

## Tiré – à – part

**Alain Pouliquen**

- Les structures et politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes budgétaires : quelles transitions vers l'intégration européenne ?

*NEE n°13, mars 2001, pp. 09-47*

### Résumé

L'article examine le niveau de compétitivité du secteur agricole dans trois des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) candidats à l'intégration dans l'Union européenne (la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque). L'auteur y met en évidence les déterminants de la sous compétitivité de ces trois pays, à savoir : un potentiel d'intensification «largement virtuel», de faibles capacités d'investissement, un suremploi agricole protégé par diverses mesures de politiques agricoles, et des possibilités d'émergence de nouvelles exploitations privées limitées par la fragmentation foncière. Ainsi, la dotation (souvent présentée comme «avantageuse») des PECO en terres sous utilisées et en main d'œuvre bon marché ne lui permettront pas de compenser leurs handicaps structurels et budgétaires. L'article propose également une analyse prospective des impacts potentiels sur l'agriculture de ces trois pays que pourrait avoir leur intégration prochaine dans l'Union. Ainsi, dans l'hypothèse d'une dé-protection intégrale, l'élevage et les emplois qui lui sont liés reculeraient fortement. Ce recul pourrait être atténué, mais non annulé, par l'octroi aux agriculteurs de ces pays des paiements compensatoires dont bénéficie actuellement l'élevage européen. L'offre céréalière pourrait quant à elle fortement augmenter si les paiements compensatoires étaient accordés aux producteurs des PECO. Ils stimuleraient en effet l'intensification et la spécialisation des grandes exploitations.



---

Direction des Affaires Financières

---

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études

---

## NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

**Directrice de la publication** : Mireille RIOU-CANALS, DAF

**Rédacteur en chef** : Denis HAIRY, DAF

**Secrétariat** : Huguette BILLAUD et Véronique BORZEIX, DAF

**Membres du comité de lecture** :

Éric BARDON, SCOM  
Alain BLOGOWSKI, DAF  
Philippe BOYER, DAF  
Bernard DECHAMBRE, DAF  
Magali DEMOTES MAINARD, DAF  
Yves GEFFROY, DEPSE  
Denis HAIRY, DAF  
Hervé LE GALL, DAF  
Joël MATHURIN, DPEI  
Philippe ROGIER, DERF  
Évelyne SIROTA, DAF

**Composition** : DAF/SDEPE

**Impression** : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**LES STRUCTURES ET POLITIQUES AGRICOLES DES PECO  
SOUS FORTES CONTRAINTES SOCIALES ET BUDGÉTAIRES :  
QUELLES TRANSITIONS VERS L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?**

**Alain Pouliquen**

Institut national de la recherche agronomique

Économie et sociologie rurales

Laboratoire de Montpellier

Cet article fait suite à une étude réalisée dans le cadre d'une convention entre l'INRA et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, représenté par la DPEI

**(Programme 1998 – étude 98 G 01 03).**

## L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

*L'auteur met en évidence la sous-compétitivité de l'agriculture de 3 PECO (Pologne, Hongrie, République tchèque) qui fournissent 93 % de la production des 5 premiers pays candidats à l'intégration européenne, et montre que les déterminants de cette sous-compétitivité ne «s'évanouiront» pas avec l'adhésion.*

Ainsi, le potentiel d'augmentation de la production sur les grandes exploitations sociétaires héritées de la période communiste (Hongrie, République tchèque) ou sur les exploitations familiales restructurées à partir des petites exploitations privées (Pologne) reste «largement virtuel», les politiques locales (au demeurant contraintes par de faibles disponibilités budgétaires) ne pouvant pas se permettre de transformer en chômeurs une grande partie des agriculteurs marginaux, et les produits exportables à des prix inférieurs à ceux de l'UE ne répondant pas aux mêmes standards de qualité.

En outre, la compétitivité-prix de l'offre des petites exploitations n'est qu'apparente. Il s'agit de prix ne rémunérant pas, ou très peu, le travail agricole familial, dont le coût en consommation est principalement couvert par des revenus non-agricoles (dont les retraites), majoritaires dans les revenus des ménages d'exploitants, outre l'autoconsommation. Ce mode de production peut résister transitoirement mais n'a aucune capacité de passer à l'agriculture familiale intensive à l'occidentale, faute de capacités d'investissement.

