



Doc. 12607

06 mai 2011

Réformes de la politique commune de la pêche et de la politique commune de l'agriculture

Rapport¹

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales

Rapporteur: M. Juha KORKEAOJA, Finlande, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

L'accès à une alimentation saine et nutritive est un droit de l'homme fondamental. La sécurité alimentaire est devenue une question politique d'une importance croissante au niveau mondial car la plupart des pays dépendent aujourd'hui des marchés d'importation et d'exportation pour nourrir leur population. Par voie de conséquence, la chaîne d'approvisionnement devient très sensible aux facteurs économiques et environnementaux. La perte de la biodiversité et le changement climatique présenteront inévitablement d'autres risques graves pour la sécurité alimentaire et pour la viabilité des secteurs de l'agriculture et de la pêche.

Dans le contexte politique des réformes en cours de la politique commune de la pêche (PCP) et de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, il convient de soulever certains problèmes environnementaux et socio-économiques en vue de donner des orientations aux Etats membres. En outre, il faut accorder une attention particulière aux éventuelles répercussions de la PCP et de la PAC sur les 12 pays qui ont adhéré à l'Union européenne après 2004 et sur les Etats membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas à l'Union européenne.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11902](#), Renvoi 3583 du 22 juin 2009; [Doc. 12050](#), Renvoi 3630 du 25 janvier 2010.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Korkeaoja, rapporteur	6
1. Section A: La politique commune de la pêche de l'Union européenne: feuille de route pour une pêche européenne durable	6
1.1. Introduction	6
1.2. Aperçu de certaines pêcheries dans les eaux européennes et l'Atlantique Nord	7
1.3. Bonnes pratiques pour un développement durable de la pêche	8
1.4. Recommandations en vue d'assurer un développement durable de la pêche en Europe	8
2. Section B: La politique agricole commune de l'Union européenne après 2013: vers une agriculture européenne durable et équitable?	10
2.1. Introduction	10
2.2. Vue d'ensemble de la politique agricole commune de l'Union européenne	11
2.3. Les aspects budgétaires et institutionnels de la réforme de la PAC pour l'après-2013, un tournant majeur dans l'histoire de l'agriculture européenne	12
2.4. Les objectifs et les instruments de la PAC pour l'après-2013 face aux défis du XXI ^e siècle: statu quo, évolution ou révolution?	13
2.5. Impact de la PAC sur les nouveaux Etats membres de l'Union européenne et sur les pays en voie d'adhésion	20
2.6. Conclusions	21
Annexe – La PAC en chiffres	23
Tableau I: La PAC dans le cadre financier 2007-2013	23
Tableau II: Chiffres de base de l'agriculture communautaire	23
Tableau III: Indicateurs agro-environnementaux de base	24

A. Projet de résolution²

1. Convaincue que l'accès à une alimentation saine et nutritive est un droit de l'homme fondamental, l'Assemblée parlementaire soulève cette importante question en vue d'adresser des orientations aux Etats membres notamment dans le contexte politique des réformes en cours de la politique commune de la pêche (PCP) et de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, et de leurs répercussions dans les Etats membres du Conseil de l'Europe non-membres de l'Union européenne.
2. La sécurité alimentaire est devenue un sujet politique croissant au niveau mondial. Le défi à relever sera de produire et de fournir suffisamment de denrées saines et nutritives de façon durable pour une population mondiale croissante, qui devrait atteindre 9 milliards d'habitants d'ici 2050. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la demande alimentaire devrait augmenter de 40% d'ici 2030 et de 70% d'ici 2050. Dans les pays les moins avancés, la production alimentaire par habitant a du mal à suivre le rythme de la croissance rapide de la population.
3. Du fait de la mondialisation et de l'orientation communautaire, axée dans le passé sur l'agriculture intensive et les monocultures, et après plusieurs décennies de surpêche et de déclin des stocks de poissons, l'autosuffisance alimentaire est devenue extrêmement rare. La plupart des pays ont de plus en plus recours aux marchés d'importation et d'exportation pour nourrir leur population. Par voie de conséquence, la chaîne d'approvisionnement devient très sensible aux facteurs économiques et environnementaux. La perte de la biodiversité et le changement climatique présenteront inévitablement d'autres risques graves pour la sécurité alimentaire et pour la viabilité des secteurs de l'agriculture et de la pêche.
4. Au cours des dernières décennies, on a reproché à la politique agricole commune d'être coûteuse, de reposer sur des mécanismes pervers d'incitation à la surproduction, de fausser les prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux, mais surtout d'induire des pratiques agricoles intensives, telles que la monoculture et l'élevage intensif qui ont des effets dévastateurs sur l'environnement en Europe.
5. L'agriculture intensive a entraîné une pollution accrue des sols, de l'eau et de l'air, une fragmentation des habitats ainsi qu'une disparition de la vie sauvage. Cette pratique engendre en outre une forte consommation énergétique, qui s'accompagne d'importantes émissions de gaz à effet de serre. Le changement structurel global opéré dans le passé a aussi fait disparaître les exploitations qui employaient une main d'œuvre nombreuse au profit d'exploitations à forte intensité de ressources, ce qui a eu des répercussions majeures sur l'environnement mais aussi sur l'emploi.
6. L'Assemblée regrette que 85% des paiements directs au titre de la PAC ne soient destinés qu'à 18% des agriculteurs, majoritairement aux exploitations les plus grandes des anciens Etats membres de l'Union européenne (UE-15). Par ailleurs, certains agriculteurs travaillant dans les zones les plus défavorisées reçoivent les sommes les plus basses.
7. En outre, les dépenses de la PAC ont été plafonnées pour la période 2004-2013 et l'inclusion du secteur agricole des 12 nouveaux Etats membres s'est donc faite à un niveau de coût constant en entraînant d'importants écarts entre les anciens et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, ce qui constitue une situation de déséquilibre et une véritable discrimination. Actuellement, le total des paiements directs perçus par les nouveaux Etats membres de l'Union européenne (UE-12) s'élève à seulement 12,14% contre 87,86% pour les Etats membres plus anciens (UE-15).
8. L'Assemblée déplore cette situation inéquitable sur le marché unique et l'absence d'égales conditions de concurrence car, dans plusieurs nouveaux Etats membres de l'Union européenne, suite aux conditions d'inégalités dans la distribution des paiements directs au titre de la PAC, les producteurs locaux voient leur situation s'affaiblir même sur leur marché national.
9. La politique commune de la pêche a été critiquée pour sa gestion inadaptée et pour le dysfonctionnement des systèmes de quotas, qui ont souvent conduit à des pratiques de pêche illicite, non déclarée et non réglementée ainsi qu'à des rejets en mer pouvant atteindre 50%. D'après le Conseil international pour l'exploration de la mer, en Europe, 88% des stocks de poissons sont victimes de surpêche, contre 25% dans le reste du monde. L'Assemblée condamne la pratique de la capture de juvéniles qui n'ont pas encore atteint l'âge de la reproduction et regrette que la surpêche et certaines techniques de chalutage soient en outre responsables de la dégradation de l'environnement marin.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 25 février 2011.

10. L'Assemblée estime par conséquent que la PAC et la PCP doivent progressivement évoluer, élargir leurs objectifs et redéfinir leurs approches politiques afin de pouvoir relever les défis du XXI^e siècle en matière de sécurité alimentaire, d'environnement, de biodiversité, de climat, d'énergie et de développement rural et côtier. Ces politiques doivent en outre aider les secteurs de l'agriculture et de la pêche à rester viables sur les plans économique et social, à devenir plus durables, compétitifs et stables pour faire face à la crise économique et aux prix de plus en plus volatiles sur les marchés mondiaux.

11. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée recommande aux Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe et plus particulièrement aux Etats membres de l'Union Européenne, les lignes directrices suivantes:

11.1. introduire dans les prochaines réformes de la PAC et de la PCP des règles plus générales et plus simples au niveau européen et se concentrant sur des principes et des objectifs généraux;

11.2. renforcer la définition et la gestion des politiques au niveau régional afin de tenir compte des situations très diverses qui caractérisent les secteurs de l'agriculture et de la pêche dans l'Union européenne élargie;

11.3. parvenir, lors de la négociation du budget de la PCP et, en particulier, de la PAC pour la prochaine période budgétaire (2014-2020), à une répartition plus équitable des paiements directs entre les anciens et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne afin de redresser la situation, aujourd'hui déséquilibrée, et de garantir à l'ensemble des producteurs des conditions de concurrence loyale sur le marché unique;

11.4. encourager les parties aux négociations à aboutir à un changement radical dans la fixation des objectifs généraux de la PAC et de la PCP ainsi que dans la définition de leurs mécanismes de distribution afin d'affiner le modèle agricole européen et le modèle européen de la pêche en vue de développer des pratiques durables, capables de produire des rendements optimaux à long terme et d'utiliser de manière efficace les ressources existantes;

11.5. renforcer la cohérence entre le premier et le second pilier de la PAC, mais aussi entre le système d'aides du second pilier et celui des fonds structurels de l'Union européenne;

11.6. défendre le principe des exploitations familiales et des petites pêcheries côtières, et d'instaurer dans le cadre de la PAC et de la PCP un régime de soutien distinct, adapté aux besoins de ces structures;

11.7. continuer à développer les régimes de soutien pour les exploitants et les pêcheurs installés dans des zones défavorisées et d'avoir davantage recours à ces mesures incitatives dans les Etats membres pour prévenir l'abandon des terres et l'exode rural dans ces régions et maintenir l'agriculture dans toutes les régions d'Europe;

11.8. mettre des régimes de soutien spécifiques en place pour aider les jeunes exploitants et pêcheurs à faire face aux frais d'installation élevés (accès au crédit, assurance, etc.);

11.9. concilier les objectifs de la PAC et de la PCP avec la politique commerciale commune, de rendre les prix plus transparents à toutes les étapes de la distribution et de la transformation des produits agricoles et des denrées alimentaires et de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis des secteurs de la transformation, de la distribution et de la vente au détail;

11.10. tenir compte des impacts de la PAC et de la PCP sur les pays tiers, y compris les Etats membres du Conseil de l'Europe;

11.11. respecter le droit international humanitaire (y compris le Règlement de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre), qui prévoit qu'une puissance occupante ne peut exploiter les ressources naturelles d'un territoire occupé sans consultation préalable avec la population locale et dans son intérêt;

11.12. dans le cadre de la Politique commune de la pêche, il conviendrait:

11.12.1. de gérer les stocks de poissons au moyen de plans à long terme, en poursuivant l'objectif principal d'atteindre le rendement maximal durable, de préférence avant 2015;

11.12.2. de concevoir une politique à deux volets pour les flottes de pêche, comportant en premier lieu un dispositif temporaire et non renouvelable de réduction de la surcapacité, suivi par des mesures de modernisation des flottes subordonnées à une réduction importante de la capacité de pêche active;

- 11.12.3. d'investir dans la recherche et l'innovation pour créer des bases de données scientifiques précises afin de parvenir à une gestion durable des stocks de poisson et des ressources naturelles;
- 11.12.4. de mettre fin aux rejets en adoptant des pratiques et des équipements de pêche innovants et en exigeant le débarquement de tous les poissons capturés ainsi que leur prise en compte dans le calcul des quotas;
- 11.12.5. de développer des mesures incitatives fortes et des mécanismes d'application stricts pour encourager les pêcheurs à adopter un comportement responsable en mer;
- 11.12.6. de renforcer et harmoniser les mécanismes de contrôle pour combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et d'instaurer pleinement une culture du respect de la réglementation;
- 11.13. dans le cadre de la Politique agricole commune, il conviendrait:
 - 11.13.1. de renforcer le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture, qui produit des biens publics et présente des externalités positives, comme la protection de l'environnement et des ressources naturelles, le développement rural, l'entretien des paysages et la production de denrées saines et sûres;
 - 11.13.2. de récompenser les bonnes pratiques environnementales en appliquant des critères de biodiversité et de fonctionnalité des écosystèmes;
 - 11.13.3. d'avoir davantage recours aux paiements agri-environnementaux au titre du second pilier de la PAC et de mettre des régimes de soutien spécifiques en place pour l'agriculture biologique et l'agriculture à haute valeur naturelle ainsi que l'agriculture faisant l'usage de races et de variétés traditionnelles;
 - 11.13.4. d'appliquer les principes généraux de la production intégrée et notamment d'encourager la polyculture ainsi que les cultures rotatives et de rétablir le lien entre la culture et l'élevage;
 - 11.13.5. d'investir en recherche et innovation (agronomie);
 - 11.13.6. d'encourager les projets locaux de coopération au niveau des bassins hydrographiques pour permettre à l'Europe de disposer de systèmes d'eaux douces et d'eaux côtières de «bonne qualité»;
 - 11.13.7. de protéger les terres agricoles contre le mitage (étalement des villes);
 - 11.13.8. d'encourager une production locale au plus près des consommateurs et de satisfaire aux besoins de circuits alimentaires courts, notamment en adaptant les règles de conditionnalité des aides et en rendant les normes d'hygiène et de sécurité alimentaire plus souples;
 - 11.13.9. d'adopter une véritable politique de qualité des produits agricoles, garantissant des normes minimales de qualité pour l'ensemble des produits et valorisant les produits haut de gamme, notamment grâce à des systèmes de garantie de qualité comme l'AOP (appellation d'origine protégée), l'IGP (indication géographique protégée), l'indication STG (spécialité traditionnelle garantie) ou encore le nouveau logo «eurofeuille» pour les produits issus de l'agriculture biologique;
 - 11.13.10. d'améliorer la traçabilité afin de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés et de sensibiliser le grand public – les jeunes, en particulier – aux habitudes et choix alimentaires.

