



**HAL**  
open science

## Agriculture mondiale, régulation des marchés et devenir de la PAC

Vincent Chatellier

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier. Agriculture mondiale, régulation des marchés et devenir de la PAC. Colloque de L'ADEVIA (Action pour le DEveloppement International Agricole), Sep 2009, Rennes, France. 6 p. hal-02813236

**HAL Id: hal-02813236**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02813236>**

Submitted on 6 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Colloque de l'ADEVIA – Rennes, 16 septembre 2009

Note de Vincent CHATELLIER, Ingénieur de Recherche à INRA Nantes

### AGRICULTURE MONDIALE, REGULATION DES MARCHES ET DEVENIR DE LA PAC

#### L'agriculture est un secteur spécifique qui nécessite une intervention des pouvoirs publics

L'intervention publique en agriculture ne doit pas être systématique ou généralisée, mais elle demeure à bien des égards souvent nécessaire. Ce secteur économique présente plusieurs spécificités qui font que sa régulation et son développement ne peuvent être laissés au seul jeu du marché (équilibre entre l'offre et la demande par les prix) et/ou à l'intérêt particulier de ses différents opérateurs.

En contribuant de manière déterminante à l'emploi dans les Pays en Développement (PED), l'agriculture est placée au cœur de l'organisation sociale d'une part importante de l'humanité, même si près de la moitié des êtres humains vivent désormais en ville (contre seulement 10% au début du XX<sup>ème</sup> siècle). De fait, elle contribue à assurer une certaine stabilité politique dans de nombreux pays, notamment les plus pauvres. D'après les estimations de la FAO, la population dite « agricole » s'élève actuellement à 2,6 milliards de personnes, soit 41% de la population mondiale (49% dans les PED et 6% dans les pays développés). Du fait l'essor démographique, et en dépit gains importants de productivité des facteurs de production (terre, travail, cheptel), surtout dans les pays développés, cette population a augmenté d'un milliard d'individus depuis 1950. A l'échelle mondiale, l'agriculture couvre encore 43% de la population active, cette proportion atteignant 65% en Chine continentale, 60% en Afrique subsaharienne, 58% en Inde et 46% en Indonésie. Proche de 15% au Brésil, elle est en revanche inférieure à 3% dans la grande majorité des grands pays développés (Australie, Canada, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, etc.). Dans la plupart des PED, les femmes jouent un rôle important en agriculture, secteur qui est de loin leur premier pourvoyeur d'emplois.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent prêter une attention toute particulière au rôle crucial que l'agriculture joue encore en matière d'emplois, surtout dans les pays les plus pauvres. Le taux de chômage dans les villes y est déjà élevé (bien que parfois difficilement chiffrable), le développement du secteur des services est naturellement limité par la faiblesse des revenus et le développement de nouvelles technologies est freiné par un niveau d'éducation souvent insuffisant et des financements publics limités dans la recherche. Si l'amélioration de la productivité des facteurs de production est indispensable à l'agriculture de ces pays pour faire face à la hausse des besoins alimentaires, il importe que celle-ci soit privilégiée par la voie de l'agriculture familiale. Dans ces pays, l'industrialisation du secteur agricole et la création de très grandes exploitations (ou domaines), selon des modèles connus ailleurs (dont aux Etats-Unis), ne semblent pas souhaitables ni socialement, ni économiquement. En agriculture, les très grandes structures utilisant de la main d'œuvre salariée, comme cela a existé dans les pays de l'Europe de l'Est, sont très souvent moins efficaces qu'une somme de petites exploitations mobilisant une main d'œuvre d'origine familiale.

