisson dans les ports communautaires étaient soumis à un calibrage identique à celui des bateaux de la Communauté, il serait plus facile de procéder à de tels contrôles.

2.5.2. Bien qu'il soit possible d'appliquer une taxe compensatoire, basée sur la différence entre le prix de référence et le prix franco frontière (tel que défini à l'article 21, paragraphe 4, du règlement de base), il n'en reste pas moins que les importations provenant d'un pays tiers donné doivent demeurer au dessous du prix de référence pendant trois jours du marché consécutifs. Par ailleurs, ces États membres sont tenus de notifier sans retard les prix réels à l'importation de hareng. Dans le cas contraire, aucune action n'est possible. Dans la pratique, au moment de la réception et de l'examen des notifications, le marché est déjà affecté et il est trop tard pour agir.

2.5.3. Étant donné que le système actuel ne fonctionne pas, il est suggéré d'examiner les modifications qui peuvent lui être apportées notamment :

- perturbations basées sur la quantité et/ou sur le prix, et ce sur le marché de chaque État membre,
- fixation d'un prix de référence pour chaque État membre, en ce qui concerne les importations,
- désorganisation pouvant être constatée même si les approvisionnements proviennent de plus d'un pays,
- mesures visant à habiliter les États membres à appliquer sans retard les taxes compensatoires.

2.5.4. Néanmoins, toute modification du système des prix de référence ne peut contribuer que de façon marginale à résoudre les problèmes du marché du hareng. Il faut donc s'assurer que ces modifications ne vont pas créer des difficultés à l'importation d'autres espèces nécessaires au fonctionnement efficace de l'industrie de transformation communautaire.

2.5.5. En dernier lieu, il convient de souligner à propos des prix de référence que, malgré de fortes présomptions que les flottes qui capturent le hareng importé par la suite dans la Communauté reçoivent des aides, la Commission ne fait rien pour contrer ce qui, dans l'hypothèse où ces présomptions se révèlent exactes, crée sans aucun doute des distorsions de la libre concurrence.

Après enquête, le gouvernement des États-Unis a fermé ses frontières au poisson canadien jusqu'à ce que les

aides accordées aient été supprimées. Le Comité ne connaît pas la situation en ce qui concerne les échanges Canada-CEE, mais il ne semble pas juste que le Canada puisse exporter ses produits vers la Communauté alors que les flottes communautaires ne sont pas autorisées à pêcher dans les eaux canadiennes.

Il est recommandé d'ouvrir une enquête sur les aides que reçoivent l'ensemble des flottes qui bénéficient de quotas à l'importation dans la CEE. Si des pratiques déloyales étaient découvertes à cette occasion, les approvisionnements provenant de ce pays devraient être interdits, ou frappés d'une taxe compensatoire, jusqu'à ce que tout soit rentré dans l'ordre. L'autre solution, dans le cas où cela ne serait pas réalisable, et où les procédures de conciliation échoueraient, consisterait pour la Communauté à demander la constitution d'un groupe d'experts du GATT chargé d'enquêter sur cette affaire.

2.5.6. Le système norvégien, qui applique des contrôles sur les arrivées et les débarquements effectués par les bateaux communautaires paraît effectivement avoir eu des conséquences importantes sur les rendements dans ce pays. Il semblerait donc à la fois sensé et logique d'appliquer le même système en sens inverse.

2.6. Il semble que des solutions négatives, quelles qu'elles soient, ne puissent constituer qu'une réponse marginale. Il faut essentiellement que les producteurs de la Communauté s'efforcent davantage de fournir la qualité requise par les industries de transformation.

Traditionnellement, la plupart du hareng utilisé dans l'industrie de transformation était capturé dans la mer du Nord (zones IV et VII d). On estime au mieux les besoins de l'industrie de transformation de la Communauté à environ 300 000 tonnes par an. On a fait valoir à plusieurs reprises que, sous réserve de la résolution du problème évoqué plus haut (paragraphe 2.4), on pourrait disposer de 40 à 50 000 tonnes de poisson dont la qualité constituerait une solution de rechange aux importations.

Des études plus approfondies sont évidemment nécessaires en la matière.