B. Exposé des motifs, par M. Korkeaoja, rapporteur

1. Section A: La politique commune de la pêche de l'Union européenne: feuille de route pour une pêche européenne durable

1.1. Introduction

1. Le poisson est une ressource alimentaire saine et importante pour la population européenne. La pêche dans les eaux européennes a longtemps été et demeure un moyen essentiel de subsistance pour de nombreux Européens. Or, après des décennies de surpêche et de déclin des stocks de poissons, le continent est en train de perdre son potentiel de production halieutique et voit croître sa dépendance à l'égard des importations de produits de la mer.

2. Outre sa valeur sociale et traditionnelle dans les régions côtières, la pêche joue un rôle important dans l'économie de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Malheureusement, dans la réalité – en particulier dans l'océan Atlantique et dans la mer du Nord – le secteur se caractérise généralement par la surpêche, la surcapacité des flottes et une faible rentabilité. Il existe néanmoins des cas de gestion durable des activités de pêche qui peuvent servir d'exemples de bonne gouvernance. Dans certaines régions de la Méditerranée, par exemple, les pêcheries côtières sont pour la plupart de petites pêcheries familiales, équipées de flottes traditionnelles.

3. Pour mieux répondre à ces différentes réalités dans l'Union européenne élargie et ancrer plus fortement les principes de la pêche durable, l'Union européenne a entamé une réforme de sa politique commune de la pêche (PCP). Le prochain cycle de réforme de la PCP est prévu pour 2012. Ce processus est une excellente occasion de débattre des politiques de la pêche au niveau paneuropéen.

4. En avril 2009, la Commission européenne a présenté un Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche³. Ce document présente une vision de la pêche européenne en 2020, qui envisage qu'à cet horizon les stocks halieutiques soient reconstitués et les activités de pêche devenues durables et attractives. La Commission européenne recense toutefois cinq problèmes structurels de la PCP actuelle:

- un problème profondément enraciné de surcapacité des flottes;
- des objectifs politiques flous se traduisant par un manque d'orientations pour la prise de décision et la mise en œuvre;
- un système décisionnel qui encourage une vision à court terme;
- un cadre qui ne responsabilise pas suffisamment le secteur;
- un manque de volonté politique pour faire respecter la réglementation et un faible respect de cette réglementation par le secteur.

5. Cette analyse porte principalement sur la situation dans les Etats membres de l'Union européenne, mais, en général, les mêmes faiblesses et problèmes structurels se retrouvent aussi dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

6. En 2010, la Commission européenne a organisé une vaste consultation publique dont elle a publié les principaux résultats dans le document de travail des services de la Commission SEC(2010)428.

7. Les différentes parties prenantes considèrent qu'il convient de répondre à la question de la durabilité de la pêche dans les mers européennes telles que l'Atlantique Nord, la mer Baltique, la mer Noire, la mer d'Irlande, la mer du Nord et la Méditerranée, ainsi que dans d'autres zones maritimes limitrophes de l'Europe, et de prendre des mesures afin d'assurer la bonne santé des écosystèmes marins et la durabilité de la pêche. Toutefois, le partage de la charge au niveau économique en vue de «redresser la situation» devrait tenir compte du rôle que les différents Etats membres ont joué dans le passé dans la surpêche et le déclin des stocks de poissons, dans la mesure où ils n'ont pas tous la même part de responsabilité.

3. Commission européenne, COM(2009)163 final, 22 avril 2010.

1.2. Aperçu de certaines pêcheries dans les eaux européennes et l'Atlantique Nord

8. Les conditions naturelles nécessaires à la production halieutique sont excellentes dans les eaux européennes. Le plateau continental européen est par maints endroits large et nombre des mers semi-fermées offrent des conditions propices à une productivité élevée. Si la plupart des stocks de poissons commerciaux ont diminué du fait de la surpêche, beaucoup sont ceux qui continuent à afficher une productivité élevée. Ainsi, dans le golfe de Botnie, à l'extrême nord de la mer Baltique, le stock de hareng est actuellement exploité au taux de rendement maximal durable (RMD), fixé d'un commun accord au niveau mondial, et toutes les classes d'âge sont représentées, dont certaines en abondance.

9. Les stocks de morue sont connus pour leur fort taux de reproductivité mais aussi pour leur vulnérabilité à la pêche excessive. Le stock de morue de la mer Baltique a affiché une croissance remarquable dans les années 1980, avant d'entamer un long déclin, une évolution qui ne s'explique pas uniquement par la surpêche, mais également par des conditions environnementales défavorables. La gestion du stock au moyen de plans à long terme a porté ses fruits: les classes d'âge sont aujourd'hui plus abondantes et le stock est en augmentation. Le stock de morue de la mer du Nord fait l'objet d'un plan de gestion similaire, mais la reconstitution escomptée ne s'est pas encore réalisée.

10. La surpêche touche plus de 54 % des stocks de poissons de Méditerranée qui ont été analysés par des scientifiques. Afin de remédier à cette situation, l'Union européenne a adopté, en 2006, le «Règlement méditerranéen»⁴ qui vise à améliorer la gestion des pêcheries pour une exploitation durable des ressources halieutiques, à protéger l'environnement marin fragile et à reconstituer les stocks de poissons pour qu'ils atteignent des niveaux viables. Ce règlement s'applique aux Etats membres de l'Union européenne riverains de la Méditerranée. De manière à leur donner le temps de se préparer à mettre en œuvre ledit règlement, une longue période de transition de trois ans a été fixée d'un commun accord pour l'application d'un certain nombre de ses dispositions. Depuis le 1er juin 2010, le règlement est pleinement en vigueur et doit être appliqué par les Etats membres concernés. Toutefois, jusqu'à présent, ces Etats membres ont, dans une large mesure, manqué à leur obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer sa pleine application.

11. Certains stocks affichent toujours une tendance alarmante à la baisse, à l'image du thon rouge, poisson extrêmement précieux et important qui est à la base de nombreuses pêcheries en Méditerranée. Des décisions récentes ont réduit les quotas applicables, mais l'état de ce stock reste très préoccupant et les scientifiques ont proposé de prendre des mesures draconiennes telles que l'inscription de l'espèce sur les listes de la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction), qui impliquerait par conséquent l'interdiction des exportations. En effet, il est de l'intérêt de tous les Européens, et en particulier des intervenants du secteur, de protéger cette espèce et de permettre au stock de se reconstituer en vue d'une exploitation durable par les générations futures. La volonté manifestée par un certain nombre d'Etats européens, à l'occasion de la conférence de la CITES qui s'est récemment tenue à Doha (Qatar), n'a cependant pas suffi à faire inscrire le thon rouge du Nord au nombre des espèces dont le commerce international est prohibé (liste de l'annexe 1 de la CITES), ou strictement contrôlé (liste de l'annexe 2 de la CITES). De même, les discussions relatives à deux espèces de requins menacées – le requin-taupe et le requin-marteau – se sont soldées par une issue négative.

12. Cependant, le Règlement méditerranéen et l'Union européenne ne peuvent pas, à eux seuls, gérer les pêcheries de Méditerranée. La participation de tous les pays côtiers est essentielle et l'Union européenne est très active au sein d'organisations multilatérales comme la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) de façon à améliorer les connaissances scientifiques, et surtout à créer des conditions égales pour tous, l'objectif primordial étant de promouvoir la durabilité.

13. Le secteur de la pêche en Norvège est, sur certains points fondamentaux, réglementé différemment que dans l'Union européenne. La Norvège a interdit les rejets en mer et exige le débarquement de tous les poissons pêchés. Elle a également mis en place un système de fermeture des pêcheries sur la base des résultats de la pêche exploratoire, laquelle permet de repérer les groupements de jeunes poissons ou les situations susceptibles d'aboutir à la capture d'espèces non souhaitées, qui justifient donc une interdiction provisoire de pêcher.

4. Règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil du 21 décembre 2006.

14. Les Etats-Unis comme le Canada ont adopté une approche décentralisée et régionalisée de la gestion de la pêche. Les décisions sont déléguées à l'échelon régional, réduisant ainsi considérablement le contrôle centralisé et la microgestion par les autorités centrales. Une étude de la mise en œuvre du Code de conduite pour une pêche responsable de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a également placé les Etats-Unis parmi les pays les plus performants.

1.3. Bonnes pratiques pour un développement durable de la pêche

15. Il existe heureusement de nombreux exemples de bonnes pratiques qui peuvent être repris pour remédier à l'état généralement insatisfaisant du secteur de la pêche en Europe et qui s'attaquent également aux cinq problèmes structurels identifiés par la Commission européenne.

16. La gestion de la pêche en Europe gagnerait à être décentralisée, ce qui réduirait le contrôle centralisé sur un continent aussi vaste où les conditions d'exercice de cette activité varient considérablement. Déléguer les responsabilités en matière de gestion au niveau régional permettrait de prendre des décisions ciblées en fonction de la situation de chaque région maritime. Une telle approche permettrait également de multiplier les possibilités de cogestion et les mesures encourageant les opérateurs du secteur à respecter la réglementation. Certains aspects essentiels de la politique, comme les objectifs et les principes généraux (objectifs fondamentaux en matière de gestion, réglementation relative à la réduction des capacités et au financement, etc.), resteraient déterminés en haut lieu par les autorités centrales.

17. Adopter une approche régionale permettrait de concevoir des solutions innovantes, qui inciteraient les pêcheurs à adopter un comportement responsable, réduiraient les prises accidentelles et les effets néfastes sur l'environnement, renforceraient la qualité des informations et des recommandations scientifiques, assureraient la durabilité du secteur et, au bout du compte, renforceraient sa performance économique. Certains Etats membres de l'Union européenne et pays en voie d'adhésion, plus petits, auraient besoin d'une aide financière spéciale pour développer leurs capacités – aux différents niveaux d'administration et parmi les opérateurs du secteur – afin d'atteindre ces objectifs ambitieux.

18. Les recommandations suivantes s'inspirent des bonnes pratiques recensées et mises en œuvre en Europe mais aussi dans d'autres continents et pays.

1.4. Recommandations en vue d'assurer un développement durable de la pêche en Europe

19. Il faut renforcer le processus de développement d'une pêche durable en Europe. Le secteur de la pêche est un élément important de l'économie et de l'identité européenne et son avenir doit être garanti, sur le plan tant économique que social. L'objectif premier devrait être d'assurer la durabilité écologique des ressources marines vivantes et ainsi de poser les bases nécessaires pour maximiser la richesse générée par le secteur et de pérenniser les emplois pour les populations locales.