Du fait de son caractère multifonctionnel, l'agriculture ne produit pas que des biens marchands. Elle joue aussi un rôle essentiel dans l'occupation des terres de la planète (38% contre 29% pour les forêts et terrains boisés) et, par là, influe directement sur l'environnement et la structuration des paysages. A l'échelle mondiale, la superficie agricole est évaluée à 5 milliards d'hectares, dont 69% correspondent à des pâturages permanents, 28% à des terres arables et 3% à des cultures permanentes. Les disponibilités actuelles en surface agricole sont, en moyenne mondiale, de 0,8 hectare par habitant, mais de forts écarts existent, notamment entre les PED (0,66 hectare par habitant) et les pays développés (1,34 hectare par habitant). Avec 0,35 hectare de surface agricole par habitant, l'Union européenne (UE) est moins bien dotée que l'Argentine (4,60), la Russie (1,50), les Etats-Unis (1,42) ou même l'Ethiopie (0,44), mais nettement mieux que l'Inde (0,17) ou le Japon (0,04). Ces écarts doivent cependant être immédiatement mis en relation avec la productivité des sols, les rendements étant, par exemple, considérablement plus élevés dans l'UE qu'en Afrique subsaharienne. Dans la grande majorité des pays du monde, la disponibilité en foncier agricole par habitant diminue au fil de l'essor démographique et du recul des surfaces agricoles, lequel s'opère souvent au détriment des terres les plus productives. La relation entre l'agriculture, le territoire et l'environnement fait nécessairement l'objet de débats controversés dans la mesure où les activités agricoles peuvent avoir des effets positifs sur l'environnement (entretien du territoire, ouverture des

paysages, etc.) ou négatifs (pollution des eaux, dégradations physique, chimique et biologique des sols, émission de gaz à effet de serre, atteinte à la biodiversité, etc.). Ces impacts territoriaux et environnementaux contrastés de l'agriculture justifie pleinement une intervention des pouvoirs publics dans l'orientation de ce secteur. Cette dernière est pour le moment encore plus fréquente dans les pays développés que dans les pays pauvres où les moyens d'actions sont plus faibles et où la hiérarchie des préoccupations politiques est souvent différente. Elle passe par la subordination du versement des soutiens aux agriculteurs au respect de règles environnementales strictes, par la mise en œuvre de taxes ou par la fixation de normes. Outre les politiques publiques, les consommateurs, eux mêmes, peuvent avoir une influence sur les dynamiques à l'œuvre dans le secteur agricole en donnant la priorité aux produits alimentaires dont ils jugent l'empreinte écologique plus favorable. Pour y parvenir, cela exige une traçabilité des produits agricoles tout au long de la chaîne agroalimentaire et parfois la délivrance, sous l'autorité des pouvoirs publics, d'un signe officiel de qualité.

Outre son action à l'échelle planétaire en termes social (emplois), territorial et environnemental, l'agriculture est un secteur économique spécifique aussi dans la mesure où les biens fournis (les denrées alimentaires) sont indispensables à la vie de tous les êtres humains, qu'ils soient riches ou pauvres. De fait, la question de l'indépendance alimentaire est politiquement stratégique pour tous les gouvernements. Une carence, même momentanée, de biens alimentaires dans un pays entraîne inéluctablement de vives tensions et le risque de troubles sociaux majeurs. Les produits alimentaires sont aussi singuliers par rapport à d'autres biens consommés car ils sont ingérés. Ils interfèrent donc directement avec la santé humaine. Pour assurer une protection optimale des consommateurs, les autorités gouvernementales doivent veiller à ce que tous les opérateurs des filières agroalimentaires (producteurs, transformateurs, distributeurs) respectent scrupuleusement les normes publiques imposées (méthode de production, stockage, respect de la chaîne de froid, délais de mise en marché, étiquetage, etc.). De même, et en arguant parfois du principe de précaution, elles doivent tout mettre en œuvre pour éradiquer certaines maladies qui se propagent, parfois rapidement, sans respect des frontières administratives, chez les végétaux et les animaux. Comme l'histoire récente l'a tristement rappelé, au gré de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), de la fièvre catarrhale ovine (FCO), de l'influenza aviaire, de la peste porcine ou de la fièvre aphteuse, les politiques sanitaires sont essentielles. La vigilance accrue des consommateurs aux questions sanitaires et de santé, surtout dans les pays riches où l'espérance de vie ne cesse de croître, conduira à ce que les flux internationaux de produits agricoles dépendront, encore plus demain qu'aujourd'hui, de la capacité des pays exportateurs à respecter des normes, publiques ou privées, de plus en plus exigeantes.