2.6.1. La question se pose de savoir si, dans une situation de stocks largement excédentaires, il est encore nécessaire d'appliquer des quotas aux divers États dans les zones où les ressources sont abondantes. Il pourrait être justifié de fixer un TAC global dans ces eaux et de donner aux États membres qui disposent de débouchés réels, dans le cas du hareng surgelé destiné à l'exportation, par exemple, la possibilité de couvrir la totalité de leurs besoins. Il est demandé au Conseil, à qui revient la décision finale, d'étudier cette question.

Compte tenu des difficultés réelles que soulèverait la prise d'une décision en ce domaine, la négociation d'échanges de quotas entre les États membres concernés, assortis ou non de mesures de réciprocité, pourrait constituer une solution intermédiaire.

Quoi qu'il en soit, une révision complète du système des quotas devant intervenir au plus tard fin 1992, il serait peut-être préférable d'attendre le démarrage de cette révision avant d'envisager des décisions portant sur des questions de fond.

2.6.2. La question de la taille pose un réel problème, étant donné que le hareng de la mer du Nord, autrefois largement utilisé pour préparer les kippers, est désormais jugé trop petit pour cette utilisation et remplacé par des produits importés.

Il convient de concentrer les efforts sur les moyens d'informer les consommateurs quant à la saveur du hareng de la mer du Nord, ce qui inciterait à nouveau les professionnels de la transformation à les utiliser.

2.6.3. La taille n'est pas le seul critère imposé par la transformation. La teneur en graisse est essentielle, ainsi que la manipulation à bord (protection contre le soleil, humidification et réfrigération rapide, manipulation délicate), le hareng posant un problème de rancissement. On peut se reporter au tableau n° 2 du document COM(84) 629 final qui explique clairement les changements qui surviennent dans les exigences de l'industrie.

2.6.4. Il est peu probable — à de notables exceptions près — que l'industrie adopte d'elle-même les mesures nécessaires à l'amélioration des normes. L'intention de la Commission de présenter des propositions dans le domaine de l'hygiène et de la commercialisation du poisson est donc bienvenue dans son principe. Il faudrait peut-être aussi considérer la possibilité d'instaurer une marque de qualité, comme pour les fruits, afin de favoriser la confiance du consommateur en la qualité du produit.

2.6.5. Il est également recommandé qu'une surveillance beaucoup plus stricte soit mise en œuvre par les États membres en ce qui concerne le débarquement et les normes de qualité du hareng.

3. Développement des échanges intracommunautaires et de la consommation intérieure

3.1. La Commission présente plusieurs propositions concrètes sous ce titre.

3.1.1. Instauration d'un prix de retrait régionalisé, comme le prévoit l'article 12, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3796/81, en vue de venir en aide aux producteurs des zones de débarquement très éloignées des principaux centres de consommation. Cela leur permettrait notamment d'approvisionner les industries de transformation à des prix compétitifs tout en recevant une rémunération adéquate de leur activité. Un tel système a déjà été appliqué à différentes espèces, parmi lesquelles le maquereau, et même, à une époque, au hareng.

Ce système semble soulever des objections à la fois politiques et commerciales pour les raisons suivantes :

— il provoquerait une distorsion de concurrence,

- il n'aurait qu'un effet marginal sur le problème,
- il constituerait une régression par rapport au principe d'unification des prix dans la course à 1992.

Seule la deuxième objection semble valable. Si l'on considère la première, la distorsion de concurrence, il convient de rappeler que certains groupes de marchands de gros et de professionnels de la transformation se trouvent en position de force par rapport aux organisations de producteurs et peuvent par conséquent peser à la baisse sur les prix à des niveaux non rentables. Ceci a d'ailleurs également pour effet non négligeable de démotiver les pêcheurs quant à la qualité de la présentation du poisson. Il est clair qu'il est de leur intérêt que la situation actuelle se prolonge. De plus, il faut souligner qu'à l'heure actuelle et dans un proche avenir, le principal problème est celui des distorsions causées par les importations provenant de pays tiers.

On ne peut pas dire que des variations régionales des prix constitueraient une régression, étant donné qu'elles existent déjà : en 1986, la tonne valait 288 Écus au Danemark contre 165 au Royaume-Uni. Il est vraisemblable que cette situation durera tant que le prix du marché sera globalement équivalent au prix de retrait, dans la mesure où la différence s'explique en grande partie par le coût du transport vers les principaux marchés.