Dans les grandes exploitations sociétaires, le recours au salariat permanent est encore massif et obère la productivité du travail, qui reste très inférieure à celle de l'exploitation familiale intensive de l'Ouest. La compression des coûts de production résulte plutôt d'une dynamique récessive (non-investissement, autofourniture, décapitalisation) que d'une amélioration de la productivité des facteurs.

Du fait de la résistance de l'agriculture de semi-subsistance, les grandes exploitations individuelles de type communautaire n'ont émergé que sur une minorité des terres, aux dépens des macro-unités sociétaires voisines. Mais la location précaire et informelle de ces terres et la faiblesse des aides directes leur imposent généralement une orientation extensive et peu employeuse, à dominante de céréales et oléagineux.

Sur fond de chômage rural élevé, le suremploi agricole, facteur essentiel de la sous-compétitivité des agricultures de l'Est, est protégé par diverses mesures de politique agricole (protection douanière, réglementations sanitaire et environnementale peu contraignantes, politique foncière restrictive).

*La fin de l'article, plus prospective, décrit les impacts possibles de l'intégration.* Dans l'hypothèse d'une dé-protection intégrale, l'élevage et les emplois qui lui sont liés reculeraient fortement, recul atténué mais non annulé par l'octroi aux PECO des paiements compensatoires de l'élevage européen.

L'offre céréalière nette pourrait augmenter substantiellement si les paiements compensatoires étaient accordés aux producteurs des PECO, car ils stimuleraient l'intensification et la spécialisation céréalières des grandes exploitations (scénario observé dans les nouveaux *länder* en Allemagne).

## **LES STRUCTURES ET POLITIQUES AGRICOLES DES PECO SOUS FORTES CONTRAINTES SOCIALES ET BUDGÉTAIRES : QUELLES TRANSITIONS VERS L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?**

### **AVANT-PROPOS**

La présente recherche mobilise les acquis internationaux sur les dynamiques et politiques agro-alimentaires des PECO. Plus particulièrement, elle exploite nos contributions à celle-ci, qui se sont attachées à en dégager les enseignements pour la compétitivité effective prévisible de leur offre, sur le Marché Unique de la future Union européenne élargie. Ceci avec une attention spéciale aux agricultures polonaise, hongroise et (avec l'appui de Françoise Simon) tchèque, qui fournissent ensemble 93% de la production des cinq premiers pays engagés dans les négociations d'adhésion à l'Union européenne (PECO-5). Ces travaux croisent logiquement les enseignements de plusieurs chantiers analytiques, portant notamment sur le mécanisme de convergence des prix agricoles vers ceux de l'Union, les structures et performances agricoles, les échanges et régimes d'échange, et les industries alimentaires. L'ensemble soutient le pronostic **global** de sous-compétitivité effective des productions agroalimentaires de base des PECO-5 sur le futur marché unique de l'Union élargie, bien qu'à des degrés et avec des qualifications très différentes selon les pays et les productions. Ce pronostic est nettement plus accusé pour la Pologne, de poids majoritaire dans cet ensemble, que pour la Hongrie et la République tchèque. De plus, il porte surtout sur les productions majeures pour la valeur ajoutée et l'emploi agricoles, en particulier l'élevage, alors que les grandes cultures hongroises et tchèques sont mieux placées, dans certaines conditions d'intégration. Tout ceci contredit certaines prévisions antérieures, inspirées par une interprétation erronée de l'infériorité initiale des prix agricoles moyens des PECO, et de leurs avantages comparatifs par rapport à l'Union.