20. Assurer la durabilité de la pêche à l'échelle paneuropéenne suppose inévitablement de réduire les activités de pêche, tant sur le plan des seuils de capture qu'au niveau de l'effort de pêche déployé en mer. A court terme, une telle mesure aura des répercussions négatives sur l'emploi dans le secteur mais aussi sur l'offre de produits de la pêche. Il convient néanmoins d'accepter cette réalité si l'on veut garantir un avenir durable à ce secteur.

21. Afin de réduire les activités de pêche, on peut intervenir soit au niveau des intrants, soit au niveau des extrants. Concernant les premiers, la réduction ciblée de la surcapacité des flottes de pêche, associée, le cas échéant, à une diminution de l'effort de pêche, constitue une mesure concrète intéressante. Quant aux extrants, on peut en réduire le volume en déterminant les possibilités en matière de pêche en fonction de l'état des stocks de poissons concernés et des objectifs définis pour leur reconstitution et développement.

22. Les stocks de poissons devraient être gérés essentiellement au moyen de plans à long terme, les objectifs poursuivis devant être de reconstituer ces stocks pour, en définitive, obtenir un rendement maximal durable. Le calendrier pour ce faire devrait être fixé en fonction de l'état des stocks en question. Il est par conséquent indispensable de créer – si elle n'existe pas déjà – une base de données scientifique précise et de vérifier régulièrement le niveau des stocks de poissons, afin que les autorités puissent prendre les décisions qui s'imposent en matière de gestion. Dans la mesure du possible, la limite de 2015, avancée lors du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable, en 2002, devrait être respectée. La durabilité écologique devrait donc être l'objectif prioritaire et la règle de base en matière de gestion des activités de pêche.

23. Des mesures visant à mettre fin à la pratique des rejets de poissons en mer devraient être mises en œuvre de toute urgence. Dans l'idéal, ces mesures devraient être conçues au niveau régional et au cas par cas, et privilégier l'adoption de pratiques et d'équipements de pêche plus sélectifs. En règle générale, tout poisson ou autre organisme aquatique capturé ne pouvant être relâché vivant et intact devrait être débarqué et pris en compte dans le calcul des quotas. Une telle mesure inciterait les pêcheurs à adopter un comportement responsable en mer. Les prises constituées de poissons de taille trop petite, les prises supérieures aux quotas fixés ou toute autre prise illégale seraient remises aux autorités publiques. Les informations relatives à la composition des prises seraient utilisées à la fois par les scientifiques, pour mieux comprendre l'impact de la pêche, et par les autorités, afin d'élaborer des mesures de gestion ciblées destinées à éviter les prises accessoires ou non désirées.

24. Il est nécessaire de développer une approche régionale de la gestion de la pêche, comme le souligne la Commission européenne dans son livre vert. Ainsi serait garanti le fait que les décisions en la matière auraient été prises en étroite coopération avec les parties prenantes et les Etats membres de la région. Les spécificités des régions marines (mer Baltique, mer Noire, mer du Nord ou mer Méditerranée, par exemple) et des activités de pêche dans ces régions pourraient de ce fait être prises en compte. La politique maritime intégrée et la Directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» de l'Union européenne se fondent sur une approche régionale, qui doit aujourd'hui être également consacrée par la politique commune de la pêche.

25. La compétence des hauts responsables des institutions de l'Union européenne devrait à l'avenir se limiter aux seules décisions relatives aux principes et aux objectifs de la politique de la pêche, conformément aux autres politiques communautaires et au principe de subsidiarité. Les décisions relatives à la gestion et à la mise en œuvre seraient prises au niveau régional ou, le cas échéant, au niveau de l'Etat membre. C'est en effet à l'échelon régional que l'on est à même de trouver les meilleures solutions pour développer la pêche dans une optique durable et éviter une harmonisation inutile des règles. Une telle approche renforcerait la légitimité de la politique et inciterait les opérateurs du secteur à respecter une réglementation élaborée en concertation avec eux, dont le résultat correspondrait mieux à l'impact visé et permettrait de minimiser le risque d'encouragement à un comportement destructeur.

26. La gestion régionale des activités de pêche est une tradition dans nombre de régions maritimes. Celles-ci sont donc disposées à en assumer la responsabilité. L'approche régionale, dont l'établissement des conseils consultatifs régionaux de l'Union européenne atteste l'importance, renforcerait le processus de consultation avec les parties prenantes et le respect de la réglementation par les opérateurs du secteur. Pour une utilisation efficace des ressources, il conviendrait toutefois de veiller à éviter les activités redondantes et les chevauchements entre les différents niveaux de consultation régionale.

27. Des mesures financières publiques spécifiquement destinées à réduire la capacité de pêche active devraient être conçues. Le financement octroyé à cette fin constituerait une importante mesure non renouvelable ouverte à candidature jusqu'à fin 2013 – excepté dans le cas des pays en voie d'adhésion, tels que la Croatie, qui devraient disposer d'un délai plus long – après quoi le dispositif serait remplacé par la possibilité d'obtenir des fonds publics pour moderniser et renouveler les flottes. La condition à respecter serait, pour le bénéficiaire, de réduire drastiquement sa capacité de pêche active dans les mêmes secteurs, bien au-delà de la nouvelle capacité à financer.

28. La mise en œuvre d'une telle politique structurelle à deux volets permettrait de réduire considérablement la capacité de pêche active globale tout en modernisant la flotte dans les secteurs ciblés. Elle atténuerait également les conséquences socio-économiques de la réduction de la capacité et améliorerait les conditions de travail, la sécurité et l'hygiène à bord des navires de pêche. L'octroi d'une subvention unique pour réduire la capacité des flottes encouragerait les propriétaires de navires à prendre des mesures décisives au lieu de reporter la prise de décisions difficiles parce qu'il existe toujours la possibilité d'une prime à la casse. Une attention particulière devrait être prêtée aux pays en voie d'adhésion, qui ne peuvent pas bénéficier des mêmes fonds de l'Union européenne pour ce secteur mais qui sont tenus de mettre leur secteur de la pêche aux mêmes normes avant leur adhésion.

29. Les instruments de gestion fondés sur les droits tels que les quotas individuels transférables (QIT) peuvent être un moyen de réduire la surcapacité et d'augmenter la productivité et la rentabilité. Une gestion au cas par cas fondée sur les droits devrait être encouragée car l'application de ces instruments est optimisée lorsqu'elle se fait au niveau de l'Etat membre.

30. L'idée d'envisager un système distinct pour les petites pêcheries côtières devrait être favorisée. En effet, celles-ci ciblent souvent des stocks de poissons locaux, qui sortent du cadre réglementaire européen et sur lesquels elles ont un impact généralement faible. Ces pêcheries sont importantes pour les régions côtières, car elles fournissent de l'emploi dans des régions faiblement peuplées où les perspectives en la

matière sont plus que limitées. Autant de caractéristiques essentielles qui doivent être prises en compte dans le cadre de la réforme de la PCP, et notamment de l'élaboration de règles conciliantes en matière d'aide financière et de gestion de la capacité de pêche.

31. Des efforts considérables ont été déployés au niveau international pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Au sein de l'Union européenne, un nouvel ensemble de règles visant à faire effectivement respecter la réglementation et à identifier ainsi qu'à éliminer les importations de produits de la pêche d'origine illicite, non déclarée et non réglementée a ainsi été édicté. Ces avancées sont bienvenues et il faut s'attacher désormais à veiller au respect effectif de la réglementation mais aussi à instaurer une culture dans ce sens dans l'ensemble du secteur.

32. Il faudrait incorporer ces différentes recommandations politiques visant à assurer la durabilité de la pêche en Europe dans la nouvelle PCP ainsi que dans les politiques nationales de la pêche des Etats membres du Conseil de l'Europe. On peut résumer ces recommandations comme suit:

- faire preuve de détermination afin de s'engager sur la voie d'un développement durable de la pêche, notamment du point de vue écologique, et accepter les conséquences à court terme d'une telle approche;
- gérer les stocks de poissons au moyen de plans à long terme, en poursuivant l'objectif principal d'atteindre le rendement maximal durable, de préférence avant 2015;
- mettre fin aux rejets en adoptant des pratiques et des équipements de pêche innovants et en exigeant le débarquement de tous les poissons capturés ainsi que leur prise en compte dans le calcul des quotas;
- mettre en place des mesures incitatives qui encouragent les pêcheurs à adopter un comportement responsable en mer;
- concevoir une politique à deux volets pour les flottes de pêche, comportant en premier lieu un dispositif temporaire et non renouvelable de réduction de la surcapacité, suivi par des mesures de modernisation des flottes subordonnées à une réduction importante de la capacité de pêche active;
- adopter, le cas échéant et à l'échelle de l'Etat membre, une méthode de gestion fondée sur les droits;
- introduire des dispositions favorables pour les petites pêcheries côtières;
- s'attacher à la mise en œuvre de mécanismes de contrôle élaborés d'un commun accord pour mettre fin à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, et instaurer une culture du respect de la réglementation;
- en tant que priorité absolue, gérer le secteur de la pêche au niveau régional, en limitant la compétence des autorités européennes aux seules décisions relatives aux principes et aux objectifs généraux.

2. Section B: La politique agricole commune de l'Union européenne après 2013: vers une agriculture européenne durable et équitable?

2.1. Introduction

33. L'accès à des denrées alimentaires saines et nutritives est un droit de l'homme fondamental. Aussi faut-il se préoccuper de cette question essentielle et adresser des orientations aux Etats membres, en particulier compte tenu du contexte politique de l'actuelle réforme de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne et des incidences que cette réforme risque d'avoir sur les Etats du Conseil de l'Europe non membres de l'Union européenne et sur d'autres pays.

34. La sécurité alimentaire est un enjeu politique de plus en plus important partout dans le monde. Le défi à relever sera de produire et de fournir suffisamment de denrées saines et nutritives de façon durable pour une population mondiale croissante, qui devrait atteindre 9 milliards d'habitants d'ici à 2050. Selon la FAO, la demande alimentaire devrait augmenter de 40 % d'ici à 2030 et de 70 % d'ici à 2050. Dans les pays les moins avancés, la production alimentaire par habitant peine déjà à tenir le rythme de la croissance rapide de la population. En outre, d'après les prévisions de l'OCDE et de la FAO, la croissance du commerce mondial de produits agroalimentaires devrait être deux fois plus rapide que la croissance totale du commerce mondial prévue pour les trois prochaines décennies.

35. Du fait de la mondialisation et de l'orientation du marché, axée dans le passé sur l'agriculture intensive et les monocultures, l'autosuffisance alimentaire est devenue extrêmement rare. Aujourd'hui, la plupart des pays ont besoin des marchés d'importation et d'exportation pour nourrir leur population. Par voie de conséquence, la chaîne d'approvisionnement devient très sensible aux crises, qu'elles soient économiques ou environnementales. La perte de la biodiversité et le changement climatique présenteront inévitablement d'autres risques graves pour la sécurité alimentaire et le secteur agricole.

36. En tant que l'une des régions prospères du monde, l'Union européenne s'engage à répondre en temps et en heure à ces préoccupations d'abord en Europe, mais aussi à l'égard de ses pays voisins et des autres régions du monde, en veillant à ce que ses politiques agricole et commerciale ne menacent pas la sécurité alimentaire dans les pays en développement.