Toutefois, une entorse d'une telle importance ne devrait pas être envisagée sans une évaluation très complète de ses effets sur les coûts et sur les bénéfices. Il est donc suggéré à la Commission de définir les régions concernées et d'entreprendre les études nécessaires dans les plus brefs délais.

De préférence, le champ d'étude devrait être élargi afin de déterminer si les mesures prévues par le règlement (CEE) n° 355/77 et les textes ultérieurs visant à favoriser la mise en place de nouvelles installations de transformation là où les ressources sont excédentaires pourraient se révéler une solution plus rentable ou seulement une solution de complément. Le fait que le hareng reçoive une valeur ajoutée de par sa transformation pourrait alléger le poids du coût du transport par rapport à la valeur du produit.

3.1.2. Élargissement de la fourchette, ou marge de tolérance, sur le prix de retrait.

Elle est fixée à l'heure actuelle à 5 % pour la marge positive et 10 % pour la marge négative bien qu'un accord soit intervenu depuis pour étendre la marge positive à 10 %. Cette question est bien entendu indissociable de celle des prix de retrait régionalisés. En l'absence de ces derniers, il faudrait semble-t-il aller jusqu'à 10 % pour la marge positive et jusqu'à 20 % pour la marge négative ce qui poserait des problèmes du fait que les compensations financières sont limitées à 85 % du prix de retrait. Néanmoins, même si elle peut apporter une amélioration, cette mesure ne permettrait pas de répondre totalement aux problèmes de l'industrie,

et pourrait même ne faire que déplacer les problèmes communautaires vers d'autres zones.

3.1.3. On sait que le Conseil a accepté d'inclure le hareng dans la liste des espèces pouvant faire l'objet de la prime de report. En outre, 80 % des quantités éligibles à la prime de report entrent en ligne de compte dans le système de compensation financière en cas de retrait du marché. Néanmoins, le véritable problème demeure.

Les règles actuelles régissant la prime de report sont extrêmement restrictives (voir article 14 du règlement de base). 15 % seulement des quantités débarquées chaque année peuvent en bénéficier, et il faut avoir recours à diverses méthodes de transformation susceptibles d'engendrer des difficultés. Les installations nécessaires ne peuvent être maintenues en activité en vue d'une utilisation peu fréquente et imprévisible. Par conséquent, il a été fait rarement recours à la prime de report pour les espèces actuellement couvertes.

Même si la législation qui régit la prime de report devrait depuis longtemps faire l'objet d'un réexamen, il n'est pas évident que les modifications qui pourraient lui être apportées puissent contribuer concrètement à stabiliser le marché du hareng. Même là où les apports ont la bonne teneur en graisse et présentent les autres caractéristiques nécessaires, l'industrie de transformation stocke déjà des quantités importantes pour pouvoir poursuivre son activité tout au long de l'année. Ainsi, même si l'on disposait d'une capacité de stockage suffisante, la situation du marché ne serait vraisemblablement pas meilleure lorsque les stocks seraient remis sur le marché.

Bien au contraire, compte tenu de l'offre excédentaire, il y aurait, au bout d'un certain temps, concurrence entre le hareng stocké, ayant bénéficié de la prime, et les nouveaux arrivages, ce qui exercerait, tout compte fait, une pression sur les prix.

Ainsi, toute modification ou amélioration ultérieure de la réglementation ne se révélerait efficace que si l'on mettait en œuvre parallèlement des mesures visant à augmenter la capacité de l'industrie de transformation. Il importe que toute disposition faisant suite à celles prévues dans le règlement (CEE) n° 355/77, ait la même portée, avec si possible un financement plus substantiel.

3.2. Les autres possibilités proposées consistent notamment à :

3.2.1. Accroître la recherche sur les moyens d'améliorer les normes de qualité. C'est essentiel si l'on veut générer chez les consommateurs une plus grande confiance dans le produit. Le Danemark et les Pays-Bas ont déjà entrepris des recherches dans ce domaine. Un programme de recherche communautaire complémentaire sur ce sujet pourrait être bénéfique.