Depuis 1998, l'engagement des négociations d'adhésion et leur cadrage budgétaire par l'Agenda 2000 déplace notre attention prioritaire vers les déterminations et implications des politiques agricoles des premiers pays concernés, face à la perspective d'intégration dans l'Union. D'où mon retour sur l'explication **structurelle et politique** de leur quasi-stagnation et de leur sous-compétitivité agricoles persistantes, paradoxales au regard de leur potentiel d'intensification, et sur les impacts prévisibles d'éventuelles adhésions précoces dans les conditions de l'Agenda 2000. Essentiellement inédit à ma connaissance, un premier schéma de cette analyse a été publié en 1998 dans "*Economics of Transition*", puis en 1999 dans la Revue d'Études Comparatives Est-Ouest. Ce rapport la développe, en la qualifiant précisément par pays, en particulier dans les cas polonais et hongrois. Il met en évidence les freins économiques et sociaux qui entravent leur adoption rapide de l'acquis communautaire, donc les problèmes et conditions des transitions. L'analyse se cale sur une large batterie d'indicateurs pertinents (21 tableaux) accessibles lors de la rédaction de ce texte, fin 1999, donc ne dépassant généralement pas les années 1997 et/ou 1998. Toutefois quelques tableaux ont pu être actualisés récemment.

## INTRODUCTION

En mars 1999, le Conseil européen de Berlin a entériné dans l'Agenda 2000 deux propositions clés de la Commission pour l'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). D'une part, après leurs adhésions théoriquement possibles à partir de 2003, leurs agricultures ne recevront pas les paiements compensatoires (PC) accordés à celles de l'UE-15 en contrepartie des baisses des prix d'intervention. En revanche, ils bénéficieront "d'aides structurelles" fortement accrues par rapport à leurs montants de pré-adhésion. Mais celles-ci sont réservées pour l'essentiel à l'amélioration générale du cadre infrastructurel, institutionnel et éducatif, et financeront très peu la restructuration agricole et agroalimentaire des PECO, même si elles peuvent la faciliter indirectement.

A l'appui de cette option, la Commission supposait depuis 1995 que les prix agricoles des PECO resteraient inférieurs à ceux de l'Union jusqu'aux adhésions, et seront donc relevés par celles-ci, ou n'en subiront pas de baisses, ce qui n'appelle donc aucune compensation. Par ailleurs elle estimait que les paiements compensatoires - s'ajoutant à ces hausses de prix - conduiraient, compte tenu du grand potentiel théorique d'intensification agricole des PECO, à un accroissement de l'offre agricole excédentaire. Celle-ci dépasserait alors leurs étroits contingents d'exportations subventionnées autorisés par l'OMC, et gonflerait donc les surplus non exportables de l'Union. Enfin elle soulignait que les aides structurelles visent les besoins socio-économiques prioritaires des PECO, alors que les paiements compensatoires y provoqueraient de graves disparités intersectorielles de revenus, et cristalliseraient leurs retards structurels en agriculture. Plus récemment, la conjonction d'une forte convergence des prix avec la stagnation ou les nouveaux reculs de la production agricole dans les PECO, a conduit la Commission à insister davantage sur ces deux derniers arguments. Mais les agricultures des PECO après leur intégration sont encore supposées au moins capables de résister, sans aides directes compensatrices, à la concurrence de l'offre de l'UE-15 renforcée par les baisses de prix prévues par la réforme de la PAC. Pour la Commission, cette aptitude concurrentielle des pays candidats est d'ailleurs, en principe, une condition des adhésions, et un objectif des aides pré-adhésion.

Pourtant, comme on le rappelle et précise en première partie, l'analyse fonctionnelle actualisée des agricultures des premiers pays candidats (PECO-5) et de leurs dynamiques, comparées à l'Union, ne soutient toujours pas ce pronostic de compétitivité effective de leur offre, dans les conditions de l'Agenda 2000. L'explication centrale en est développée en deuxième partie : entretien structurel, sur fond de chômage rural et sous étroites contraintes budgétaires, d'un important suremploi agricole spécifiquement protégé de l'UE-15 par des politiques agricoles encore éloignées de la PAC, qui entravent l'émergence d'exploitations familiales **intensives** de type communautaire. Or seules celles-ci pourront résister durablement à leurs homologues de l'UE-15 sur le futur Marché Unique élargi, en particulier en productions animales. La nécessité politique d'éviter une nouvelle récession et un recul brutal de l'emploi en agriculture, particulièrement dans l'élevage (troisième partie), conduit donc les PECO à différer l'abolition de cette protection multiforme, donc l'application de l'acquis communautaire. D'où, en conclusion, la probable nécessité de faciliter celle-ci par des aides directes transitoires de l'Union aux pôles compétitifs de leurs agricultures et filières agroalimentaires.