2.2. Vue d'ensemble de la politique agricole commune de l'Union européenne

37. Née avec le Traité de Rome, la PAC constitue l'une des plus anciennes et des principales politiques de l'Union européenne. Elle représente aujourd'hui près de 40 % du budget communautaire, après avoir atteint un niveau de 75 % dans les années 1980. Son impact en matière d'agriculture, de sécurité alimentaire (au sens de l'approvisionnement en denrées alimentaires et en termes de qualité des produits offerts à la consommation), d'aménagement du territoire et de développement rural, de préservation de l'environnement et de biodiversité, d'adaptation au changement climatique et de lutte contre ses effets, mais aussi de commerce international et de développement économique et humain, revêt une dimension externe qu'il est bien difficile de distinguer de sa dimension interne. Cet aspect justifie pleinement l'intervention du Conseil de l'Europe et de l'ensemble de ses Etats membres sur le sujet, dans la mesure où les décisions prises par l'Union européenne dans le cadre de la PAC ne sauraient, dès lors, les laisser indifférents. A cet égard, il serait sans doute instructif de mieux évaluer, notamment, les incidences de la PAC sur les pays membres du Conseil de l'Europe qui ont récemment adhéré à l'Union européenne ou qui n'en font pas partie, et d'entendre le point de vue de ces derniers sur l'action de l'Union en la matière.

38. Ces dernières décennies, on a reproché à la politique agricole commune de l'Union européenne d'être coûteuse, de reposer sur des mécanismes d'incitation à la surproduction, de fausser les prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux, mais surtout et avant tout d'induire des pratiques agricoles intensives, néfastes pour l'environnement du continent européen (pollution des sols, de l'eau et de l'air; fragmentation des habitats et disparition de la vie sauvage; consommation énergétique élevée s'accompagnant de fortes émissions de gaz à effet de serre). Qui plus est, 85 % des paiements directs au titre de la PAC vont à seulement 18 % des agriculteurs, majoritairement aux exploitations les plus grandes des Etats membres de longue date de l'Union européenne (UE-15). Le changement structurel global opéré dans le passé a fait disparaître les exploitations qui employaient une main-d'œuvre nombreuse au profit d'exploitations à forte intensité de ressources, ce qui a eu des répercussions majeures sur l'environnement et sur la vitalité des campagnes.

39. La PAC, qui a dû progressivement évoluer, élargir ses objectifs et redéfinir ses approches politiques, a bénéficié d'un nouvel élan avec la grande réforme entreprise en 1992. Entrée depuis cette date dans un processus de réforme quasi continu, elle est aujourd'hui, une nouvelle fois, au cœur des discussions, alors que l'accord sur une discipline budgétaire – assurée jusqu'en 2013 – touche bientôt à sa fin. Le «bilan de santé» de la politique agricole commune établi en 2008 a montré l'écart entre son contenu et la réalité économique; les discussions sur l'après-2013 ont été engagées en 2010. La Commission européenne, par l'intermédiaire de son nouveau commissaire à l'agriculture et au développement rural, M. Dacian Cioloș, a officiellement lancé le débat au mois d'avril 2010 par une consultation de la société civile et des principaux acteurs concernés, et a publié, en novembre 2010, la communication «La PAC à l'horizon 2020⁵». Quant aux propositions législatives, la Commission envisage de les présenter vers le milieu de l'année 2011. Ainsi, le moment présent semble particulièrement opportun pour que l'Assemblée parlementaire reprenne des travaux spécifiquement dédiés à la PAC, comme ceux qui avaient donné lieu au rapport de 2005 de la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales sur le coût de la politique agricole commune⁶.

40. Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, implique que la réforme envisagée devra être adoptée par l'Union européenne selon la procédure législative ordinaire, dite de codécision, et qu'elle devra respecter le principe de subsidiarité, conséquence du passage de la PAC dans le champ des compétences partagées entre l'Union et ses Etats membres. L'élargissement des compétences budgétaires

5. «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir», COM(2010)672 final.

6. [Résolution 1470 \(2005\)](#) et [Doc. 10649](#) (rapporteur: M. Paul Flynn).

du Parlement européen pourrait également jouer un rôle dans le processus qui conduira à la PAC de l'après-2013. Ces paramètres, liés à la réforme institutionnelle de l'Union, méritent également d'être pris en compte, dans la mesure où ils pourraient avoir des incidences tant sur le contenu des politiques appliquées que sur la nature démocratique du processus décisionnel.

41. Les défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels se trouvent aujourd'hui confrontés tous les pays du globe – et en particulier les démocraties européennes – sont aggravés par l'actuelle crise économique et financière. Le secteur agricole, durement frappé par la crise, est concerné à plusieurs titres. En particulier, la crise du lait et ses répercussions sur l'agriculture mettent en lumière les problèmes rencontrés par le secteur dans le contexte actuel et l'importance déterminante des décisions prises à cet égard dans le cadre de la PAC. La PAC de l'après-2013 devra concevoir des solutions compatibles avec les objectifs d'une agriculture durable et équitable, qui permettent à la fois de répondre aux défis actuels et de préserver l'avenir de l'agriculture en Europe et dans le monde.

2.3. Les aspects budgétaires et institutionnels de la réforme de la PAC pour l'après-2013, un tournant majeur dans l'histoire de l'agriculture européenne

2.3.1. Les discussions sur le poids de la PAC dans les politiques de l'Union européenne

42. La PAC est très souvent critiquée pour son coût qui apparaît élevé. En moyenne, son budget est de 51,8 milliards d'euros de dépenses, soit 41,9 % du budget de l'Union européenne pour la période 2007-2013⁷. Ces données illustrent l'importance majeure accordée à cette politique parmi toutes les politiques communautaires. Le coût de la PAC est loin d'être négligeable, comme le relevait par exemple le rapport de la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales évoqué ci-dessus. Cependant, plusieurs remarques méritent d'être formulées, qui nuancent en partie ce constat:

- le budget communautaire en soi n'est pas très élevé par rapport aux budgets nationaux des différents Etats membres⁸;
- la part du budget consacrée à la PAC n'a cessé de diminuer après avoir atteint son niveau maximal au milieu des années 1980. Cette réduction relative a été rendue possible par les réformes successives de la PAC, qui ont privilégié un soutien aux producteurs plutôt qu'à la production;
- les dépenses de la PAC ont été plafonnées pour la période 2007-2013⁹, l'inclusion des secteurs agricoles des 12 nouveaux Etats membres se faisant alors à un niveau de coût constant. Cette donne a entraîné d'importants écarts entre les anciens et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, le total des paiements directs perçus par les nouveaux Etats membres de l'Union européenne (UE-12) s'élevant à seulement 12,14 % contre 87,86 % pour les Etats membres plus anciens (UE-15)¹⁰;
- la PAC est principalement financée à partir des fonds communautaires et sollicite assez peu les budgets nationaux de façon directe.

43. Certains Etats membres entrés dans l'Union après la mise en place de cette politique agricole commune forte n'ont jamais été favorables à cette politique. Soit parce qu'ils considèrent excessif l'effort à consentir par rapport aux avantages qu'ils en retirent – on connaît ici la position du Royaume-Uni qui a négocié un rabais sur sa contribution budgétaire à la PAC (et la célèbre phrase de l'ancien Premier ministre Margaret Thatcher: «I want my money back!») –, soit qu'ils trouvent que la part du budget allouée à la PAC restreint de façon dommageable les possibilités de financer d'autres politiques à l'échelle communautaire (soit encore pour ces deux raisons prises ensemble). L'attachement des différents Etats membres de l'Union européenne à la PAC, leur vision de cette politique et, par voie de conséquence, les options qu'ils défendent pour l'après-2013 sont variés et diffèrent dans une telle mesure qu'un compromis pourrait sembler difficilement atteignable. Sur le plan strictement budgétaire, quand certains pays souhaitent que les discussions pour la période 2014-2020 aboutissent à un véritable désengagement de l'Union par une

7. Les dépenses moyennes de la PAC sur la période 2007-2013 ont baissé, passant de 53,8 milliards en 2007 à 49,9 milliards en 2013; source: «La PAC en chiffres», données publiées sur le site internet du Parlement européen: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7217_fr.htm.

8. En 2010, le budget communautaire total s'élevait à 141,5 milliards d'euros, soit 1,20 % du revenu national brut (RNB) communautaire.

9. Total de 362,8 milliards d'euros pour la période budgétaire 2007-2013, soit 41,9 % du budget communautaire total.

10. Source: «La PAC en chiffres dans le cadre financier 2007-2013», données publiées sur le site internet du Parlement européen, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7217_fr.htm.

réduction drastique de ses dépenses liées à la PAC, ce qui pourrait conduire à une renationalisation des politiques agricoles, d'autres espèrent voir les Etats membres s'accorder sur un maintien du niveau actuel des dépenses, à défaut d'une augmentation, afin de conserver une politique agricole commune forte.

44. La bataille autour du budget de la PAC est d'ores et déjà engagée entre ces différentes parties et se trouve fortement influencée par le contexte de la grave crise traversée actuellement par l'économie européenne. Avec les fonds de cohésion, la PAC fait ainsi partie des secteurs pour lesquels les 27 Etats membres souhaitent revoir à la baisse les propositions de la Commission européenne. Concernant ces dernières, le Conseil des ministres s'est positionné pour une amputation de 841 millions d'euros, ce qui cadre difficilement avec la volonté affichée dans la stratégie économique «Europe 2020». Toutefois, une telle issue n'est pas encore acquise et le Parlement européen, auquel de nouveaux pouvoirs budgétaires ont été conférés par le Traité de Lisbonne, pourrait bien venir perturber sur ce point les *desiderata* des gouvernements des Etats membres.

45. En novembre 2010, la Commission européenne a publié une communication sur l'avenir de la PAC et le Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Ces deux documents marquent le début d'un processus de consultation sur deux secteurs de dépenses majeurs de l'Union européenne, processus qui se poursuivra jusqu'au printemps 2011 et qui permettra à la Commission européenne de préparer pour l'été 2011 des propositions législatives de réforme dans ces deux domaines pour la prochaine période budgétaire (2014-2020).

2.3.2. Une réforme adoptée selon une procédure profondément modifiée: la démocratisation de la PAC

46. Les précédentes réformes de la PAC avaient toutes donné lieu à de vives discussions entre ministres au sein du Conseil de l'Union européenne. Ces réformes s'opéraient principalement à huis clos et sans pouvoir de décision du Parlement, qui était simplement consulté pour avis¹¹. Le Traité de Lisbonne, récemment entré en vigueur, change la donne en faisant passer la politique agricole commune dans le champ des politiques pour lesquelles les décisions sont prises selon la procédure de codécision. Le 8 juillet 2010, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'avenir de la politique agricole commune, qui présente sa position et ses attentes dans le cadre du débat en cours. Forts de leur nouveau pouvoir décisionnel, les députés européens entendent bien peser de tout leur poids dans les discussions. La résolution souligne la nécessité d'une PAC forte, plus équitable, plus verte et plus durable, pour répondre aux défis alimentaire, agricole, environnemental, énergétique ou du développement rural du XXI^e siècle. Le pouvoir du Parlement européen se trouve en outre accru s'agissant des décisions budgétaires relatives à la PAC du fait de l'abandon de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. En effet, jusqu'ici, le Conseil décidait en dernière instance en matière de dépenses obligatoires, lesquelles concernaient principalement les dépenses agricoles.

47. L'on ne peut que se féliciter de cette évolution qui va dans le sens d'une démocratisation plus large des choix de politique agricole à l'échelle européenne. Car au-delà de certains de ses aspects qui peuvent sembler relativement techniques, la question concerne l'ensemble des citoyens de l'Union européenne, qu'il s'agisse des agriculteurs directement visés ou des autres citoyens européens, dont l'alimentation et une partie des impôts auxquels ils sont assujettis dépendent aussi étroitement de la politique agricole décidée à Bruxelles. Le citoyen européen, même s'il n'en a pas toujours très bien conscience, est ainsi affecté par les mesures qui relèvent de la PAC, en sa qualité de professionnel du secteur, de consommateur ou de contribuable.

2.4. Les objectifs et les instruments de la PAC pour l'après-2013 face aux défis du XXI^e siècle: statu quo, évolution ou révolution?

