



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

## Le Danemark et la Politique Agricole Commune

A.Hjortshoj Nielsen

### Abstract

A general analysis of Danish agricultural policy before and after joining the EC. A period of strong optimism followed the entry. Higher EEC prices were integrated into increased land values. But market and price expectations soon appeared to be too optimistic. Danish agriculture went into an acute liquidity crisis, due to dramatic levels of indebtedness. As a rule, Danes would favour liberal policies on the long run. But the author is aware that short term obstacles are to be taken into account.

### Résumé

Examen d'ensemble de la politique agricole depuis la période précédant l'entrée du Danemark dans la Communauté. Les hausses de prix consécutives à l'intégration dans la CEE ont été rapidement capitalisées sous forme de valeurs foncières accrues. Mais les anticipations trop optimistes se sont avérées exagérées et ont entraîné une crise d'insolvabilité, à cause du poids de l'endettement. Les Danois sont, dans le long terme, partisans de politiques libérales. Mais l'auteur est conscient des obstacles qui s'y opposent à court terme. (Red.)

---

### Citer ce document / Cite this document :

Nielsen A.Hjortshoj. Le Danemark et la Politique Agricole Commune. In: Économie rurale. N°163, 1984. pp. 15-19;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1984.3095>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1984\\_num\\_163\\_1\\_3095](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1984_num_163_1_3095)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## LE DANEMARK ET LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. Hjortshøj NIELSEN\*

### Résumé (1) :

Examen d'ensemble de la politique agricole depuis la période précédant l'entrée du Danemark dans la Communauté. Les hausses de prix consécutives à l'intégration dans la CEE ont été rapidement capitalisées sous forme de valeurs foncières accrues. Mais les anticipations trop optimistes se sont avérées exagérées et ont entraîné une crise d'insolvabilité, à cause du poids de l'endettement. Les Danois sont, dans le long terme, partisans de politiques libérales. Mais l'auteur est conscient des obstacles qui s'y opposent à court terme. (Red.)

### Summary :

#### DENMARK AND THE CAP

A general analysis of Danish agricultural policy before and after joining the EC. A period of strong optimism followed the entry. Higher EEC prices were integrated into increased land values. But market and price expectations soon appeared to be too optimistic. Danish agriculture went into an acute liquidity crisis, due to dramatic levels of indebtedness. As a rule, Danes would favour liberal policies on the long run. But the author is aware that short term obstacles are to be taken into account.

### Introduction

Du fait de la place qu'occupe l'agriculture dans l'économie danoise, la Politique Agricole Commune est un sujet d'intérêt majeur pour les économistes agricoles danois (comme d'ailleurs pour leurs collègues français). Les attitudes du Danemark vis-à-vis de la PAC ne peuvent être séparées de la politique agricole conduite avant l'entrée dans la Communauté en 1973, et de son évolution ultérieure. Elles dépendent aussi du développement des structures et de la production agricole depuis 1970, et de l'importance économique du secteur.

Quelles sont les positions danoises officielles actuelles à l'égard de la PAC? Une certaine ambiguïté les caractérise comme d'ailleurs la plupart des attitudes politiques.

#### LA POLITIQUE AGRICOLE DANOISE AVANT L'ENTRÉE DANS LA COMMUNAUTÉ

Assez vite après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, le Danemark a aboli les différentes mesures de politique agricole en vigueur pendant la guerre. Les conditions économiques favorables de la première partie des années cinquante ont permis d'abandonner les prix imposés et les autorisations de commercialisation sur les céréales en 1953. A partir de 1953, l'agriculture danoise s'est ouverte au marché mondial pour tous ses principaux produits, à de mineures exceptions près. Quelques restrictions aux importations étaient maintenues pour le sucre, les fruits et les légumes.