## QUELLE CAPACITÉ CONCURRENTIELLE ? LA FIN D'UN MYTHE

### Des budgets agricoles restreints par le retard économique global

Le retard productif des dix PECO, plus marqué globalement (PIB moyen **réel** par habitant à 40% de celui de l'UE-15 en 1997) qu'en agriculture (Valeur Ajoutée Brute agricole (VAB) par habitant à 60% environ en termes réels), implique une très faible capacité macro-économique de subventionner la production agricole. En effet, il résulte de cette disproportion que leur PIB par unité de valeur ajoutée agricole n'atteignait que 20% de celui de l'Union en 1997 (cf. tableau 1). Leurs possibilités macro-économiques de soutenir le revenu du travail agricole sont encore bien plus faibles, car l'agriculture y emploie encore 22% des actifs en 1997, contre seulement 4,6% dans l'UE. Ainsi leur PIB global par emploi agricole n'atteignait que 2,9% de celui de l'Union en 1997.

Tableau 1 – Population, PIB et VAB par habitant dans les PECO et l'UE (1997)

	Population (millions)	PIB par habitant		VAB** par habitant		PIB / VAB	PIB par emploi agr. 1000 ECU/UTA***
		ECU PPA*	% UE	ECU	% UE		
<b>Pologne</b>	38,7	7500	40	171	56	18,2	38,5
<b>Hongrie</b>	10,1	8900	47	238	78	16,7	138,9
<b>R. Tchèque</b>	10,3	12000	64	136	45	32,9	162,0
<b>Slovénie</b>	2,0	13000	69	300	98		
<b>Estonie</b>	1,5	7000	37	133	44		
<b>PECO-I</b>	62,6	8713	46	179	59	20,2	59,5
<b>Roumanie</b>	22,5	5800	31	253	83		
<b>Bulgarie</b>	8,3	4400	23	205	67		
<b>Slovaquie</b>	5,4	8900	47	148	49		
<b>Lituanie</b>	3,7	5800	31	270	89		
<b>Lettonie</b>	2,5	5100	27	120	39		
<b>PECO-II</b>	42,4	5912	32	224	73	7,5	11,6
<b>PECO-10</b>	108,0	7517	40	192	63	14,2	30,5
<b>UE-15</b>	372	18750	100	305	100	63,6	1046

\* Parité de Pouvoir d'Achat en ECU ; \*\* valeur ajoutée brute de l'agriculture au prix du marché : contrairement au PIB global qui doit être comparé en ECU PPA (cf. supra), sa comparaison PECO / UE en ECU nominaux est approximativement acceptable en termes réels, du fait de la proximité globale, à qualité égale, des prix agricoles et de ceux des intrants.(cf. infra) ; \*\*\* UTA: Unité de Travail Annuel (ici en agriculture).

Sources : Commission européenne, 1999 ; Eurostat, 1999, "Statistical Yearbook on CECs" et calculs de l'auteur

Tout ceci pénalise lourdement les agricultures des PECO par rapport à celle de l'UE-15, qui peut offrir au secteur agro-alimentaire, en 1998, un transfert budgétaire net par habitant respectivement dix, trois et quatre fois plus important que ceux observés en Pologne, Hongrie et République tchèque (cf. tableau 2).

Tableau 2 - Transferts annuels des contribuables à l'agriculture, par habitant (millions \$ US)

	1986-88	1991-93	1996-98	1997p	1998p	\$ us par habitant
<b>Pologne</b>	3 299	877	694	702	687	17,76
<b>Hongrie</b>	1 517	474	543	477	573	56,6
<b>R. tchèque</b>	2 277	330	473	387	389	37,8
<b>UE</b>	25 074	54 691	68 645	68 048	65 487	176,0

Source : OCDE, 1999.