48. Depuis l'origine de la PAC, les objectifs de cette politique, qui figurent dans les traités constitutifs, se sont enrichis de nouvelles considérations. Pourtant, le texte du traité est resté inchangé sur ce point. Ainsi, l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reprend le texte de l'article 33 du Traité de Rome et fixe à la PAC les buts suivants: accroître la productivité de l'agriculture, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements et, enfin, assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Mais au moins deux préoccupations supplémentaires ont fait leur apparition pendant les années 1990 et se sont progressivement renforcées depuis lors: la préservation de l'environnement et le développement rural. La poursuite de ces différents

11. Conséquence de la crise de la vache folle, une exception avait toutefois déjà été introduite par l'article 132 du Traité d'Amsterdam s'agissant des actes qui pouvaient avoir un impact en matière de santé.

objectifs doit, aujourd'hui plus que jamais, passer par une réflexion sur les moyens de concilier ces différents objectifs en renforçant leur cohérence. Ainsi, les efforts fournis en faveur de l'accroissement de la productivité agricole doivent dûment tenir compte des objectifs que l'on cherche à atteindre par ailleurs.

2.4.1. Une économie efficace et équilibrée du secteur agricole et des produits alimentaires

49. Dans le passé, le souci d'équilibrer l'économie du secteur agricole avait, notamment, justifié la mise en place de quotas de production pour un certain nombre de produits victimes d'une crise de surproduction causée par les procédés de soutien direct à la production par le biais de prix garantis et d'aides à l'exportation qui avaient prévalu jusqu'alors. Le démantèlement progressif de ces régimes de quotas au cours des dernières années a prouvé, à travers les différentes crises qu'ont connues les secteurs concernés, les aléas liés à une définition des prix par les seuls mécanismes du marché. Rapprocher la production du marché est certes un objectif qui peut paraître légitime et pertinent; il ne saurait cependant se concevoir sans que les mécanismes de sécurité nécessaires soient mis en place. La récente crise du secteur laitier, où la mise en œuvre de techniques d'intervention a été nécessaire pour éviter le naufrage d'un grand nombre d'exploitations, est la manifestation la plus cinglante d'une telle thèse. La flambée du cours des matières premières agricoles comme les céréales, qui a provoqué dans certaines régions du monde particulièrement vulnérables les événements aujourd'hui connus sous le nom d'«émeutes de la faim» et, de manière générale, l'extrême volatilité des prix de ces produits – dont l'augmentation importante du cours du blé à l'été 2010, liées aussi bien à la révision à la baisse des perspectives de récolte et de volumes échangés qu'à la spéculation dont cette production fait l'objet – démontrent également la nécessité d'une régulation particulière de l'économie du secteur agricole, et l'usage d'instruments d'exception pour ce faire. S'il est possible d'identifier avec plus ou moins de précision les causes de cette volatilité spécifique des prix agricoles, qui résulte principalement des aléas climatiques, des maladies et des ravageurs des plantes ou encore de l'ouverture des marchés combinée à la spéculation financière, les réponses à y apporter sont loin de faire l'unanimité. Les discussions portent ici à la fois sur les moyens techniques disponibles ou qui pourraient l'être bientôt, sur la pertinence du recours à de tels moyens, mais aussi sur certains choix politiques et économiques, voire plus fondamentalement d'économie politique. Il suffit d'évoquer ici les débats sur les organismes génétiquement modifiés, sur l'emploi d'intrants chimiques ou sur la libéralisation des marchés et la réduction des droits de douane pour donner une idée de l'ampleur des désaccords susceptibles de conduire à des situations de blocage ou à des choix irraisonnés.

50. Il semble en tout état de cause tout à fait impossible de garantir à la fois un revenu équitable aux agriculteurs et des prix raisonnables aux consommateurs sans s'attaquer frontalement au déséquilibre qui caractérise les relations commerciales entre les producteurs, d'une part, et les entreprises de transformation et de distribution, d'autre part. Le pouvoir de marché de ces dernières, dont la concentration ne semble connaître aucune borne sérieuse, occasionne un certain nombre de pratiques dommageables tant aux agriculteurs qu'aux consommateurs et à l'équilibre de la production et du marché agricoles dans leur ensemble. Favoriser les circuits courts, en particulier la vente directe du producteur au consommateur, et prendre en considération également les mécanismes d'échange hors marché, comme le suggèrent de nombreux acteurs syndicaux et associatifs et le député européen José Bové dans son projet de rapport pour la Commission de l'agriculture et du développement rural intitulé «Des revenus équitables pour les agriculteurs: une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe»¹², rendu au sujet d'une communication de la Commission européenne sur cette question¹³, ne résoudra pas l'ensemble des difficultés rencontrées, mais fait certainement partie des pistes à suivre. Les réglementations en matière de sécurité alimentaire et d'hygiène doivent être rendues plus souples lorsque cela se justifie afin d'être adaptées aux besoins des circuits courts. En outre, une plus grande transparence doit être garantie s'agissant des prix pratiqués aux différentes étapes de la distribution et de la transformation des produits agricoles et des denrées alimentaires.

51. Il importe également de défendre, lors des rounds de négociations à venir à l'Organisation mondiale du commerce, la spécificité du secteur agricole, les produits agricoles ne pouvant être assimilés, eu égard à leur fonction particulière qui est de nourrir la population et de garantir la sécurité des approvisionnements à l'échelle régionale, à de simples biens commerciaux comme le sont les produits industriels de manière générale. Il s'agit de faire admettre au niveau international la nécessité pour chaque grande région du monde d'être en mesure d'assurer l'essentiel des productions nécessaires pour couvrir les besoins en alimentation des populations locales et de produire les denrées au plus près des consommateurs. Éviter la course à la

12. Parlement européen, Commission de l'agriculture et du développement rural, document 2009/2237 (INI).

13. «Communication sur une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe», COM(2009)591, Commission européenne.

compétitivité par les prix sur les produits alimentaires de base paraît en effet essentiel au maintien d'un certain équilibre de la production agricole et de denrées alimentaires dans l'ensemble des régions du monde. C'est également nécessaire pour permettre aux zones les plus défavorisées de développer à l'échelle locale la production des aliments utiles à la satisfaction de leurs propres besoins. Si la théorie ricardienne des avantages comparatifs reste toujours globalement valide, une trop grande spécialisation de la production agricole (monocultures) a, en pratique, des effets désastreux, créant des situations de dépendance économique dans le cas de produits vitaux, au sens propre du terme. Du point de vue européen, il serait judicieux de réduire la dépendance dans laquelle l'Europe se trouve aujourd'hui placée vis-à-vis des grands pays cultivateurs de céréales et de protéagineux, notamment ceux d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud, en développant le secteur de l'élevage et, en particulier, en réintroduisant plus largement le fourrage dans l'alimentation du bétail, sachant que les ressources de l'Europe en pâturages sont toujours sous-exploitées.

2.4.2. Une agriculture plus respectueuse de l'environnement

52. Comme cela a été évoqué précédemment, la dimension de la protection de l'environnement est aujourd'hui pleinement intégrée à la politique agricole commune. La spécialisation et la concentration des exploitations agricoles opérées dans le passé ont conduit une part croissante de l'agriculture européenne vers un système de monoculture et d'élevage intensif, qui a gravement nuit au maintien de la biodiversité et à la variété des différentes productions. De plus, les progrès de la productivité agricole européenne n'ont été obtenus qu'au prix d'une utilisation intensive d'intrants chimiques (engrais, désherbants et pesticides) et d'une irrigation immodérée, qui ont largement contribué à la pollution des sols, des cours d'eau et des nappes souterraines, à un niveau critique du point de vue de la qualité sanitaire des produits agricoles et de l'eau destinée à la consommation humaine. En outre, l'épuisement des sols et l'apparition de résistances ayant suivi l'emploi massif de désherbants et de pesticides ont eu pour effet d'entretenir un cercle vicieux, en rendant nécessaire d'accroître toujours plus les doses utilisées et les ajouts d'engrais.

53. Lorsqu'il est apparu que poursuivre dans cette voie aurait signifié de nuire gravement à l'environnement et aurait fini par rendre les terres de l'Europe complètement infertiles, des mesures ont été prises pour limiter l'utilisation d'intrants en imposant des quantités maximales et en encourageant des pratiques telles que la polyculture et les cultures rotatives. La réforme de la PAC intervenue en 1999 a, eu égard à cette prise de conscience des dégâts causés à l'environnement par le type d'agriculture pratiqué jusqu'alors, introduit un mécanisme sanctionnant les pratiques les plus dommageables à travers le système de l'écoconditionnalité des aides. Afin d'inciter les agriculteurs à mieux intégrer les règles environnementales, il a été décidé que le non-respect de ces dernières conduirait à une restriction des aides directes, ou même, dans certains cas, à leur suppression complète. Lors de la réforme de 2003, la conditionnalité des aides a encore été renforcée, dépassant même le strict cadre de la protection de l'environnement. Dix-huit normes ont ainsi été adoptées sous forme de directives communautaires, destinées à protéger l'environnement comme les directives «oiseaux», «nitrate», «habitats», ou encore en matière de sécurité alimentaire s'agissant des animaux et des végétaux, de bien-être des animaux et de sécurité sur l'exploitation agricole. Si ces réformes – dont la mise en œuvre a été difficile à assurer en raison de la résistance d'un grand nombre d'agriculteurs qui avaient été habitués de longue date à travailler sans ce genre de contraintes, mais aussi du fait de la mauvaise volonté de nombreux Etats qui ont tardé à transposer ces directives dans leur droit interne, les ont transposées de manière inadéquate ou n'ont pas assuré l'application des réglementations qui en étaient issues – ont constitué une amélioration certaine, il serait aujourd'hui souhaitable, afin de favoriser encore davantage la préservation de l'environnement dans le contexte de l'activité agricole, d'adjoindre à cette approche négative sous forme de sanctions une approche positive sous la forme d'un régime d'aides incitatif qui permettrait de récompenser les bonnes pratiques environnementales au-delà des obligations légales et réglementaires. Ce type d'aides agro-environnementales, au titre du second pilier de la PAC, aurait l'avantage de favoriser au maximum les pratiques les plus respectueuses de l'environnement, comme en particulier celle de l'agriculture biologique et de l'agriculture à haute valeur naturelle (HVN). Toutefois, ces aides semblent actuellement sous-exploitées ou mal utilisées dans de nombreux Etats membres de l'Union européenne. D'après l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)¹⁴, il existe des écarts très marqués entre les Etats membres de l'Union européenne au niveau des dépenses de la PAC par hectare de terre agricole (1er pilier) et au titre des mesures du programme agro-environnemental et du régime de soutien aux zones défavorisées (2e pilier). Plusieurs Etats membres de l'Union européenne se situent tout en bas de l'axe des dépenses, dont les Etats où la proportion d'agriculture à forte valeur naturelle est élevée.

14. «Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective», Agence européenne pour l'environnement (AEE), rapport technique n° 12/2009, chapitre 6.4.

54. En outre, les défis environnementaux se trouvent aujourd'hui aggravés par la nécessité pour l'agriculture européenne de s'adapter au changement climatique et de lutter contre ses effets par des mesures d'atténuation et d'adaptation. L'agriculture est en effet particulièrement concernée par ce problème. Certains pans de l'activité agricole participent pour une part non négligeable aux émissions de gaz à effet de serre. On peut citer l'exemple de l'élevage, ici en première ligne, en particulier en raison de la quantité importante de méthane émis par la rumination des bovins et par les déjections animales. En effet, outre la production de méthane, l'élevage provoque également un important volume d'émission de dioxyde de carbone. Le Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC) évalue à 18 % la part de l'industrie de la viande dans l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique. Pour autant, il est essentiel de ne pas tomber dans le piège de la stigmatisation généralisée. Il convient, d'une part, d'envisager de modifier nos habitudes alimentaires (en mangeant moins de viande) et, d'autre part, de réfléchir aux moyens de promouvoir les bonnes pratiques agricoles, c'est-à-dire celles qui sont les plus économes en énergie et les moins productrices de gaz à effet de serre, mais qui permettent malgré tout de maintenir la production à un niveau suffisant. Par ailleurs, l'activité agricole est également victime des effets du changement climatique et de l'augmentation de la fréquence des phénomènes climatiques extrêmes, qui rendent dans de nombreuses situations ses conditions d'exercice plus difficiles et plus aléatoires. L'adaptation de l'agriculture européenne et de l'économie qui l'entoure – comme le recours aux mécanismes assurantiels – à cette nouvelle donne est devenue absolument indispensable. La politique agricole commune a ici un rôle crucial à jouer et doit encourager le mieux possible un tel mouvement. Il convient de rappeler également qu'à l'inverse, les cultures agissent positivement sur le bilan d'émission de gaz à effet de serre en fixant le carbone de l'air, à condition bien sûr que les cultures destinées à l'alimentation ou à l'industrie ne viennent pas se substituer à des espaces forestiers infiniment plus efficaces de ce point de vue.