3.2.2. Assouplir les effets même à titre temporaire du système des paiements dégressifs. Après examen du problème, il a été conclu qu'un élargissement de la

fourchette, recommandé au paragraphe 3.1.2, serait préférable car plus souple.

3.2.3. Le problème du *klondijking* doit être abordé dans la mesure notamment où il a été à l'origine d'une réduction des possibilités d'exportation, en particulier en Europe orientale. Il est toutefois important que la réaction de la Communauté ne soit pas excessive.

Il est vrai que les prix de vente pratiqués vis-à-vis des Klondijkers ne sont pas élevés; ils n'en constituent pas moins, grâce à des contrôles judicieux, une soupape de sécurité appréciable en cas de surproduction. De même, la situation géographique de certains ports de pêche au hareng rend absolument indispensable l'utilisation de bateaux-usines pour la transformation du poisson. Ces douze derniers mois, en Irlande, un comité tripartite, constitué de représentants des pêcheurs, des industries de transformation et du gouvernement s'est penché sur ces questions. On ne délivre des autorisations aux Klondijkers que dans la mesure où il existe de fait une situation de surproduction reconnue par tous. Même en ce cas, les licences ne sont délivrées que pour une période de 24 heures précisant expressément le port dans lequel peut s'effectuer le chargement et le nom des bateaux autorisés à fournir la marchandise. La généralisation d'un tel système, prenant en compte les problèmes spécifiques des différentes régions, permettrait de mettre en œuvre un système de contrôle efficace.

Un nombre croissant d'entreprises de pêche communautaires s'engagent dans des activités de *klondijking*. Cette situation, qui comporte aussi bien des avantages que des inconvénients, devra être examinée d'urgence par la Commission et par le Conseil.

3.2.4. Le problème de fond, s'agissant du marché du hareng dans la Communauté, est qu'à l'exception d'une courte période de l'année pendant laquelle il existe véritablement une demande de *maatjes* (harengs vierges) pour l'industrie de transformation, le marché est tributaire d'un seul pays de la Communauté, ce qui n'est pas sain. On ne peut bien évidemment pas tenir rigueur au pays en question de cette situation, mais le fait qu'un seul client domine tout le marché a pour conséquence inévitable une baisse des cours. C'est pourquoi il est urgent de s'attacher à l'élargissement du marché, ce qui aura naturellement pour effet d'accroître la concurrence entre les industries de transformation et, partant, les bénéfices des pêcheurs.

3.2.5. Il importe de prendre des dispositions en vue d'éviter la perte de confiance des consommateurs du fait de commentaires fallacieux des médias comme ce fut le cas pour les nématodes. À cet effet, des dispositifs d'intervention devraient être mis au point conjointement avec les États membres pour permettre une réaction rapide.

4. Instauration d'une action de promotion des produits en vue d'accroître la consommation interne

Il pourrait être opportun d'étudier cette voie. Le mot « promotion » utilisé dans le rapport de la Commission

devrait peut-être être remplacé par *marketing*, la recherche et le développement de nouveaux produits, ainsi que l'amélioration des normes applicables à la matière première déjà évoquée, ayant également un rôle à jouer. Il est peu probable que la publicité constitue à elle seule une solution. Il serait bon de relancer la consommation au niveau du début des années 70 (environ 640 000 tonnes en 1975), mais sur certains marchés, la consommation de hareng frais ou fumé baisse régulièrement depuis les deux premières décennies de ce siècle.

Il faut également se rappeler qu'à l'avenir nous pourrions avoir besoin d'écouler jusqu'à 800 000 tonnes par an.

Dans une telle situation, on peut s'étonner de ce que la Commission ne s'efforce pas de toute urgence d'améliorer la situation par des mesures promotionnelles. On peut se demander notamment pourquoi il a fallu attendre le 26 juillet 1988 pour que soient présentées des mesures d'application prévues à l'article 29 (i) et à l'article 31 (i) du règlement (CEE) n° 4028/86 alors que le Conseil avait déjà donné son accord quant à l'octroi de crédits promotionnels.