Les équilibres entre l'offre et la demande de biens agricoles sont difficiles à obtenir en agriculture. Au niveau de l'offre, le principal écueil tient à l'influence, difficilement maîtrisable, des aléas climatiques sur le niveau des rendements. Ceux-ci varient parfois de manière importante d'une année sur l'autre, sans qu'il ne soit possible d'y remédier techniquement. De plus, l'offre de biens agricoles est, par essence, rigide à court terme. Le processus de production exige, en effet, un délai plus ou moins long entre la mise en production et la récolte du produit final ; le cycle de production est, par exemple, annuel pour les céréales, mais il est encore plus long pour les productions de ruminants. Cette rigidité génère des difficultés d'ajustement, en temps réel, entre l'offre et la demande, ce d'autant que cette dernière est assez inélastique par rapport au niveau des prix. Cela signifie qu'un accroissement sensible du prix ne provoque pas toujours de baisse correspondante de la demande (et inversement). Une autre spécificité importante du secteur agricole est que celui-ci ne donne pas facilement lieu à la réalisation d'économie d'échelle. Les facteurs de production y sont, en effet, souvent fixes : le foncier est peu extensible globalement ; le travail agricole est peu mobile à court terme et, du moins dans les pays pauvres, souvent peu qualifié ; le capital utilisé est trop spécifique pour autoriser aisément à des réorientations productives.

Pour toutes ces raisons, l'intervention publique dans ce secteur économique est nécessaire et le restera encore longtemps, tant dans les pays développés que dans ceux en développement. Cette intervention doit être ambitieuse. Elle ne doit pas être limitée seulement à la protection des consommateurs ou à l'organisation des règles de la concurrence. Elle doit aussi concerner la préservation des ressources dédiées à ce secteur (politiques foncières), l'amélioration de son impact environnemental et la stabilisation des cours. La forte volatilité des prix ne permet pas aux petits paysans, surtout dans les pays pauvres, de prendre des risques en terme d'investissements, pourtant nécessaires au développement de la production agricole.

## La PAC s'est déjà adaptée, mais les réformes devront se poursuivre

La PAC, comme la politique agricole américaine ou celle d'autres pays, est naturellement concernée par les grands défis posés au monde du XXI<sup>ème</sup> siècle : nourrir la population, préserver les ressources naturelles et la biodiversité, faire face au changement climatique, trouver de nouvelles formes d'énergie, occuper harmonieusement le territoire, lutter contre le chômage ou le sous-emploi. En raison de son histoire, de la richesse des pays qui la fondent, de sa place dans la production agricole mondiale, la PAC doit et peut devenir, moyennant une refonte en profondeur, un exemple prometteur de politique publique. En concertation étroite avec d'autres pays développés ou en développement, elle doit être motrice dans l'innovation nécessaire des politiques internationales ayant trait à l'agriculture. L'UE ne peut limiter son action au seul respect des engagements pris dans les accords commerciaux internationaux. Elle doit être innovante et force de propositions pour favoriser une meilleure régulation des marchés agricoles et mettre un terme aux dysfonctionnements qui conduisent à la sous-alimentation d'une part croissante de la population mondiale. Dans ce sens, les autorités communautaires doivent être exigeantes au sein des organisations internationales (Banque mondiale, FAO, FMI, OCDE, OMC, PAM) pour qu'elles agissent de façon encore plus concertée qu'aujourd'hui au bénéfice de ces objectifs.