Les conditions économiques se sont cependant détériorées pour l'agriculture dans la seconde moitié des années cinquante. Malgré les efforts de rationalisation et une rapide réduction de la force de travail, les coûts de produc-

tion se sont fortement accrus. Les subventions à la production dans de nombreux autres pays ont freiné de plus en plus nettement les exportations. Par exemple les exportations d'œufs sur le marché britannique, qui représentaient auparavant les deux tiers des débouchés du Danemark à l'exportation, se sont pratiquement arrêtées en 1957, à cause de l'augmentation de la production en Grande-Bretagne. De même le marché du beurre en Angleterre s'est trouvé très affaibli par des exportations subventionnées en provenance de plusieurs pays.

Les prix réels en baisse sur le marché mondial ont été une source de problèmes économiques croissants pour les agriculteurs danois. Dès 1958 le Danemark a fait un premier pas - modeste - pour quitter la politique agricole libérale. Des prix ont été fixés pour le seigle et le blé, et des droits de douane instaurés sur les céréales brutes. La politique libérale a été complètement abandonnée en 1962, avec l'introduction de subventions directes aux agriculteurs. Alors qu'auparavant les prix agricoles au Danemark étaient ceux déterminés par l'offre et la demande mondiale, en 1962 ils furent fixés à un niveau permettant de couvrir les coûts de la part de la production destinée au marché intérieur.

Les mesures introduites au cours des années soixante ont eu deux objectifs principaux. D'abord, soutenir les revenus agricoles qui étaient déficients à cause des pertes de débouchés. Permettre ensuite d'attendre que les difficultés rencontrées à l'exportation, dues en partie à la formation de l'Europe des six, se résolvent tôt ou tard par l'adhésion du Danemark à la CEE.

On ne pouvait pas parler vraiment de politique agricole cohérente et soutenue sur longue période. On l'a plutôt

\* The Royal Veterinary and Agricultural University Copenhagen, Thorvaldsensvej 40, DK-1871 Copenhagen, Danemark.

qualifiée de « philosophie de la salle d'attente ». L'agriculture danoise devait survivre dans une période de transition. A la fin des années soixante le soutien à l'agriculture représentait 16 à 18 % de la valeur totale de la production.

La politique de soutien à l'agriculture au cours de cette période était l'objet de nombreuses critiques, notamment des principaux économistes, qui affirmaient que les ressources devaient plutôt être transférées vers d'autres secteurs. A l'époque, l'industrie était florissante. Pourtant, en 1967, le rapport d'une commission officielle sur la politique agricole recommanda de maintenir cette politique pratiquement à l'identique. Des changements importants devaient attendre une solution définitive des conditions de marché européennes.

Une difficulté particulière pour l'agriculture danoise provenait de la séparation de ses deux marchés principaux, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, entre deux blocs où les conditions étaient différentes. Ce problème a trouvé sa solution le 1<sup>er</sup> janvier 1973 lorsque le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ont rejoint la Communauté.

#### LA POLITIQUE AGRICOLE DANOISE APRÈS L'ADHÉSION A LA CEE

En 1973, le Danemark était prêt à accepter la PAC sans période de transition, alors que le Royaume-Uni voulait un ajustement progressif de ses prix agricoles. Le résultat fut que les prix agricoles seraient alignés sur les prix communs en six étapes égales, la dernière devant intervenir au 31 décembre 1977.

Les fonds danois de soutien nationaux, qui atteignaient en 1971/1972 près de 950 millions de Couronnes danoises, ont été immédiatement réduits et le budget pour 1973/1974 ne prévoyait plus qu'environ 75 millions D.Kr.

Alors que le Danemark était une région de bas prix agricoles, l'agriculture danoise allait devoir s'adapter au cours de cette rapide période de transition aux prix plus élevés de la CEE. La hausse de prix a été tout à fait anormale. Le prix des céréales a doublé en trois ans, de même que le prix du lait. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les agriculteurs danois aient poussé un soupir de soulagement. La pression sur les structures et la productivité s'est relâchée pendant un temps, et la hausse prévisible de la production n'a pas été immédiate.