Il est à espérer que maintenant qu'une action est engagée, les fonds alloués seront suffisants pour atteindre les objectifs nécessaires. Vu la dotation budgétaire de la pêche, cela semble douteux. Il convient, en conséquence, de tenir compte de l'importance de ce programme pour les régions périphériques et peut-être d'envisager l'octroi de crédits supplémentaires provenant du Fonds social et du Fonds régional élargis.

Il semblerait également logique d'en étendre le bénéfice aux ventes réalisées à l'extérieur de la Communauté. Si cette extension était jugée excessive par rapport à l'objectif du règlement initial de la Commission, on pourrait peut-être envisager à cet effet des aides nationales, sous réserve toujours de l'approbation de la Commission.

4.1. Si l'on veut augmenter la consommation de harengs, il faut introduire de nouveaux produits conformes à la demande du consommateur d'aujourd'hui. Des études de marché ont démontré que les jeunes ménagères n'aiment pas toujours manipuler et préparer certains types de poisson frais, entier, en cuisine. Cela est vrai notamment du hareng, qui possède une odeur bien particulière. Les ménagères plus âgées ont perdu l'habitude d'acheter du poisson frais lors de la pénurie des années 1970. Ainsi, il n'est pas réaliste d'espérer relancer la consommation de hareng frais aux niveaux qui étaient traditionnellement les siens. De plus, d'autres développements survenus dans le domaine des réglementations en matière d'hygiène rendent impossible l'introduction de hareng frais sur le marché d'au moins un État membre, qui en était auparavant un grand consommateur.

4.1.1. Les seules solutions réalistes sont :

— la mise au point de nouveaux plats cuisinés élaborés principalement à partir de hareng,

— l'introduction de hareng sous une forme prête à cuire, c'est-à-dire entier mais éviscéré et préparé, avec une garniture (grains de poivre, etc.).

Dans l'intervalle, seule une publicité limitée de type général, axée pour une large part sur le lieu de vente (démonstrations en magasins, etc.) serait rentable.

4.1.2. Il faut être conscient du fait que ces produits tenteront de pénétrer un marché hautement concurrentiel, celui de l'épicerie dans lequel les achats sont fortement centralisés. Les ventes n'augmenteront d'une manière substantielle que si les principaux supermarchés et magasins d'alimentation sont disposés à stocker ces produits. Or, les supermarchés, notamment, n'accepteront d'avoir ces produits en rayon que s'ils estiment qu'ils ont des chances de plaire à la ménagère et s'ils sont soutenus par des activités promotionnelles importantes. Dans la pratique, cela signifie que ces mesures ne donneront de résultats que si les principaux producteurs de denrées alimentaires y voient une source de profit.

4.1.3. Il s'agit là d'un processus trop important pour être laissé au hasard. Il est recommandé que la Commission finance des recherches visant à développer les produits dans des organismes indépendants. Lorsqu'elles auront porté leurs fruits, des études pilotes de marchés devraient être effectuées pour évaluer les réactions des consommateurs face à ces produits. Si elles sont favorables à un produit ou un groupe de produits particulier, les résultats devraient être communiqués d'une manière transparente à toutes les associations de fabricants de denrées alimentaires de la Communauté.

4.1.4. Par la suite, après le lancement sur le marché des produits, il reviendra à la Commission de juger s'il est ou non nécessaire de mettre en place un soutien supplémentaire afin d'assurer le succès des produits en question. Il est fort probable que cela devra être décidé cas par cas.

4.2. Il a été affirmé qu'il pourrait exister un marché substantiel pour le hareng de bonne qualité dans les États membres du sud de la Communauté. Il semble que l'on puisse en douter, étant donné que le produit devrait être congelé et entrerait donc en concurrence avec le poisson frais capturé sur place. Néanmoins, il ne faut écarter aucun marché potentiel sans une étude approfondie.

La Commission pourrait prendre l'initiative de lancer une étude de marché visant à évaluer le potentiel effectif en la matière. Il convient toutefois de s'assurer que le développement du marché du hareng ne se fasse pas tout simplement au détriment d'autres variétés excédentaires telles que les sardines. Il est légitime de se préoccuper du coût potentiel de la publicité nécessaire pour le développement d'un marché totalement nouveau.