La PAC peut contribuer, à sa mesure, à relever certains défis évoqués ci-dessus. Depuis sa mise en œuvre lors du Traité de Rome en mars 1957, elle a déjà montré combien elle était capable de se transformer au gré des élargissements successifs de l'UE, de la montée en puissance des exigences sociétales et des modifications induites par l'accord agricole du Cycle de l'Uruguay. Les adaptations successives de la PAC ne l'ont pas pour autant amené à se détourner de ses trois principes fondateurs. Le premier principe est celui de l'unicité des marchés. Il implique la mise en œuvre de règles administratives, sanitaires et vétérinaires communes entre tous les Etats membres de l'UE, l'adoption de prix institutionnels identiques et l'instauration d'un tarif douanier uniforme aux frontières extérieures. Le second principe est celui de la préférence communautaire. Grâce aux mécanismes de protection appliqués aux frontières européennes, et progressivement plus encadrés par les règles multilatérales de l'OMC (passage d'une protection par des prélèvements variables à l'importation à des droits de douane fixes dont les montants sont diminués), les Etats membres déficitaires pour tel ou tel produit agricole sont incités à s'approvisionner en priorité dans un pays partenaire. Le troisième principe est celui de la solidarité financière. Il suppose que les dépenses agricoles de la PAC soient supportées en commun par les Etats membres, de façon indépendante de leur spécialisation agricole ou du retour budgétaire dont ils bénéficient.

Le développement de l'agriculture française et européenne au cours des cinquante dernières années tient, pour une grande part, à ces choix initiaux d'une politique agricole protectrice, fondée sur ces trois principes. Il tient aussi à d'autres facteurs, tels que le développement de la mécanisation, l'essor de la génétique, l'amélioration des techniques, la restructuration foncière (remembrement, drainage, etc.), l'organisation de structures pour assurer la formation et le conseil aux agriculteurs, la structuration des filières agroalimentaires, etc. Ainsi, l'agriculture européenne qui était déficitaire pour la plupart des produits agricoles au lendemain de la seconde guerre mondiale est progressivement devenue excédentaire, au point d'occuper, depuis de nombreuses années déjà, le premier rang des exportateurs de produits agroalimentaires. Cette augmentation spectaculaire de l'offre agricole a initialement été encouragée par la fixation, à un niveau élevé, de prix garantis et par une intervention publique quasi systématique (stockage des excédents, octroi d'aides à l'exportation, soutiens à l'écoulement des produits sur le marché intérieur, etc.). A partir du milieu des années quatre-vingt et jusqu'à maintenant, les autorités communautaires ont modifié à plusieurs reprises les règles de fonctionnement de la PAC. Les réformes adoptées depuis 1992 visent essentiellement à mieux ajuster l'offre à la demande de produits agricoles, maîtriser les dépenses publiques, intégrer davantage certaines préoccupations sociétales (environnement, sécurité alimentaire, bien être animal) et rendre les instruments de soutien de la PAC progressivement plus compatibles avec les exigences des négociations multilatérales de l'OMC.

Comme le confirme l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la PAC poursuit toujours les cinq objectifs qui lui avaient été assignés à sa création, à savoir : a) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ; b) assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; c) stabiliser les marchés ; d)

garantir la sécurité des approvisionnements ; e) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. D'autres objectifs applicables à l'ensemble des politiques et actions de l'UE ont cependant été progressivement ajoutés à ces objectifs spécifiques de la PAC. Ainsi, la santé publique, la protection des consommateurs, la cohésion économique et sociale ou la protection de l'environnement sont également devenus des objectifs à part entière de la PAC. Cette dernière n'est donc pas simplement une politique agricole au service des seuls agriculteurs. Elle est, plus fondamentalement, une politique agricole, alimentaire, environnementale et territoriale.

Les décisions arrêtées par les ministres de l'agriculture des vingt-sept Etats membres dans le cadre du bilan de santé de la PAC en novembre 2008 (renforcement du découplage des aides directes, réorientation d'une partie des aides directes du premier pilier, incitation à une plus grande uniformisation du montant du paiement unique par hectare, suppression de la jachère, abandon des quotas laitiers à horizon de 2015) s'inscrivent dans une double logique de désengagement progressif des pouvoirs publics dans la régulation du secteur agricole et de simplification des instruments d'intervention. Cette évolution de la PAC, qui constitue une étape supplémentaire dans son long processus de transformation, n'est pas toujours bien comprise des agriculteurs eux mêmes. Dans ce contexte, et pour qu'ils continuent à s'engager dans ce métier et à investir durablement dans ce secteur, les agriculteurs ont besoin d'une stabilité des marchés, d'une lisibilité à moyen terme sur les règles de la PAC et d'une robustesse du contrat qui les lie à la société.