Ce décalage dans l'accroissement de la production s'explique de plusieurs façons. Premièrement, l'augmentation du prix des céréales a permis un maintien du revenu des agriculteurs moyennant une production plus extensive, c'est-à-dire davantage de spécialisation céréalière sans élevage. Deuxièmement la hausse rapide du prix des terres a ralenti les transferts d'exploitations aux nouvelles générations. Une production plus extensive apparaissait comme une meilleure solution, auprès des agriculteurs âgés, que la cession de leur exploitation. Troisièmement, le renouvellement des générations était également gêné par la crainte d'une taxation des plus-values. Quatrièmement, le montant des intérêts nominaux au Danemark était très élevé.

Une nouvelle commission gouvernementale analysa la situation et un rapport officiel publié en 1977 souligna qu'il était normal, dans le cadre des objectifs généraux de la PAC, que la production se localise en fonction des avantages comparatifs. Le rapport insistait sur le fait que le Danemark disposait de traditions et de structures favo-

rables à une production agricole rationnelle et efficace. Une poursuite du développement, et un accroissement de la production de l'agriculture danoise étaient donc en accord avec les objectifs de la PAC.

Ce rapport très optimiste sur les possibilités d'augmentation de la production, a indubitablement contribué à encourager la croissance de l'activité à partir de 1976/1977 (voir tableau 1).

Tableau 1. — Production agricole totale (Indice 1970 = 100)

Année	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Indice	100	103	102	104	110	108	106	112	119	123	126	127	133

En 1976/1977 l'agriculture a été prise d'optimisme. Les prix de vente des exploitations ont crû de 20 % par an. Les taux d'inflation de plus en plus élevés commandaient d'acheter des terres ou d'investir dans des bâtiments l'année même plutôt que l'année d'après. Les établissements de crédit augmentaient leurs prêts en se gageant sur le prix croissant du foncier. Les institutions de crédit comme les agriculteurs développaient leurs activités sur la base d'anticipations de prix qui se sont plus tard avérées totalement irréalistes.

L'agriculture danoise était plongée dans une crise aussi grave que la crise des années trente.

Des faillites, phénomène inconnu depuis plusieurs décennies, sont devenues soudain le lot quotidien (voir tableau 2).

Tableau 2. — Annonces de ventes forcées d'exploitations agricoles

	1979	1980	1981	1982	1983
Nombre de ventes forcées	159	592	1 607	1 452	966

La récession économique mondiale et l'arrêt de la hausse des prix agricoles à la production ont provoqué une chute catastrophique de la valeur patrimoniale des exploitations. De ce fait, la capacité de financer quelques années de déficit courant a complètement disparu. Le tableau 3 montre l'évolution des exploitations agricoles (foncier + bâtiments).

Tableau 3. — Indice de prix des exploitations agricoles (1970/74 = 100)

Classes de taille	1970/1974	1978	1979	1980	1981	1982
15-60 ha	100	285	294	249	210	191
plus de 60 ha	100	288	259	241	187	161

Les exploitations danoises sont principalement en faire-valoir direct. Il convient de noter que la plupart sont vendues sur le marché, et que les transferts familiaux s'effectuent à un prix très voisin de celui du marché. Il en résulte que les agriculteurs danois sont très vulnérables, à cause d'un niveau d'endettement très élevé (voir tableau 4).

Tableau 4. — Actifs et endettement de l'Agriculture (Mrds DK)

	1978	1979	1980	1981	1982
Valeur commerciale des actifs agricoles (1)	146,9	163,6	152,8	128,5	124,0
Endettement total (2)	47,0	56,6	61,6	66,4	67,7
(2)/(1) en %	32	35	40	52	55

Les chiffres indiqués sont bien entendu des moyennes. Leur variabilité individuelle est importante. Tout particulièrement, les agriculteurs récemment installés sont très endettés. La constitution d'un capital propre est difficile en période de stagnation des prix des propriétés agricoles. Un autre obstacle considérable à l'accumulation réside dans les taux marginaux élevés de l'impôt sur le revenu.