5. Restitutions à l'exportation et encouragement des exportations

5.1. Les succès obtenus récemment par un État membre en matière d'exportation sur une base entièrement

commerciale démontrent qu'un vaste programme de restitutions à l'exportation n'est probablement pas nécessaire. Par ailleurs, on a démontré le bien-fondé d'un programme limité des restitutions à l'exportation, établi sur une base dégressive et sur une période de cinq ans. Une fois le processus de ventes à l'exportation enclenché, il est vraisemblable que les entreprises de transformation continueraient sur leur lancée en pratiquant un prix de vente égal au coût marginal — comme ils l'ont fait pour le maquereau — mais il est peu probable qu'ils vendent à ce prix s'ils doivent en plus supporter les frais de l'établissement d'un nouveau marché.

5.2. Il y a lieu d'envisager l'octroi de crédits en vue d'une campagne générale de publicité sur le hareng destinée aux commerçants et aux consommateurs à la fois dans les nouveaux marchés et dans ceux où les ventes communautaires sont à l'heure actuelle faibles.

5.3. Ces crédits ne devraient être accordés que pour des produits congelés provenant d'entreprises de transformation situées sur la côte et utilisant du poisson capturé, par des bateaux de la Communauté ou capturé et transformé directement à bord du même bateau communautaire.

5.4. De plus, il semblerait qu'il existe des marchés pour le hareng congelé et en conserve tant dans les pays sous-développés que dans les pays du Moyen-Orient, où la demande est supérieure à l'offre. Cependant, de sérieux problèmes financiers et, dans certains pays, des difficultés avec les autorités compétentes à l'importation empêchent la réalisation des échanges. On pourrait sans doute remédier au problème financier par un système d'assurances financé pour tout ou partie sous forme de primes payées par les exportateurs. Quant aux difficultés avec les autorités compétentes à l'importation, il va de soi que le Conseil et la Commission devraient s'en préoccuper afin de pouvoir entamer des négociations bilatérales avec les pays où ces problèmes se posent.

6. Pêche industrielle

6.1. La pêche industrielle n'étant pratiquée que dans une seule zone et n'étant soumise à aucune réglementation, il serait préférable, à l'avenir, de disposer d'une réglementation adéquate et de planifier cette activité.

6.2. La situation sera différente si, à l'avenir, on arrive — ceci n'est qu'un exemple — à un TAC d'environ 700 000 tonnes dans les eaux communautaires avec une quantité d'excédents sous-utilisés d'environ 100 000 tonnes, étant donné notamment que l'industrie de la farine de poisson développe des produits à haute valeur ajoutée et que, par conséquent, son avenir économique à moyen terme est plus encourageant.

6.3. Même ainsi, il faudra tenir compte pleinement de la protection de l'environnement et de la préservation de la pêche. La situation du sprat de la mer du Nord devra être prise en considération en temps utile.

6.4. Les mesures de contrôle les plus strictes sont et seront en tout état de cause nécessaires et devraient comprendre au minimum les dispositions suivantes :

- La gestion devrait être placée sans conteste sous le contrôle de chaque État membre.
- La délivrance des permis devrait se faire pour chaque bateau sur une base individuelle.
- Ces bateaux devraient être affectés à des activités de pêche normales, tout en bénéficiant de quotas supplémentaires pouvant être octroyés pour les besoins de la pêche industrielle.
- Toutes les livraisons destinées aux usines de farine de poisson devraient être classées sous la rubrique « hareng » et imputées sur les quotas en question, sauf si le navire fait expressément la demande d'une inspection visant à établir qu'il s'agit d'une autre espèce, de grondin par exemple.

7. Autres possibilités d'utilisation

Le Comité économique et social n'est pas à même d'apporter une contribution majeure dans ce domaine. Il est incapable, par exemple, de commenter la proposition originale de la Commission concernant l'utilisation des gonades de hareng dans le traitement du Sida.

Il existe cependant certains domaines où l'on peut envisager une action positive :

7.1. Faire savoir à tous les milieux intéressés qu'il est possible de remplacer le poisson blanc par du hareng dans la fabrication du Surimi, ce marché étant en pleine expansion.