Même s'ils restaient importants, les différentiels Est-Ouest espérés de croissance globale ne réduiront que très lentement ce handicap budgétaire des agricultures des PECO. Après les adhésions, le nonaccès des PECO aux Paiements Compensatoires accrus de l'Agenda 2000, maintiendrait ce différentiel, même si les aides structurelles peuvent indirectement l'atténuer en couvrant d'autres obligations budgétaires. Toutefois l'exclusion des paiements compensatoires n'engage l'Union que jusqu'à 2006, et on voit mal comment elle pourrait rester compatible avec les fondements de la PAC<sup>1</sup>, après la **pleine** intégration de ces agricultures dans le Marché Unique, c'est-à-dire une adoption **totale** de l'acquis communautaire agricole. Mais, nous le verrons, celle-ci risque d'imposer aux PECO de longues transitions **agricoles**, dépassant probablement 2006 dans plusieurs pays, sans accès à l'essentiel du budget agricole communautaire, constitué par les paiements compensatoires (en 1998 : 76 % des soutiens agricoles directs dans l'Union).

Tableau 3 - L'importance de l'agriculture en 1997

	Surface Agricole ( <sup>1</sup> )		Valeur Ajoutée Brute ( <sup>1</sup> )*( <sup>2</sup> )		Emploi agricole ( <sup>1</sup> )		Échanges agro- alimentaires ( <sup>2</sup> )		Dépenses alimentaires % revenus person. ( <sup>4</sup> )
	M. ha	Ha/ hab.	Mrds ECU	% PIB	1000 UTA	% emploi total	% export. Totale	% import. Totale	
<b>Pologne</b>	18,5	0,48	6,6	5,5	3 112	20,5	12,9	8,9	35
<b>Hongrie</b>	6,2	0,61	2,4	6,0	288	7,9	15,0	5,2	24
<b>R. tchèque</b>	4,3	0,43	1,4	3,0	284	5,8	5,5	7,0	31
<b>Slovénie</b>	0,8	0,4	0,6	3,7	53 <sup>(3)</sup>	5,63 <sup>(2)</sup>	5,2	7,8	23
<b>Estonie</b>	1,2	0,8	0,2	4,4	63	9,9	16,5	16,4	30
<b>PECO I</b>	31,0	0,50	11,2	5,0	3 800	15,2			
<b>Roumanie</b>	14,8	0,66	5,7	18,5	4 310	39,0	7,1	6,7	58
<b>Bulgarie</b>	6,2	0,75	1,7	18,8	745 <sup>(3)</sup>	23,3 <sup>(2)</sup>	10,0	5,6	54
<b>Slovaquie</b>	2,4	0,44	0,8	4,4	189	8,6	5,0	8,1	35
<b>Lituanie</b>	3,5	0,95	1,0	12,2	358 <sup>(3)</sup>	21,5 <sup>(2)</sup>	16,0	11,1	52
<b>Lettonie</b>	2,5	1,0	0,3	6,9	190	18,3	14,5	13,9	39
<b>PECO II</b>	29,4	0,69	9,5	13,6	5 792	(30,0)			
<b>PECO 10</b>	60,4	0,56	20,7	7,0	9 592	(21,2)			
<b>UE 15</b>	135,3	0,36	113,4	1,5	6 891	4,6	7,4 <sup>(3)</sup>	9,6 <sup>(3)</sup>	18

Sources : calculs de l'auteur à partir de :

(1) Eurostat, 1999, "Statistical yearbook of CECS" et base de données pour l'UE-15,

(2) OCDE, 1999, "Agricultural Policies in Emerging and Transition countries",

(3) Calculé par l'auteur à partir de l'emploi global (ECE,1999) et du taux d'emploi agricole (OCDE,1999),

(4) Commission européenne, 1998, "Situations et perspectives de l'agriculture dans les PECO, rapport de synthèse" (données 1996)

<sup>1</sup> Sauf si l'Union exploitait le nouveau cycle de l'OMC pour découpler **totalemment** ses paiements compensatoires de toute référence directe ou indirecte (terres et cheptels utilisés) à la production agricole, ce qui permettrait formellement de les extraire du régime des organisations communes de marché. Mais après élargissement de l'UE, ceci condamnerait pour longtemps les PECO à l'extensification agricole et à une forte dépendance alimentaire de l'UE-15.