La situation économique catastrophique des agriculteurs danois, dans une période de fort chômage dans le reste de l'économie a forcé le gouvernement à prendre plusieurs mesures destinées à réduire le poids des intérêts. Les agriculteurs dont la production apparaissait viable ont pu obtenir un rééchelonnement de leur dette, afin de limiter la charge immédiate d'intérêt.

L'importance des intérêts est clairement mise en évidence en reliant les intérêts payés à l'excédent net d'exploitation (1) (voir tableau 5).

Tableau 5. — Intérêts payés (Mio DK)

	1970/74	1978	1979	1980	1981	1982
Excédent net d'exploitation (1)	5 853	10 701	9 603	9 775	11 967	15 507
Intérêts (2)	1 690	4 319	5 539	6 871	7 954	8 300
(2)/(1) en %	29	40	58	70	66	54

L'évolution des revenus des agriculteurs est retracée dans le tableau 6. Les prix sont des prix courants. Aussi la chute du revenu réel entre 1977/1978 et 1980/1981 est-elle beaucoup plus sensible que ne l'indique le tableau. On doit de même remarquer l'existence de moins-value en capital en 1979/1980 et 1980/1981.

Tableau 6. — Revenu des agriculteurs (Mrds DK)

	1977/1978	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982	1982/1983*
Revenu net agricole	8,8	7,7	8,2	7,5	10,8	14,4
Autres revenus	3,7	3,8	4,4	5,2	6,4	7,6
Intérêts payés	3,8	4,7	6,2	7,6	8,4	8,4
Retraites, etc.	1,5	1,7	1,6	1,8	1,9	2,1
Revenu net des agriculteurs	10,2	8,5	8,0	6,9	10,7	15,7
Plus ou moins values en capital	29,2	0,8	- 33,3	- 35,0	- 9,8	- 8,7

\* Provisoire

1. Excédent net d'exploitation = Valeur Ajoutée Brute plus subventions d'exploitation, moins impôts liés à l'exploitation, moins salaires et coti-

Une leçon à retirer de l'évolution économique de l'agriculture danoise au cours des années soixante-dix est la rapidité avec laquelle les anticipations économiques sont capitalisées dans les prix du patrimoine agricole, particulièrement les prix de la terre.

Il convient de remarquer que l'accroissement spectaculaire d'activité entraîné par l'adhésion a disparu aussi vite qu'il était venu. Il n'est pas douteux que l'économie danoise ait bénéficié de son appartenance à la CEE. Il semble cependant que l'avantage des agriculteurs ait fondu comme neige au soleil - ou plutôt qu'il ait été enfoui sous terre.

## LES STRUCTURES ET L'EMPLOI AGRICOLES

L'évolution structurelle de l'agriculture danoise est illustrée au tableau 7.

Tableau 7. — Exploitations agricoles et SAU

Classe de dimension	SAU (1 000 ha)		Nombre d'Exploitations (x 1 000)	
	1970	1982	1970	1982
0,5 — 10 ha	258	157	44,0	28,7
10 — 20 ha	623	404	43,6	27,8
20 — 30 ha	604	473	25,0	19,3
30 — 50 ha	701	735	18,9	19,3
50 — 100 ha	455	675	7,1	10,2
> 100 ha	300	417	1,6	2,3
TOTAL	2 941	2 861	140,2	107,6
Surface moyenne ha			21,0	26,6

L'évolution des structures au cours des années soixante-dix n'est pas très différente de celle des années soixante. En 12 ans le nombre d'exploitations a diminué de 23 % et la dimension moyenne est passée de 21 à près de 27 ha.

Comme on l'a signalé, le faire-valoir direct est dominant dans l'agriculture danoise, propriétaire et exploitant étant la même personne dans 96 cas sur 100. Seules 2,2 % des exploitations étaient totalement en fermage en 1982. Pourtant le fermage partiel s'est développé au cours des décennies passées (14 % de la SAU totale est en fermage).