Au-delà des seules mesures techniques adoptées par les Etats membres en 2009 dans la continuité du bilan de santé de la PAC, il est nécessaire que les autorités communautaires s'engagent aussi clairement que possible et de manière simultanée dans au moins quatre directions :

i) L'agriculture européenne doit être productive. Dans une zone géographique aussi favorisée en termes de climat, de potentiel agronomique et de savoir-faire agricole que l'UE, il est légitime de se donner pour objectif que les agriculteurs européens puissent survenir à l'essentiel des besoins alimentaires de la population de l'UE (environ 500 millions d'habitants). L'UE, qui a une vocation agricole importante, devra participer avec d'autres zones à l'essor nécessaire de la production mondiale de denrées alimentaires. Cette stratégie visant à assurer une certaine souveraineté alimentaire ne signifie nullement que l'UE doit être outrageusement protectionniste ou exagérément fermée aux marchés internationaux. Les importations européennes de produits agricoles, qui sont quantitativement importantes, devraient concerner en priorité les produits que les agriculteurs européens ne sont pas capables de produire localement. En effet, les flux de marchandises entre pays ayant les mêmes spécialisations agricoles ont aussi un coût environnemental trop rarement pris en compte. Pour les exportations, celles-ci devraient être envisagées principalement au bénéfice de pays développés ayant des difficultés à assurer leur propre auto-alimentation ou souhaitant accéder à des produits aux qualités spécifiques (traçabilité de l'origine). Pour les PED importateurs nets de produits agricoles ou pour les PMA, les exportations ne devraient être envisagées que dans la mesure où celles-ci n'entrent pas en concurrence déloyale, du fait des soutiens internes, avec le développement souhaitable des productions vivrières de ces pays. L'amélioration de la productivité de l'agriculture sera désormais, dans l'UE, plus difficile à obtenir que dans d'autres pays, tant les résultats obtenus sur ce plan ont déjà été exceptionnels. La préservation du potentiel agricole européen passe aussi par une volonté des Etats de limiter, au travers des politiques foncières, la baisse tendancielle des disponibilités en foncier agricole.

ii) L'agriculture européenne doit être écologiquement responsable, soucieuse de ses territoires et porteuse d'innovations environnementales. Le changement climatique induit par les gaz à effet de serre, la raréfaction des disponibilités en eau, la pollution des nappes phréatiques, la perte de biodiversité, la hausse du prix de l'énergie (et donc des intrants tels que les engrais), l'entretien des paysages, le recul du foncier agricole au profit de l'urbanisation ou l'appauvrissement des sols sont autant de défis lancés à l'agriculture du XXI<sup>ème</sup> siècle. Si la PAC doit favoriser le développement d'une agriculture productive, elle doit le faire en intégrant simultanément ces différentes préoccupations environnementales et territoriales. C'est pour cette raison que le challenge qui est lancé à l'agriculture européenne est considérable. Il impose de partir d'un postulat simple, mais en opposition avec celui qui considère que le commerce suffira de lui-même à résoudre tous les problèmes : le monde aura besoin de toutes ses agricultures, dans leur diversité, pour y parvenir. La PAC doit donc s'engager avec encore plus de fermeté sur la voie d'une réconciliation durable entre l'agriculture et l'environnement. Elle doit devenir un exemple pour d'autres pays en terme de « croissance verte » réussie. Grâce à tous les outils dont les pouvoirs publics européens disposent déjà (les soutiens