## Un grand potentiel théorique de relance compétitive et exportatrice

En revanche, les dix PECO candidats disposent d'une relative abondance de terres agricoles, soit 0,57 ha de SAU par habitant, contre seulement 0,36 dans l'UE à 15 (tableau 3, supra). L'enjeu est considérable, car ils augmenteront la surface agricole de l'Union de 44%, et sa surface arable de 50%, contre seulement 28% pour le nombre de consommateurs. De surcroît, l'utilisation de ces terres est partout deux à trois fois moins intensive que dans l'Union, en termes de production finale comme de valeur ajoutée par hectare (tableau 14, infra). Compte tenu par ailleurs des bas prix **relatifs** de ces terres [Schulze E. et Tillack P., 1998] et de la main-d'œuvre, on pouvait donc concevoir qu'une restructuration efficace des exploitations génère le financement d'une forte intensification compétitive de la production agricole, donc de considérables surplus exportables des PECO, à partir de leur actuelle autosuffisance approximative en produits de la zone tempérée. Selon certaines prévisions modélisées sur ces bases, cette relance agricole exportatrice aurait dû s'imposer spontanément et rapidement. Pourtant, après une décennie de "transition", les faits infirment cette projection sans qu'on puisse continuer à l'expliquer principalement par les retards systémiques proprement dits (libéralisation des marchés, privatisation, stabilisation monétaire, cadre institutionnel), du moins dans **les cinq premiers pays d'Europe Centrale (PECO-5) admis à négocier leurs adhésions. Ceux-ci concentreront ici notre attention** à travers les cas polonais, hongrois et tchèque, qui regroupent à eux trois 93% de la valeur ajoutée agricole des PECO-5 en 1997 (tableau 3, supra).

## Mais un potentiel restant très largement virtuel : stagnation ou récession agricole

En effet, après le fort recul de leur production agricole de 1990 à 1994, globalement d'un tiers (moins en Pologne), les PECO-5 ne sont parvenus qu'à sa **stabilisation** approximative, ou au mieux à sa lente reprise ( tableau 4 ci-après).

Tableau 4 - Croissance réelle de la production agricole brute <sup>(1)</sup> : % variation annuelle

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 p
<b>Pologne</b>	-5,5	-1,6	-10,7	8,0	-10,8	16,3	-8,9	-0,7	3,8	-5,4
<b>Hongrie</b>	-4,7	-6,2	-20,0	-9,7	3,2	2,6	4,9	-0,6	-0,3	0,1
<b>Rép. Tchèque</b>	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6,0	5,3	-0,9	-5,9	-1,3	0,6
<b>Slovénie</b>	4,2	-0,2	-5,5	-1,0	10,1	1,2	1,2	-3,5	3,5	-2,4
<b>Estonie</b>	-13,1	-5,8	-19,5	-12,2	-12,9	-0,9	-6,3	-1,5	-5,0	-8,9
<b>Slovaquie</b>	-7,1	-7,0	-12,8	-7,2	9,3	2,1	4,1	-0,8	-0,8	-1,8
<b>Roumanie</b>	-2,9	0,8	-13,3	10,2	0,2	4,5	1,8	3,4	-7,5	5,5
<b>Bulgarie</b>	-7,8	-7,5	-9,0	-18,1	-2,8	8,2	-15,3	5,3	3,0	3
<b>Lituanie</b>	-4,4	-5,8	-23,4	-5,4	-20,2	6,0	10,3	6,5	-3,3	-12,2
<b>Lettonie</b>	-10,2	-3,9	-15,6	-22,2	-17,7	-6,1	-6,8	1,0	-13,2	-18,7

Notes : p : provisoire ; <sup>(1)</sup> production végétale + production animale

Source : OCDE.

Cette stagnation ou récession agricole contraste singulièrement avec la reprise de la croissance globale, dans la plupart des pays depuis 1993 ou 1994, à l'exception notable de la rechute roumaine. Selon les données 1999 et les indications disponibles pour 2000, la reprise se confirme en Bulgarie et s'amorce en République tchèque.