L'utilisation de la terre agricole est étroitement surveillée, pour s'assurer que la propriété foncière sert les objectifs généraux de la politique foncière. L'Agricultural Act réglemente la mise en valeur et les modalités d'achats des exploitations et de la terre.

L'emploi agricole total dans le secteur primaire est estimé à quelque 150 000 personnes en 1982, soit 6 % de l'ensemble de la population active. Cependant la transformation, l'emballage, le transport etc., de produits agricoles tant pour le marché intérieur qu'à l'exportation rassemblent un nombre d'emplois considérable. L'emploi lié à l'agroalimentaire représenterait, d'après certaines estimations, près de 30 % de l'emploi total des activités productives.

sations sociales des salariés, moins amortissements.

Dans le secteur primaire agricole, 25 000 personnes seulement étaient salariées en 1922; 15 000 exploitations comportaient des salariés à temps plein et seules 3 500 en avaient plus d'un à temps complet. L'agriculture danoise reste donc familiale. En fonction du volume du travail dont l'agriculture a besoin, 50 % des exploitations sont à temps partiel, en ce sens que la production n'occupe pas pleinement une personne.

## PERSPECTIVES

Jusqu'à présent, il a surtout été question de la période 1970-1982. Nous avons assisté à une forte augmentation des investissements et de la capitalisation foncière, par suite des hausses de prix agricoles. Le ciseau des prix à la fin des années 1970 a compromis les gains enregistrés jusqu'en 1978, et la plupart des agriculteurs danois se sont retrouvés en position économique difficile.

Le ciseau prix/coûts a donné naissance à une croissance considérable de la productivité. La productivité du travail a crû d'environ 6 % par an, et la production a augmenté de 2,6 % par an depuis 1973. Aujourd'hui nous obtenons des taux très élevés de hausse de la productivité en production porcine de même que dans les rendements céréaliers.

Comme les perspectives d'amélioration des prix à la production sont très sombres, on s'attend à ce que des taux très importants de productivité continuent d'être nécessaires. Le déclin des prix réels encouragera la poursuite de la croissance de la productivité.

Dans nos prévisions, nous estimons que les prix agricoles diminueront en termes réels d'environ 3 % par an, et ce durablement. Nous pensons, peut-être de façon un peu optimiste, que la production continuera de s'accroître de près de 2 % par an. Avec les gains de productivité mentionnés ci-dessus, la main-d'œuvre agricole devra continuer de se réduire de 3,5 à 4,0 % par an, aboutissant à un emploi agricole en 1984 équivalent aux deux tiers de l'emploi actuel.

Cette diminution apparemment inévitable du travail agricole aura nécessairement des effets sensibles sur les structures, d'autant que le nombre des salariés ne peut pas être significativement abaissé. Le nombre d'exploitations viables sera donc considérablement réduit au cours des prochaines années. Cette réduction de l'emploi agricole, et les modifications des structures agricoles auront des implications politiques fortes, qui influenceront également les attitudes futures vis-à-vis de la PAC.

## POINTS DE VUE DANOIS SUR LA PAC

L'agriculture danoise exporte les trois quarts de sa production et les exportations agricoles représentent un tiers du total des exportations du pays. C'est pourquoi la PAC est d'un intérêt vital pour l'économie danoise.

Lorsque l'on cherche à évaluer les attitudes danoises par rapport à la PAC, il est indispensable de distinguer entre celles qui concernent une politique à plus long terme et celles qui portent sur les mesures correctives nécessaires à court terme. Une telle dichotomie est, sauf erreur de ma part, un problème politique courant. Comment peut-on réconcilier les mobiles d'une politique de long terme avec une solution aux problèmes d'aujourd'hui? Il me semble que tout le monde sait ce qui devrait être fait pour mettre en place une politique viable de longue période. Mais

personne, du moins aucun homme politique responsable, n'est disposé à supporter le coût à court terme de la politique de long terme.