directs aux agriculteurs, les directives et normes environnementales, les mécanismes de taxation, les réglementations relatives à l'occupation des sols, etc.), il est possible de progresser dans cette direction. L'urgence n'est pas de réduire les enveloppes budgétaires allouées à l'agriculture, ni même de détricoter les outils de la PAC, mais de les réorienter vers la satisfaction de ces nouveaux objectifs. La fourniture par les agriculteurs de ces services environnementaux attendus peut parfois être directement marchande, lorsqu'elle donne lieu à une meilleure valorisation commerciale des produits ; dans le cas contraire, elle peut aussi justifier l'octroi de soutiens spécifiques de la part des contribuables. Pour parvenir au mieux à relever ces défis, il convient d'engager ce mouvement dès maintenant, même si les préoccupations environnementales ne sont encore pas véritablement prises en compte dans les négociations de l'OMC. Il est également nécessaire que ces évolutions se fassent avec l'adhésion bien comprise des agriculteurs et de leurs organisations agricoles. Cette nouvelle révolution de l'agriculture, qualifiée parfois « d'écologiquement intensive », devra faire appel aux innovations scientifiques, aux expérimentations techniques, aux confrontations d'expériences entre l'agriculture conventionnelle, raisonnée ou biologique et à une adaptation de la formation des futurs agriculteurs. En France, plusieurs initiatives récentes montrent que les pouvoirs publics souhaitent s'inscrire dans cette dynamique : les décisions prises, en 2009, suite au bilan de santé de la PAC permettent de réorienter 15% des aides du premier pilier au bénéfice de mesures environnementales et territoriales, des productions agricoles les plus fragiles ou de la gestion des risques ; dans la continuité du Grenelle de l'environnement, l'opération intitulée « Objectif Terres 2020 » suggère que le modèle agricole français emprunte, au travers d'une soixantaine de mesures, cinq voies prioritaires : réduire l'usage et l'impact des produits phytosanitaires ; engager chaque entreprise agricole dans le développement durable ; développer les potentialités de l'agriculture biologique ; remettre l'agronomie au centre de l'agriculture ; repenser des pratiques adaptées aux territoires.

iii) L'agriculture européenne doit être plus équitable. Les aides directes allouées aux agriculteurs européens sont fortement concentrées car elles ont été initialement déterminées pour compenser, au niveau de chaque agriculteur, le choc économique induit par la baisse des prix institutionnels. La mise en œuvre du paiement unique découplé a permis, du moins dans certains Etats membres (mais pas en France), de rompre légèrement cette logique qui veut que le montant des aides directes par exploitation soit proportionnelle à sa taille. Dans la perspective de débats internes complexes entre Etats membres sur les perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020, il semble nécessaire que les soutiens publics alloués à l'agriculture européenne deviennent plus justifiables. Pour ce faire, et contrairement à ce qu'imposent les règles de l'OMC, le montant des aides directes devrait pouvoir être adapté à l'évolution des prix agricoles domestiques (comme les aides contractuelles aux Etats-Unis). Plus globalement, ils devront être réorientés pour permettre de rétribuer les agriculteurs qui s'engagent dans la voie du développement durable (au travers de mesures contractuelles), ce tout en tenant compte de l'importance des emplois agricoles qu'ils mobilisent.