2.4.3. Une politique garantissant la sécurité, la qualité et la diversité des produits issus de l'agriculture

55. Les préoccupations environnementales se doublent d'un souci croissant des consommateurs européens et des pouvoirs publics pour la sécurité et la qualité des denrées alimentaires issues de l'agriculture et de l'agro-industrie. L'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine et la crise de la grippe aviaire ont, à cet égard, placé les agriculteurs et les pouvoirs publics face à leurs responsabilités dans ces domaines. Mais ces crises ponctuelles, particulièrement graves, ne constituent en réalité que la partie émergée de l'iceberg, et les liens entre régime alimentaire et santé publique ont été de mieux en mieux mis en évidence. Aussi, il semble déterminant d'insister sur cet aspect de la question et d'étendre l'objet de la politique agricole pour y inclure les problématiques liées à l'alimentation. Bien sûr, il n'est pas possible de faire abstraction, à cet égard, des choix et des habitudes des consommateurs. C'est la raison pour laquelle un effort de communication mériterait d'être entrepris dans un but d'éducation et de sensibilisation du grand public et, en particulier, de la jeunesse.

56. La sécurité et la qualité des produits alimentaires peuvent aussi s'appuyer sur les normes existant en matière de contrôle, de traçabilité et d'étiquetage. L'Union européenne applique ici la logique dite «de la ferme à la table», c'est-à-dire des contrôles et du suivi tout au long de la chaîne alimentaire, et un certain nombre de règles d'étiquetage des produits offerts à la consommation. L'ensemble de ces règles gagneraient cependant à être renforcées afin que les lacunes qui subsistent soient comblées. Entre autres, préciser l'origine des produits importés à partir de pays qui ne respectent pas des normes équivalentes aux normes européennes en matière sanitaire, environnementale ou sociale présenterait l'avantage de permettre aux consommateurs de faire leur choix en fonction de leurs préférences personnelles et pas seulement au motif du prix. L'étiquetage devrait être rendu systématique non seulement pour tous les produits contenant des OGM, mais aussi pour les produits d'origine animale provenant d'animaux nourris avec des aliments à base d'OGM et pour les produits qui en sont issus, comme les produits laitiers. En matière de sécurité et de qualité des produits alimentaires issus de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire, le plus haut degré de précaution et de transparence doit s'appliquer et aucun compromis ne saurait être accepté.

57. La qualité des produits agricoles doit faire l'objet d'une véritable politique. Garantir la qualité des produits agricoles consiste à la fois à assurer des normes minimales de qualité pour l'ensemble des produits, mais aussi à promouvoir des produits haut de gamme, notamment grâce aux systèmes de garantie de la qualité comme l'AOP (appellation d'origine protégée), l'IGP (indication géographique protégée), l'indication STG (spécialité traditionnelle garantie) ou encore le nouveau logo «Eurofeuille» pour les produits issus de l'agriculture biologique. Il s'agit ici de répondre au mieux aux attentes des consommateurs et de commercialiser des produits à forte valeur ajoutée, en Europe et à l'extérieur des frontières de l'Union. C'est l'objet de la communication de la Commission européenne sur la politique de qualité des produits agricoles,

en date du 28 mai 2009¹⁵. Sur la base de ces orientations stratégiques, la Commission européenne a présenté en décembre 2010 des lignes directrices et des propositions législatives dans son «Paquet qualité 2010», qui regroupe:

- un nouveau «Règlement relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles»¹⁶, qui renforce le système sur les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées (AOP et IGP), révisé le système des spécialités traditionnelles garanties (STG) et établit un nouveau cadre pour le développement de mentions «qualités» volontaires, se référant notamment au mode d'alimentation ou à une méthode de production;
- une nouvelle norme de commercialisation de base¹⁷ pour tous les produits agricoles et la possibilité d'adopter des normes sectorielles, dont des règles sur l'indication du lieu de production;
- de nouvelles lignes directrices¹⁸ sur les bonnes pratiques concernant les systèmes volontaires de certification et sur l'étiquetage des produits utilisant des ingrédients AOP ou IGP.

58. Cette politique ambitieuse mérite d'être approuvée. Elle contribue en effet à assurer la rentabilité et la compétitivité des produits de l'agriculture européenne, comme aussi le maintien de leur authenticité et de leur diversité. Il s'agit en outre d'encourager la conclusion d'accords de reconnaissance réciproque des appellations d'origine entre l'Union et ses partenaires commerciaux, notamment les Etats européens non membres de l'Union, en vue de garantir le respect de ces appellations au-delà des frontières de l'Union.

2.4.4. Une politique agricole favorable à un développement rural équilibré

59. Les zones rurales occupent la majeure partie du territoire de l'Union européenne (91 %) et accueillent plus de la moitié de sa population (53 %). Les objectifs de cohésion territoriale, économique et sociale de l'Union européenne ne sauraient être atteints sans une politique de développement rural efficace et durable. Or, le secteur agricole entretient des liens évidents avec la politique de développement rural. Aussi la politique agricole commune comporte-t-elle, à côté d'un premier pilier consacré au marché, un second pilier qui concerne la politique de développement rural. Cette dernière a pour objet de préserver le modèle agricole européen et de défendre le modèle de l'exploitation familiale. L'idée de la multifonctionnalité de l'agriculture commande ses principales orientations. C'est défendre l'opinion selon laquelle la production de biens agricoles est, certes, le rôle premier de l'agriculture, mais que cette fonction économique s'accompagne de fonctions complémentaires comme la protection de l'environnement et des ressources naturelles, le développement rural et l'entretien des paysages, ou la production de produits sains et sûrs. Il s'agit en fait de mettre l'accent sur la production par les agriculteurs de biens publics qui n'entrent pas directement dans les préoccupations du marché, mais représentent ce qu'il est convenu d'appeler des externalités positives.

60. Promouvoir ces fonctions semble aujourd'hui particulièrement décisif dans le but de répondre aux défis de l'Europe du XXI^e siècle que constituent la mondialisation, la pression sur les ressources, le changement climatique et le vieillissement de la population, et qui se trouvent aggravés par la crise économique et financière. La politique de développement rural mérite ainsi d'être soutenue et renforcée, notamment dans l'optique de parvenir à l'objectif de la stratégie «Europe 2020» de créer une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés. Cette stratégie suppose, en effet, le maintien d'un équilibre et d'une interconnexion entre zones urbaines, périurbaines et rurales, tant à l'échelle locale et régionale qu'à l'échelle des Etats et de l'Union européenne, mais aussi entre les différentes régions européennes elles-mêmes. Le rôle de l'agriculture et du modèle agricole est ici tout à fait crucial pour permettre l'unité, l'équilibre et l'équité dans la diversité. Défendre l'activité économique, l'emploi et l'accès aux services dans les zones rurales, en particulier dans les zones défavorisées comme les zones insulaires ou les zones de montagne, doit figurer parmi les priorités pour éviter l'exode rural et la désertification de régions entières et ainsi favoriser une répartition équilibrée de la population européenne sur l'ensemble du territoire. Les différents secteurs d'activité en zone rurale doivent pouvoir entrer en synergie et les relations avec les villes doivent être renforcées. Pour ce faire, il ne fait aucun doute qu'une mise en cohérence entre le premier et le second pilier de la PAC, mais aussi entre le système d'aides du second pilier et celui des fonds structurels, devra être réalisée. Enfin, le souci d'équité implique qu'il devra être mis fin au système des références historiques appliquées aux aides du premier pilier alors que sa vocation d'assurer une transition après les derniers élargissements de l'Union à de nouveaux Etats ne trouve plus de justification aujourd'hui.

15. COM (2009) 234 final.

16. COM (2010) 733 final.

17. *Ibid.*

18. http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/certification-guidelines_fr.pdf.

61. En définitive, si l'on souhaite que l'agriculture européenne continue de nourrir la population européenne sans nuire aux agricultures des autres régions du globe, et ce tout en préservant l'environnement et la cohésion territoriale pour l'avenir, il s'agit de permettre aux agriculteurs de vivre de la vente de leurs produits sans exclure des mécanismes de soutien quand et là où ils s'avèrent nécessaires. Il faudra donc préserver l'existant, mais aussi innover en matière de régulation des marchés agricoles et de prix des denrées. Il sera nécessaire de concilier les objectifs de la PAC avec la politique commerciale commune afin d'éviter les contradictions. Cependant, des mesures de soutien direct à l'activité et aux revenus des agriculteurs seront sans doute encore indispensables. De ce point de vue, le système de répartition et de distribution des aides pourrait être le suivant, comme préconisé par le Comité des régions de l'Union européenne dans son avis intitulé «Le futur de la PAC après 2013» adopté lors de sa 85e session plénière, qui s'est tenue les 9 et 10 juin 2010: un premier niveau d'aides serait constitué de primes de base à l'hectare sous condition de respect des obligations environnementales, un deuxième niveau d'aides interviendrait au titre des bonnes pratiques environnementales au-delà des obligations minimales, un troisième permettrait le soutien aux zones défavorisées, par exemple aux zones de montagne, dans une optique de développement régional, et l'ensemble de ces aides pourrait faire l'objet d'une modulation régionale sous contrôle européen. En vue de favoriser l'emploi et une plus grande justice sociale, il pourrait également être intéressant de conditionner ou de moduler ces différentes aides en fonction de la situation de l'emploi agricole dans les différents territoires, mais aussi de tenir compte des conditions de traitement contractuel et de rémunération des salariés agricoles au sein même des différentes exploitations.

2.4.5. Position du Parlement européen

62. Dans la résolution¹⁹ qu'il a adoptée le 8 juillet 2010, le Parlement européen souligne que les montants alloués à la PAC doivent «à tout le moins être maintenus au cours de la prochaine période de programmation financière». Il insiste en outre sur le fait que la politique agricole ne devrait pas être «renationalisée» et que le budget communautaire devrait continuer à pleinement financer les aides directes aux agriculteurs afin d'éviter tout cofinancement par les Etats, susceptible de nuire à une concurrence loyale sur le marché unique. Les députés européens estiment par ailleurs qu'un paiement direct complémentaire financé par l'Union européenne devrait être mis en place pour rémunérer, par unité de production, les agriculteurs qui réduisent leurs émissions de dioxyde de carbone et qui en améliorent le stockage dans le sol.

63. «Une répartition juste des paiements de la PAC, qui soit juste pour les agriculteurs des nouveaux comme des anciens Etats membres de l'Union européenne, devrait être un principe directeur de la réforme de la PAC.» La résolution, qui considère «inadapté» l'actuel «système basé sur les superficies» préconise des critères plus objectifs, en partie pour réduire les écarts au niveau de la répartition des fonds d'aide directe et en partie pour tenir compte de la diversité régionale. Le Parlement européen estime que le niveau des paiements directs devrait être maintenu.

64. Le respect par les agriculteurs de l'Union européenne de normes strictes en matière de sécurité alimentaire, d'environnement, de législation sociale et de bien-être des animaux devrait être récompensé. En conséquence, les importations provenant de pays tiers devraient remplir les mêmes critères tout en respectant les règles de l'Organisation mondiale du commerce. La traçabilité devrait être améliorée afin de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés. La politique de qualité des denrées alimentaires est également déterminante pour accroître la compétitivité du secteur. Les indications géographiques d'origine doivent être développées et appliquées au moyen d'instruments de protection et de promotion pour permettre à l'Union européenne de maintenir son rôle de chef de file dans ce domaine sur les marchés mondiaux.