Il n'y a aucun doute que l'attitude danoise dans le long terme est en faveur d'une politique libérale. L'agriculture danoise a une tradition de libéralisme, et chacun comprend que la seule solution à long terme aux problèmes actuels de budget et d'excédent consiste dans une politique de prix permettant d'assurer un meilleur équilibre entre offre et demande.

Malgré cette analyse, il est évident que les ajustements à long terme ne peuvent être opérés par de brusques variations de la politique de prix. De fortes réductions de prix auraient des effets dévastateurs dans de larges secteurs de l'agriculture, notamment la production laitière qui est aujourd'hui très vulnérable. A court terme le Danemark n'est pas préparé à accepter les conséquences de ce que l'on considère comme une politique raisonnable de long terme. Le Danemark s'intéresse également aux mesures nationales de soutien qui pourraient être introduites dans chaque Etat-membre si la politique de prix devait connaître des changements profonds.

Dans un rapport officiel publié récemment sur les perspectives de la politique agricole danoise, les attitudes officielles à l'égard de la PAC ont été ainsi résumées :

- les principes fondamentaux de la libre circulation à l'intérieur de la CEE, du budget commun et des conditions homogènes de concurrence, devraient être maintenus ;
- la politique des prix et des marchés devrait continuer d'être l'instrument essentiel de maintien des revenus agricoles à un niveau raisonnable ;
- des moyens suffisants doivent être procurés à la politique agricole. Celle-ci ne devrait pas être conduite sous l'emprise du budget (la limite TVA devrait être rehaussée) ;
- le budget agricole devrait être utilisé aussi efficacement que possible ;
- les ajustements nécessaires de la PAC doivent respecter les principes de base ;
- les seuils de garanties et la coresponsabilité peuvent être acceptés sur le court terme ;
- les quotas et prélèvements exceptionnels pour le lait peuvent s'avérer indispensables pour une période de transition. En revanche, des systèmes généralisés de quotas sont inacceptables ;
- il est impératif que les programmes de soutien nationaux soient contrôlés et réduits, afin d'obtenir des conditions de concurrence plus égales.

A mon sens, ces appréciations générales peuvent convenir à tout homme politique. Malheureusement, le temps a souvent prouvé qu'une grande distance sépare les objectifs généraux des dures réalités politiques.

## QUELQUES REMARQUES PERSONNELLES

« Il y a un paradoxe apparent dans l'histoire économique récente, à ce que le monde se polarise sur la libéralisation des échanges dans l'industrie, sans réagir aux distorsions commerciales semble-t-il croissantes qui concernent les produits agricoles » (Anne O. Krueger : Protectionism, exchange rates distorsions and agricultural trading patterns. Amer. Journ. of Agr. Econ., vol 65, 1983, p. 864).

Il est également paradoxal que la PAC - conçue par ses pères, comme une tentative, dans une zone géographique, de libéraliser les échanges de produits agricoles en harmonisant les politiques agricoles nationales - ait abouti à constituer l'un des obstacles majeurs à une libéralisation des échanges mondiaux.

On peut difficilement nier que la libre circulation des produits industriels ait développé la croissance économique et le bien-être au niveau mondial. Les politiques agricoles protectionnistes sont en passe de réduire la croissance économique et de créer des pertes de surplus collectif. Quels sont les résultats de la PAC? On peut se référer pour les évaluer à l'article 39 du traité de Rome, présent à tous les esprits. Dans le premier paragraphe il est dit que l'objectif est d'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.

La productivité s'est certainement améliorée, et le progrès technique a eu sa place en agriculture. Toutefois, la productivité accrue a entraîné des excédents de production qui doivent être exportés avec d'importantes subventions, sur un marché mondial perturbé par ces exportations subventionnées. L'objectif d'utilisation optimale des facteurs n'a pas été atteint. La production excédentaire qui doit être exportée à perte est le signe d'une mauvaise allocation des ressources, qui conduit à une baisse du surplus collectif. Ces politiques agricoles protectionnistes et les distorsions qu'elles entraînent sur le marché mondial n'est pas un moindre inconvénient pour les pays en développement.