iv) L'agriculture européenne doit être régulée. Cette régulation est nécessaire en raison de la défaillance des marchés agricoles, de la répétition des crises sectorielles ou des externalités générées par le secteur. Sans une régulation optimale, les agriculteurs européens seront soumis à des variations de prix qui rendront hypothétique leur maintien ou la satisfaction d'un objectif de développement durable de long terme. Il ne s'agit pas, bien entendu, de revenir aux mécanismes protecteurs d'antan qui avaient été imaginés pour stimuler l'offre agricole intérieure dans un monde moins réglementé et moins internationalisé que ce qu'il est devenu. Il ne s'agit pas, non plus, de vouloir maintenir à tout prix des instruments publics de régulation qui ont eu leur pleine justification à un moment donné de l'histoire de la PAC, mais qui sont devenus obsolètes ou moins adaptés à l'économie d'aujourd'hui. Il s'agit, en revanche, de proposer aux agriculteurs européens, notamment à ceux engagés dans des productions agricoles à cycle long, des instruments qui permettent d'atténuer l'impact de trop fortes oscillations de prix induites par une inadéquation momentanée de l'offre à la demande. Dans ce sens, le maintien d'une protection tarifaire minimale aux frontières est nécessaire, même si l'UE doit, en contrepartie, consentir un accès renforcé à son marché intérieur au travers d'une augmentation raisonnable de ses contingents d'importation. Le maintien d'une intervention publique directe sur les marchés est également souhaitable (stockage), mais celle-ci doit être limitée pour éviter qu'elle n'entraîne une désresponsabilisation collective des producteurs. La constitution de fonds publics permettant d'indemniser les producteurs en cas de crises sanitaires est d'autant plus nécessaire que ces crises sont devenues fréquentes et qu'elles ont parfois des répercussions économiques lourdes. Si les quotas en production laitière devraient être supprimés à horizon de 2015, les pouvoirs publics doivent chercher à offrir un cadre organisationnel qui permettent à la future contractualisation entre les producteurs et les industriels de la transformation du lait de s'établir dans

des termes équilibrés. De même, ils doivent prévoir des mesures de compensation à long terme pour les exploitations laitières de montagne pénalisées par une moindre productivité du travail et des coûts élevés de collecte du lait. Les pouvoirs publics doivent également contribuer au développement des instruments de gestion des risques par les mécanismes assurantiels (contrats à terme, contrats d'assurance récoltes, contrats d'assurance revenus, etc.), ce tout en prenant bien acte du fait que ces contrats, de nature privée, ne peuvent se substituer intégralement à l'intervention publique. Enfin, ils doivent veiller à l'obtention d'un meilleur équilibre dans la répartition de la valeur ajoutée entre les producteurs, les industriels et les distributeurs. La réflexion sur les instruments de régulation à maintenir et à développer dans le secteur agricole donnera nécessairement lieu à des arbitrages politiques difficiles dans la mesure où les intérêts sont parfois contradictoires entre les producteurs (stabilité des prix à long terme, optimisation du revenu), les consommateurs (recherche de prix bas, de sécurité alimentaire et de diversité des produits) et les contribuables (averses à l'augmentation des dépenses publiques).

L'agriculture européenne a donc besoin d'une PAC ambitieuse, innovante et résolument orientée vers la satisfaction des nouveaux défis économiques, sociaux, territoriaux et environnementaux qui s'ouvrent à elle. L'avenir de la PAC ne peut être dissocié du devenir de la construction européenne, qui est d'autant plus nécessaire que les défis posés aujourd'hui dépassent, de loin, les seules frontières des Etats. Dans ce sens, le Traité de Lisbonne, signé en 2007 par les chefs d'État ou de gouvernement et qui doit être ratifié par chaque Etat membre, pourrait permettre d'adapter les institutions européennes aux exigences d'une UE élargie à 27 Etats membres. Avec l'adoption de ce Traité, l'UE sera dotée d'une personnalité juridique unique, ce qui renforcera son pouvoir de négociation, la rendra plus efficace sur la scène internationale et fera d'elle un partenaire plus visible aux yeux des pays tiers et des organisations internationales. De même, le Parlement européen, directement élu par les citoyens de l'UE, se verra octroyer de nouvelles attributions importantes dans le domaine de la législation, du budget et des accords internationaux. En particulier, le recours accru à la procédure de codécision permettra de placer le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil pour une grande part des actes législatifs. Dans le domaine de la PAC, qui est l'une des seules véritables politiques communes, cette évolution institutionnelle est porteuse d'espoirs.

**Vincent CHATELLIER**

Ingénieur de Recherche à l'INRA de Nantes

Email : [vincent.chatellier@nantes.inra.fr](mailto:vincent.chatellier@nantes.inra.fr)

Page internet personnelle : <http://tinyurl.com/cpxlp5>