7.2. Favoriser la recherche et, si possible, soutenir les études en cours visant à développer l'utilisation des huiles de poisson à des fins pharmacologiques. Des campagnes de publicité, visant à promouvoir auprès du public les propriétés de l'Omega H3 dans la réduction notamment des taux de cholestérol, ont été effectuées avec succès en Nouvelle-Zélande et au Canada et ont eu une influence bénéfique sur la consommation d'huiles de poisson. Ceci peut être particulièrement précieux s'agissant de l'utilisation de poissons de petite taille.

7.3. Il semble que l'on puisse utiliser davantage les huiles de poisson dans les denrées alimentaires pour des raisons sanitaires. Des études devraient être effectuées en vue d'examiner les possibilités de favoriser cette utilisation.

7.4. Le développement de la pisciculture, et plus particulièrement l'élevage du saumon, suppose un besoin accru en farine de poisson utilisé pour l'alimentation des stocks. Au taux de croissance actuel, l'Irlande, d'ici deux ans, aura besoin de 150 000 tonnes de hareng si l'on n'utilise pas d'autre aliment d'ici là. Ceci constituerait indiscutablement un débouché supplémentaire et la valeur du produit s'en trouverait, après transformation accrue.

8. Facteurs sociaux

Dès que l'on parle de la pêche, il faut avoir en mémoire que de chaque pêcheur en mer dépendent six emplois à terre. S'agissant du marché du hareng, notamment en Irlande, en Écosse — l'Écosse représentant plus de 95 % des prises du Royaume-Uni — et dans le nord du Danemark, on constate que cette activité se déroule dans des régions périphériques. Il s'agit donc là d'une source vitale d'emploi et de revenus. Dans le nord du Danemark, il semblerait que 25 % au moins de l'ensemble des emplois dépendent de la pêche au hareng et des activités annexes.

Plusieurs facteurs, y compris notamment les problèmes de nématodes en Allemagne, sont à l'origine de graves problèmes dans l'industrie de transformation en Irlande, allant jusqu'à la fermeture d'au moins deux usines. Cette région n'offre pratiquement aucune autre possibilité d'emploi.

8.1. Il appartient à la Communauté de décider si elle est disposée à tolérer le niveau d'importation actuel pratiquement sans restriction (les ports danois en absorbant 70 %) et, par là même, le dépérissement de l'industrie locale ou si elle prendra les mesures qui s'imposent. Faute de quoi elle se trouvera confrontée à des dépenses considérables afin de créer d'autres sources d'emploi.

8.2. Tout en évitant les subventions massives, il semblerait préférable de tenter d'empêcher l'émergence d'une situation aussi peu satisfaisante, en envisageant également la possibilité de recourir au Fonds régional et au Fonds social.

9. Conclusions

Cette étude a clairement démontré qu'il n'existe pas de solution instantanée ni de remède miracle. De même, une adaptation des mécanismes communautaires régissant le marché du hareng n'aurait qu'un effet bénéfique marginal. Nos recommandations sont les suivantes :

9.1. La nomenclature douanière devrait être modifiée de façon à pouvoir distinguer entre « hareng entier » et « flancs de hareng ».

9.2. Les contingents prévus par le GATT devraient être exprimés en termes d'équivalent entier.

9.3. Un TAC devrait être fixé dans la zone 2 a, où se trouve le hareng répondant aux exigences de qualité de l'industrie de transformation.

9.4. Il conviendrait de déployer un effort accru pour renforcer les normes de qualité à l'importation, notamment en cas de transport routier.

9.5. Les accords permettant l'importation en franchise de quantités substantielles de hareng, au-delà des contingents prévus par le GATT devraient faire l'objet de nouvelles négociations.

9.6. Les autorités douanières des États membres devraient procéder à des contrôles rigoureux chez les importateurs pour s'assurer du respect des règlements relatifs au prix de référence.

9.7. Tous les navires de pays tiers débarquant du poisson frais ou transformé à bord dans des ports de la Communauté devraient être soumis à un calibrage analogue à celui des navires de la Communauté.

9.8. Dans le but d'empêcher la perturbation du marché par les importations, des modifications du type de celles suggérées au paragraphe 2.5.3 du présent projet d'avis devraient être envisagées.