Le second objectif de la PAC est d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

La PAC n'a pas été capable de résoudre les problèmes de revenu des agriculteurs. La politique de prix a été un obstacle à la nécessaire évolution des structures agricoles. Les prix trop élevés ont été capitalisés sous forme de prix accrus de la terre dans la plupart des régions. Ceci a été clairement démontré dans le cas du Danemark. L'effet de cette capitalisation a été de rendre pratiquement impossible l'adoption de mesures correctives dans la politique des prix.

On doit également évoquer la répartition des avantages liés au soutien des prix. Selon moi, il n'y a pas de doute que le soutien a surtout bénéficié aux exploitations à forte production.

L'objectif de stabilité des marchés et la garantie des approvisionnements ont été obtenus, mais moyennant une surproduction.

Le dernier objectif était d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Un prix raisonnable n'est pas aisé à définir. On doit cependant reconnaître que le consommateur européen supporte des prix alimen-

taires proches du maximum mondial - et qu'il est simultanément taxé pour écouler les excédents de production.

Il est difficile de conduire des expériences en économie. Un test particulièrement intéressant aurait été de revenir en arrière en laissant la production et les échanges se développer sans la PAC. Peut-être chaque Etat-membre aurait-il adopté sa propre PAC et les choses auraient tourné au pire. On ne peut pas faire une telle expérience. On doit donc conclure que la PAC s'est avérée une des politiques agricoles les plus protectionnistes du monde occidental. Je ne suis pas certain que la situation actuelle était envisagée par les pères de la PAC, qui considéraient davantage la politique des structures comme un moyen de déplacer les ressources superflues de l'agriculture.

Il est certes facile de désigner les aspects négatifs de cette politique. Je n'oublie pas que la PAC présente des aspects favorables de nature sociale, régionale, ou d'environnement. Il semble cependant qu'elle serait beaucoup mieux gérable si ces autres aspects sociaux, régionaux et d'environnement étaient traités à travers des politiques spécifiques.

On peut avancer plusieurs explications aux difficultés actuelles de la PAC.

1. L'importance historique attribuée à l'agriculture comme pierre angulaire politique et culturelle de la société, ainsi que, bien sûr, son poids économique, lui ont conféré une forte influence politique.

2. Quelle est la nature du processus de décision en place au sein de la Commission et du Conseil des Ministres de l'Agriculture? Cette structure est-elle un tant soit peu adaptée à des décisions d'ajustement à long terme? Ou bien le problème est-il un phénomène politique plus général? L'orientation autoritaire d'un système économique engendre des besoins nouveaux de dirigisme. Les derniers développements avec la mise en place d'un système de quotas pour la production laitière ouvre la voie à des problèmes innombrables dans la gestion future de la politique.

3. Il ne faut pas oublier la pression politique exercée sur les ministres de l'Agriculture par les organisations agricoles influentes. Les ministres de l'Agriculture ne sont d'ailleurs pas responsables de l'intérêt économique général de leur pays. Des accords de prix élevés et des arrangements particuliers sur les produits d'importance nationale majeure ont été le moyen pour chaque ministre de gagner en popularité à son retour de Bruxelles. Les effets collectifs sur la Communauté ont été laissés à d'autres. Les problèmes se sont aggravés car, on l'a vu, la politique agricole comporte des éléments de politique sociale, régionale, et d'environnement.

Dans le domaine politique, aucune décision importante n'est prise avant l'heure. Le moment approche où des solutions de long terme aux problèmes de la PAC doivent être trouvées. Ces solutions n'appartiennent pas seulement à l'Europe. Une action concertée entre les principaux pays producteurs de denrées agricoles, notamment entre les Etats-Unis et la CEE, sera nécessaire. Je ne m'aventurerai pas à préjuger du résultat.