65. Pour garantir des revenus satisfaisants aux agriculteurs, le Parlement européen propose d'améliorer la transparence des prix, mais aussi de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis des autres opérateurs économiques en aval et des détaillants. Les députés européens recommandent également la mise en place d'un «mécanisme de sécurité», basé sur des instruments spécifiquement conçus pour augmenter la stabilité des prix, de sorte à pouvoir répondre aux développements du marché et à la volatilité extrême des prix. Ils recommandent en outre de nouvelles mesures, telles que des polices d'assurance récolte, pour faire face aux conditions climatiques extrêmes.

19. P7_TA-PROV(2010)0286 et document de référence INI/2009/2236, rapport de George Lyon pour la Commission de l'agriculture et du développement rural.

66. Lutter contre l'abandon des terres, promouvoir une croissance verte et contribuer au développement rural, tels doivent rester les principaux objectifs de la future PAC, qui devra conserver une structure à deux piliers. Pour attirer les jeunes agriculteurs, les députés européens proposent de leur offrir des conditions de prêts avantageuses afin qu'ils puissent faire face aux frais d'installation élevés et surmonter les obstacles auxquels ils se heurtent pour accéder au crédit.

67. Cette position du Parlement européen rejoint celle des Etats membres de l'Union européenne qui s'opposent à une réforme radicale de la PAC.

2.4.6. Position du secteur non gouvernemental (les ONG)

68. Dans le cadre du processus de consultation lancé par la Commission européenne, parmi les études présentées par des ONG, cinq ONG actives dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement²⁰ ont publié des propositions communes de réaménagement de la PAC²¹ visant à permettre aux agriculteurs de relever les défis d'une agriculture durable. Ces ONG considèrent que la PAC doit être radicalement modifiée afin que sa part de 40 % du budget de l'Union européenne se justifie mais aussi, entre autres, que les effets bénéfiques escomptés pour l'environnement puissent se matérialiser. Ces ONG estiment qu'à l'heure actuelle la plupart des fonds de la PAC sont alloués à un tout petit nombre d'exploitations de grande taille ou à forte intensité de ressources et «trop souvent à des exploitations dont les pratiques ne sont pas durables».

69. Une réforme radicale s'impose – tant au niveau des objectifs de la PAC que de ses mécanismes de distribution – en veillant à ce que des fonds suffisants aillent aux mesures qui peuvent permettre la réalisation des nouveaux objectifs de la politique. Adapter la PAC à des objectifs modernes supposerait inévitablement une redistribution fondamentale des fonds entre les bénéficiaires.

70. Le groupement d'ONG propose les objectifs environnementaux suivants pour l'après-2013:

- créer les conditions environnementales nécessaires à une production agricole durable à long terme en protégeant les écosystèmes et leurs services (sol, air et eau) et en utilisant les ressources naturelles de manière durable;
- accélérer le passage à une agriculture économe en ressources, qui soit moins tributaire d'intrants fossiles et qui soit plus résistante au changement climatique et aux autres facteurs externes;
- favoriser les conditions nécessaires à la production de denrées saines, de grande qualité et ne présentant aucun risque;
- maintenir et renforcer la biodiversité sauvage, en enravant son déclin et en inversant la tendance;
- maintenir la biodiversité agricole domestiquée;
- agir pour que l'Europe dispose de systèmes d'eau douce et d'eaux côtières de «bonne qualité»;
- contribuer à une adaptation au changement climatique et à une atténuation de ses effets;
- favoriser la conservation des paysages et du patrimoine rural à forte valeur esthétique, culturelle et historique;
- contribuer à la vitalité rurale des régions qui sont fortement tributaires de l'agriculture et, dans les régions où c'est essentiel, soutenir la viabilité des systèmes agricoles qui sont à la base de l'offre de biens publics;
- promouvoir un plus grand bien-être des animaux;
- soutenir des systèmes de production alimentaire durables, qui établissent des liens plus étroits entre les producteurs et les consommateurs.

71. D'après les ONG, un passage radical à des pratiques agricoles durables, capables de produire des rendements optimaux à long terme tout en faisant une utilisation efficace des ressources naturelles, s'impose. Ces pratiques doivent être sensibles à la biodiversité ainsi qu'à la fonctionnalité des écosystèmes et doivent permettre la production de produits sains, de grande qualité et ne présentant aucun risque. Le passage à ces pratiques doit se faire suivant les principes généraux de la production intégrée. Ces principes englobent différentes stratégies complémentaires, comme l'utilisation de variétés de plantes robustes et bien adaptées,

20. Birdlife International; Bureau européen de l'environnement; European Forum on Nature Conservation and Pastoralism; Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique – Groupe de l'Union européenne; Fonds mondial pour la nature.

21. «Proposal for a new EU Common Agricultural Policy», décembre 2009.

les soins apportés aux plantes et au sol pour qu'ils restent sains, la gestion des cycles des substances nutritives, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'augmentation au maximum du stockage de dioxyde de carbone et une réduction sensible de l'utilisation d'intrants chimiques et de la dépendance à ces produits (engrais et pesticides). Certaines mesures devraient être obligatoires; d'autres pourraient être encouragées par l'octroi de fonds publics.

72. Aussi conviendrait-il d'abandonner le versement de subventions au profit d'accords régissant le versement de fonds pour des biens publics en vertu des principes de transparence et de responsabilité. Les ONG proposent différents outils pour soutenir les bonnes pratiques, dont un paiement forfaitaire de base pour les agriculteurs qui s'engagent à aller au-delà des obligations minimales et des paiements plus élevés pour les systèmes qui produisent plus d'effets bénéfiques, comme l'agriculture biologique ou l'agriculture à haute valeur naturelle. Les paiements agro-environnementaux ciblés devraient viser des questions plus spécifiques et promouvoir la protection d'espèces et d'habitats précieux. Les ONG proposent par ailleurs une série d'investissements publics au profit de populations agricoles et locales durables pour contribuer au développement d'un secteur agricole fondé sur le savoir, économe en ressources et viable.

2.4.7. Communication de la Commission européenne

73. A l'issue du vaste débat public qui s'est tenu, la Commission européenne a publié en novembre 2010 sa communication «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir»²². Elle y énonce trois objectifs principaux pour la future PAC:

Objectif n° 1: Une production alimentaire viable:

- contribuer au revenu agricole compte tenu du fait que la volatilité des prix et des revenus tout comme les risques naturels sont plus importants que dans tout autre secteur;
- améliorer la compétitivité du secteur agricole et «l'apport de valeur dans la chaîne alimentaire»;
- offrir une compensation aux régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques et éviter l'abandon des terres.

Objectif n° 2: Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat:

- garantir la mise en œuvre de pratiques de production durables et améliorer la fourniture de biens publics environnementaux;
- favoriser la croissance écologique par l'innovation (nouvelles technologies, nouveaux produits, nouveaux processus de production et promotion de nouveaux modèles de demande dans le contexte de la bioéconomie émergente);
- poursuivre les actions d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements.

Objectif n° 3: Un développement territorial équilibré:

- soutenir l'emploi rural et préserver le tissu social dans les zones rurales;
- permettre la diversité structurelle dans les systèmes agricoles, améliorer les conditions d'exploitation des petites structures et développer les marchés locaux (contribuer à l'attrait et à l'identité des régions rurales).

2.5. Impact de la PAC sur les nouveaux Etats membres de l'Union européenne et sur les pays en voie d'adhésion

74. A la suite des élargissements successifs de l'Union européenne de 2004 et de 2007, la superficie agricole totale a augmenté de près de 40 %, le nombre des exploitations de 140 % et le nombre des salariés agricoles de 100 %²³, ce qui a renforcé l'importance de l'agriculture et son potentiel de production. Dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, l'agriculture joue un rôle essentiel dans l'économie nationale et dans la vie rurale. D'après les données disponibles au moment de l'élargissement de l'Union, 22 % de la superficie totale des nouveaux Etats membres de l'Union européenne sont réservés à l'agriculture,

22. COM(2010)672 final.

23. Voir l'annexe et «La PAC en chiffres», Parlement européen: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7217_fr.htm.

alors que dans les Etats de l'UE-15 cette proportion n'est que de 4 %. La part des salariés agricoles dans la population active totale des nouveaux Etats membres de l'Union européenne est de 13 %, tandis qu'elle s'établit à seulement 1,6 % dans l'UE-15. S'agissant de la part de l'agriculture dans le PIB, elle est respectivement de 2,8 % et de 1,6 %. Dans certaines zones rurales des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, l'agriculture représente la seule source de revenus.

75. Cela étant, le niveau de production agricole moyen dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne est nettement inférieur à la moyenne de l'UE-15. L'agriculture y est caractérisée par une grande proportion de petites structures de semi-subsistance, à temps partiel, dotées d'un faible niveau de technologie de production et de capitaux propres. Le nombre de coopératives et d'organisations de producteurs y est insuffisant et les exploitants ne sont pas parties prenantes à la transformation des produits alimentaires. En revanche, l'agriculture de subsistance et de semi-subsistance y a une grande valeur sociale, culturelle et environnementale.

76. A la suite de l'adhésion des 12 nouveaux Etats membres de l'Union européenne, le nombre de consommateurs européens s'est accru de 55 %²⁴. Les exportateurs de l'UE-15 ont augmenté leur part de marché dans les nouveaux Etats membres, en particulier dans le secteur des produits transformés. De même, l'adhésion de ces nouveaux Etats a permis aux investisseurs de l'UE-15 de renforcer leur position dans le secteur agroalimentaire.

77. Concernant les dépenses au niveau de l'Union européenne, les 12 pays en question ont perçu, de 2000 jusqu'à leur adhésion en 2004, une aide au titre du programme SAPARD²⁵ dans une limite budgétaire annuelle de 520 millions d'euros, soit un peu plus de 1 % du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Entre 2004 et 2006, les dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont reçu de 5 à 8 % des enveloppes du FEOGA. A la fin de la période budgétaire 2007-2013, la part des paiements directs et du développement rural pour l'UE-12 ne devrait atteindre que 19 % du budget total de la PAC, alors que ces pays représentent près de 30 % de la superficie agricole utilisée et plus de 50 % de la main-d'œuvre agricole.

78. L'acte d'adhésion a introduit une longue période de mise en œuvre progressive de neuf ans (2004-2013), avec un niveau initial des paiements directs au titre de la PAC très faible pour les nouveaux Etats membres (25 % du niveau applicable aux Etats membres de l'UE-15), alors que ces derniers (UE-12) ont dû dans le même temps supporter d'importants coûts sociaux et économiques pour intégrer les règles de la PAC et s'y adapter. Cette donne a largement faussé la concurrence dans le marché unique, au détriment des agriculteurs des nouveaux Etats membres de l'Union européenne. En d'autres termes, l'écart de niveau des paiements directs entre l'UE-12 et l'UE-15 n'a pas permis de garantir des conditions équitables, et dans plusieurs nouveaux Etats membres de l'Union européenne les producteurs ont vu leur position s'affaiblir même sur leur marché national. En outre, les nouveaux Etats membres (UE-12) ont été contraints d'appliquer des paiements directs nationaux complémentaires (*top-ups*), qui peuvent être considérés comme une forme de cofinancement et qui ont entraîné de graves difficultés politiques et économiques dans certains pays de l'UE-12. Du fait de contraintes budgétaires et contrairement aux objectifs et principes généraux de la PAC – mais aussi, contrairement à la pratique dans l'UE-15 – la plupart des Etats de l'UE-12 ont dû regrouper une partie de leurs dotations communautaires octroyées pour le développement rural (au titre du second pilier) pour financer les paiements directs nationaux complémentaires.