9.9. Il faudrait soit ouvrir une enquête sur les importations subventionnées illégalement, soit demander la constitution d'un groupe d'experts du GATT chargé d'examiner cette question.

9.10. Un système de contrôle des arrivées et des débarquements devrait être instauré pour les navires originaires de pays tiers.

9.11. Une marque de qualité, comme il en existe déjà pour les fruits, devrait être créée pour les harengs répondant à des critères stricts de qualité, ceci afin d'accroître la confiance des consommateurs. Ceci devrait aller de pair avec une application beaucoup plus stricte des normes de qualité actuellement en vigueur.

9.12. La Commission devrait examiner les effets de l'introduction d'un système de prix de retrait régionalisé sur le rapport coût/bénéfice, ainsi que le prévoit l'article 12.2 du règlement (CEE) n° 3976/81. Ceci devrait aller de pair avec une étude sur l'opportunité d'installer de nouveaux équipements de transformation dans les régions où il existe des excédents.

9.13. Un élargissement de la fourchette comme il est suggéré au paragraphe 3.1.2.

9.14. Des mesures visant à augmenter l'efficacité de la prime de report en favorisant l'accroissement de la capacité de l'industrie de transformation devraient être mises en œuvre.

9.15. Un programme communautaire de recherche visant à l'amélioration des normes de qualité devrait être mis en place.

9.15.1. En vue d'éviter que ne se reproduisent les campagnes inutilement alarmistes comme ce fut le cas pour les nématodes, la Commission devrait mettre au point avec les États membres des dispositifs d'intervention permettant de faire connaître réellement la vérité au public.

9.16. L'octroi aux Klondijkers de permis sensiblement comparables à ceux accordés en Irlande, devrait être envisagé au même titre que la situation concernant les Klondijkers de la Communauté.

9.17. Les crédits prévus par les articles 29, paragraphe 3, et 31, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 4028/86 pour les mesures de promotion étant vraisemblablement insuffisants, il conviendrait d'allouer des sommes supplémentaires aux régions éligibles, ces sommes pouvant provenir du Fonds régional et/ou du Fonds social.

9.18. Le champ d'application du programme de promotion devrait être étendu en vue de permettre l'utilisation de fonds assortis de garanties adéquates à l'extérieur de la Communauté.

9.19. La Communauté devrait financer des recherches visant à mettre au point de nouveaux produits de consommation à base de hareng; les résultats de ces recherches devraient être communiqués aux associations de producteurs de denrées alimentaires des États membres.

9.20. L'affirmation selon laquelle il existe un marché pour le hareng dans les États membres situés au sud de l'Europe devrait faire l'objet d'une étude de marché.

9.21. Les restitutions à l'exportation devraient être octroyées dans les conditions formulées par le présent projet d'avis (paragraphe 5.1 à 5.3).

9.22. Des moyens visant à surmonter les obstacles à l'exportation de hareng congelé et de hareng en conserve vers les marchés des pays du Moyen-Orient et les pays sous-développés devraient être envisagés.

9.23. Des dispositions régissant l'autorisation de la pêche industrielle devraient être envisagées à l'avenir et le système actuellement en vigueur devrait être révisé.

9.24. Des efforts visant à encourager la diversification de l'utilisation de hareng et d'huile de hareng — par exemple dans la fabrication de Surimi, de produits pharmaceutiques et de denrées alimentaires — devraient être entrepris.

9.25. L'utilisation de hareng en tant qu'aliment pour la pisciculture mérite d'être examinée.

9.26. Priorité devrait être accordée aux problèmes sociaux qu'entraînerait dans les régions périphériques une accélération du déclin de l'industrie du hareng, et des mesures adéquates devraient être prises d'urgence — compte tenu notamment de ce que l'adoption de la plupart des autres recommandations demandera du temps.

Étant donné les qualités d'imagination et la volonté de la Commission et du Conseil, le Comité est convaincu qu'un programme positif peut être mis au point en ce qui concerne le marché du hareng dans la Communauté. Il est essentiel de ne pas gaspiller une ressource alimentaire d'une telle valeur, et à laquelle tant d'emplois sont liés dans les régions périphériques.

Fait à Bruxelles, le 27 octobre 1988.

Le Président
du Comité économique et social
Alberto MASPRONE