79. Par conséquent, il est primordial – en termes politiques, économiques et sociaux – de traiter la question de l'équité entre Etats membres de l'Union européenne pour la prochaine période budgétaire de la PAC (2014-2020).

2.6. Conclusions

80. Le rapporteur considère que la prochaine réforme de la PAC pour l'UE-27 doit viser à introduire des règles plus générales et plus simples afin de tenir compte des réalités agricoles extrêmement diverses dans l'Union européenne élargie, de garantir une plus grande équité entre Etats membres et de combler les écarts au niveau des paiements directs, qui sont actuellement considérables. Par ailleurs, la PAC doit relever sans tarder les nouveaux défis du XXI^e siècle. A cet égard, le rapporteur se félicite de la communication publiée par la Commission en novembre 2010, qui énonce trois grands objectifs pour la réforme de la PAC: une production alimentaire viable; une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat; et un développement territorial équilibré.

24. 177 millions d'habitants environ, tableau EUROSTAT, chiffres provisoires pour 2010.

25. Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural de l'Union européenne.

81. Concernant la production alimentaire viable, le rapporteur souligne la nécessité pour chaque pays de s'efforcer d'être autonome et de produire ses propres aliments de base. Les denrées doivent être produites «au plus près du consommateur», en privilégiant des chaînes d'approvisionnement courtes pour réduire les coûts de transport, de distribution et de vente au détail, excessifs, mais aussi pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre liées au transport. Le rapporteur se félicite par ailleurs des propositions présentées par la Commission dans le «Paquet qualité 2010», qui renforcent les systèmes pour les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées (AOP et IGP), et qui donnent des lignes directrices sur les bonnes pratiques concernant les systèmes volontaires de certification, qui permettraient aux consommateurs de faire des choix plus éclairés.

82. S'agissant de la gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat, le rapporteur met en avant la position des ONG environnementales, qui considèrent qu'un passage radical à des pratiques agricoles durables, capables de produire des rendements optimaux à long terme tout en faisant une utilisation efficace des ressources naturelles, s'impose. Ces pratiques doivent être sensibles à la biodiversité ainsi qu'à la fonctionnalité des écosystèmes et doivent permettre la production de produits sains, de grande qualité et ne présentant aucun risque. Le rapporteur souligne la nécessité de promouvoir l'agriculture biologique et l'agriculture à forte valeur naturelle en plus des mesures agro-environnementales s'appliquant plus généralement à toute la palette des pratiques agricoles. Outre l'application des principes de production intégrée précédemment mentionnés, il est nécessaire de préserver la diversité génétique et les variétés anciennes. Il semble par ailleurs essentiel de développer le secteur de l'élevage et de rétablir un lien entre la culture de produits agricoles et l'alimentation des animaux afin de réduire radicalement l'utilisation d'engrais synthétiques.

83. En ce qui concerne le développement territorial équilibré, le rapporteur partage l'avis du Comité des régions qu'il conviendrait de renforcer la politique du développement rural, en particulier dans l'optique de parvenir à l'objectif de la stratégie «Europe 2020» de créer une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés. Le rôle de l'agriculture et d'un modèle agricole plus durable est déterminant pour permettre l'unité, l'équilibre et l'équité dans la diversité en Europe, mais aussi pour éviter l'abandon des terres et l'exode rural. Les différents secteurs d'activité en zone rurale doivent pouvoir entrer en synergie et les relations avec les villes doivent être renforcées. Pour ce faire, il ne fait aucun doute qu'une mise en cohérence entre le premier et le second pilier de la PAC, mais aussi entre le système d'aides du second pilier et celui des fonds structurels de l'Union européenne, devra être réalisée.

84. Enfin, dans le contexte des relations internationales et du très vaste intérêt affiché partout dans le monde pour la sécurité alimentaire et conformément à la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire²⁶, le rapporteur fait valoir que les politiques de l'Union européenne – en particulier celles de l'agriculture, du commerce et du développement – contribuent à augmenter une production agricole durable ainsi que la productivité dans les pays en développement et aident ces pays à investir dans des politiques d'atténuation et d'adaptation pour améliorer la résistance au changement climatique, en prêtant une attention particulière aux petits producteurs agricoles et aux populations vulnérables.

26. FAO, Rome, 16-18 novembre 2009.

Annexe – La PAC en chiffres

Tableau I: La PAC dans le cadre financier 2007-2013

Crédits d'engagement (en millions d'euros à prix constants 2004)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL 2007-2013
A. TOTAL crédits d'engagement pluriannuels UE-27, dont:	120 702 (100 %)	121 473 (100 %)	122 564 (100 %)	122 952 (100 %)	124 007 (100 %)	125 527 (100 %)	127 091 (100 %)	864 316 (100 %)
1. agriculture – politique des marchés et aides directes, dont:	43 120 (35,7)	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645 (32 %)	293 105 (33,9 %)
UE-15	39 928 (33 %)	38 710	37 723	36 735	35 775	34 828	33 826 (26,6 %)	257 525 (29,7 %)
UE-12 (nouveaux membres)	3 192	3 987	4 556	5 129	5 678	6 219	6 819	35 580 (4,1 %)
2. agriculture – développement rural, dont:	10 710 (8,8 %)	10 447	10 185	9 955	9 717	9 483	9 253 (7,3 %)	69 750 (8 %)
UE-15	—	—	—	—	—	—	—	36 740 (4,2 %)
UE-12 (nouveaux membres)	—	—	—	—	—	—	—	33 010 (3,8 %)
B. TOTAL AGRICULTURE (1 + 2)	53 830 (44,5 %)	53 144 (43,7 %)	52 464 (42,8 %)	51 819 (42,1 %)	51 170 (41,2 %)	50 530 (40,2 %)	49 898 (39,3 %)	362 855 (41,9 %)
TOTAL crédits d'engagement pluriannuels (A) en pourcentage du PNB (UE-27)	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,048 %
TOTAL crédits d'engagement de l'agriculture (B) en pourcentage du PNB (UE-27)	0,49 %	0,47 %	0,46 %	0,43 %	0,42 %	0,41 %	0,39 %	0,44 %

Sources:Elaboration à partir des documents suivants: European Commission, «Working Document of the Commission Services: Indicative breakdown of expenditure within individual headings and sub-headings, after the trilogue of 4 April 2006», fiche n° 94 Rév. 1, 11 avril 2006); accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14 juin 2006, annexe I); décision 2006/493/CE du Conseil établissant les montants en faveur du développement rural (JO L 195 du 15 juillet 2006).

Tableau II: Chiffres de base de l'agriculture communautaire

	Superficie agricole utilisée (SAU) (1 000 ha)	Nombre d'exploitations (1 000 exploitations)	SAU par exploitation (ha)	Emploi dans le secteur (agriculture, sylviculture, chasse, pêche) (1 000 personnes)	Production de la branche d'activité agricole (millions d'euros)	Part de l'agriculture dans le PIB/VAB (%)	SAU classée comme zone défavorisée (%)
	2006	2005	2005	2006	2006	2006	2000-2003
BE	1 382	52	26,9	83	6 827	0,7	20,4
BG	5 190	535	5,1	252	3 471	6,2	—

	Superficie agricole utilisée (SAU) (1 000 ha)	Nombre d'exploitations (1 000 exploitations)	SAU par exploitation (ha)	Emploi dans le secteur (agriculture, sylviculture, chasse, pêche) (1 000 personnes)	Production de la branche d'activité agricole (millions d'euros)	Part de l'agriculture dans le PIB/VAB (%)	SAU classée comme zone défavorisée (%)
CZ	3 566	42	84,2	182	3 567	0,8	50,4
DK	2 699	48	53,6	87	8 133	1,1	1,1
DE	16 951	390	43,7	844	40 070	0,6	49,6
EE	762	28	29,9	32	542	1,7	39,8
EL	3 254	834	4,8	533	10 470	3,1	82,7
ES	25 359	1 079	23	944	37 327	2,3	81,3
FR	29 538	567	48,6	977	60 645	1,4	44
IE	4 307	133	31,8	117	5 498	0,9	52,8
IT	14 710	1 729	7,4	982	43 076	1,7	51
CY	169	45	3,4	15	618	2,3	90,5
LV	1 856	129	13,2	122	851	1,9	72,7
LT	2 791	253	11	187	1 612	2,3	43,7
LU	129	2	52,7	4	244	0,3	100
HU	5 809	715	6	188	6 001	2,5	19,2
MT	10	11	0,9	3	127	1,2	100
NL	1 899	82	23,9	259	22 110	1,7	11,1
AT	3 240	171	19,1	217	5 699	1	75,3
PL	15 957	2 477	6	2 304	16 173	2,4	51,2
PT	3 767	324	11,4	604	6 767	1,8	86,7
RO	14 117	4 256	3,3	2 843	14 365	7,2	—
SI	491	77	6,3	92	1 064	1,5	73,9
SK	1 939	69	27,4	101	1 770	1,1	50,2
FI	2 301	71	32,1	114	3 756	0,5	100
SE	3 150	76	42,1	98	4 382	0,4	52,1
UK	16 761	287	55,4	382	21 558	0,4	47,1
EU-15	145 404	5 843	21,4	6 244	276 562	1,1	57,4
EU-25	162 796	9 688	16	9 468	308 888	1,2	55,1
EU-27	182 103	14 479	11,9	12 564	326 725	1,2	—

Sources: Commission européenne, «L'agriculture dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques 2007»; Commission européenne, «Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information», rapport 2007, novembre 2007.

Tableau III: Indicateurs agro-environnementaux de base

Pays / Groupe de pays	(a) Importations (millions d'euros)	% sur 3	(b) Exportations (millions d'euros)	% sur 3	Solde (b – a)
1. Total (2 + 3)	278 806	—	285 835	—	7 029
2. Commerce intra-UE	211 068	—	213 570	—	2 502
3. Commerce extra-UE	67 738	100	72 265	100	4 527
Pays candidats (2006) ²⁷	4 633	6,8	4 331	6	– 302
Suisse	2 417	3,6	4 683	6,5	2 266
Norvège	372	0,5	2 142	3	1 770
Russie	607	0,9	6 641	9,2	6 034

27. Roumanie, Bulgarie, Croatie, Turquie.

Pays / Groupe de pays	(a) Importations (millions d'euros)	% sur 3	(b) Exportations (millions d'euros)	% sur 3	Solde (b – a)
Bassin méditerranéen ²⁸	7 235	10,7	8 396	11,6	1 161
Etats arabes du Golfe ²⁹	249	0,4	3 255	4,5	3 006
Inde	1 396	2,1	348	0,5	– 1 048
Chine	2 862	4,2	1 375	1,9	– 1 487
Japon	138	0,2	4 083	5,7	3 945
ANSE ³⁰	5 565	8,2	2 529	3,5	– 3 036
ALENA ³¹	8 407	12,4	17 503	24,2	9 096
Etats-Unis d'Amérique	6 496	9,6	14 624	20,2	8 128
Mercosur ³²	14 552	21,5	805	1,1	– 13 747
Brésil	9 129	13,5	630	0,9	– 8 499
Argentine	4 830	7,1	107	0,1	– 4 723
ACP (Convention de Lomé)	8 905	13,1	5 048	7	– 3 857
Australie	1 821	2,7	1 438	2	– 383
Nouvelle-Zélande	2 203	3,3	196	0,3	– 2 007

Source: Commission européenne, «L'agriculture dans l'Union européenne – informations statistiques et économiques, 2007».

28. Maroc, Algérie, Tunisie, Turquie, Egypte, Israël, Liban, Syrie, Libye, Jordanie, Cisjordanie et bande de Gaza, Canaries, Ceuta, Melilla, Albanie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, «L'ex-République yougoslave de Macédoine».

29. Arabie saoudite, Koweït, Bahreïn, Oman, Qatar, Emirats arabes unis.

30. Myanmar, Thaïlande, Laos, Viêt Nam, Indonésie, Malaisie, Brunei, Singapour, Philippines et Cambodge.

31. Pays signataires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

32. Brésil, Paraguay, Uruguay et Argentine.