Tableau 5 - Croissance réelle du produit intérieur brut : % de variation annuelle

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 p
<b>Pologne</b>	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	4,8	4,1	5,2
<b>Hongrie</b>	-3,3	-11,9	-4,3	-2,3	2,9	1,5	1,3	4,4	5,1	4,5	5,2
<b>R. tchèque</b>	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	2,7	6,4	3,9	1,0	-2,7	-0,2	2
<b>Slovénie</b>		-8,1	-5,5	2,8	5,3	3,9	3,1	3,7	3,9	4,9	5
<b>Estonie</b>			-22,0	-8,5	-1,8	4,3	4,0	5,2	4,0	-1,4	
<b>PECO I</b>			-0,7	1,9	4,2	5,7	4,6	5,1			
<b>Roumanie</b>	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	4,1	-6,6	-7,3	-3,2	1,5
<b>Bulgarie</b>		-8,4	-7,3	-1,5	1,8	2,9	-10,1	-6,9	3,5	2,6	4
<b>Slovaquie</b>	-2,5	-14,4	-6,5	-3,7	5,0	7,0	6,9	5,9	4,4	1,9	2
<b>Lituanie</b>	-3,3	-13,1	-34,0	-30,4	1,0	3,3	4,7	5,7	5,1	-3	
<b>Lettonie</b>			-34,9	-14,9	0,6	-0,8	2,8	3,5	3,6	0,1	
<b>PECO II</b>			-11,9	-3,9	3,4	5,7	3,0	-1,8			
<b>PECO-10</b>			-3,2	0,6	4,1	5,7	4,3	3,5			
<b>UE-15</b>	3,1	1,8	1,1	-0,4	2,8	2,4	1,6	2,5	2,7		

Note : p: provisoire

Sources : Commission DG VI, rapports par pays; 1998 à 2000 : *Economic Commission for Europe* (ONU - Genève).

### Autosuffisance agricole, déficit agroalimentaire croissant

Jusqu'à présent, cette stagnation-récession agricole a permis aux PECO de conserver **globalement** leur autosuffisance approximative en produits agricoles bruts de la zone tempérée. Toutefois le solde des échanges agroalimentaires est globalement négatif (à l'exception minoritaire de la Hongrie), **principalement avec l'UE**, et tend à se détériorer dans tous les pays (tableaux 6 et 7). Ceci n'est que partiellement imputable à la libéralisation et à l'importation accrue de produits tropicaux et méditerranéens, étroitement contingentée durant l'ère communiste. L'explication majeure tient à la montée unilatérale des importations de produits alimentaires *hautement transformés* auparavant inaccessibles, en provenance principale de l'UE. Autrement dit les PECO sont devenus fortement importateurs de valeurs ajoutées alimentaires plutôt que de produits agricoles. Ce mouvement a, certes, été stimulé par la hausse du pouvoir d'achat découlant de la relance économique globale en Europe centrale, à partir de 1993. Mais il a été fortement amplifié par le **basculement brutal du modèle de consommation alimentaire** de pénurie (peu de variété et de transformation) "contraint par l'offre", au modèle occidental (traits inverses) "contraint par la demande" [J. KORNAI, 1980].

C'est très majoritairement **vers l'ex-URSS**, et plus modestement vers certaines économies émergentes, que les PECO ont trouvé des débouchés d'exportation pour leurs produits animaux et sucrés de première et deuxième transformation, de qualité inférieure aux normes et aux standards commerciaux de l'Union, mais adéquats au faible pouvoir d'achat et aux habitudes des citadins des grandes villes de la CIE. De 1993 à 1998 **l'effondrement du secteur agroalimentaire de l'ex-URSS** avait considérablement accru ces exportations à sens unique vers l'Est. Au premier semestre 1998 cette destination absorbait *la moitié des exportations agroalimentaires totales de la Pologne* et, en 1997, le tiers de celles de la Hongrie. Mais en août 1998, l'effondrement du Rouble a entraîné une très forte réduction de ce débouché.

Tableau 6 - Échanges nets de produits agroalimentaires des PECO (millions \$)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Pologne</i>	- 609	- 348	- 476	- 1232	- 470	- 743	-706
<i>Hongrie</i>	1185	1247	1923	1806	1769	1573	756
<i>R. tchèque</i>	49	- 323	- 471	- 801	- 645	- 585	-690
<i>Slovénie</i>	- 305	- 384	- 523	- 479	- 452	- 414	-383
<i>Estonie</i>	57	25	- 60	- 173	- 246	- 293	-216
<i>Roumanie</i>	- 638	- 266	- 364	- 81	- 100	- 482	-312
<i>Bulgarie</i>	350	453	720	518	213	127	264
<i>Slovaquie</i>	- 240	- 225	- 209	- 396	- 393	- 434	-360
<i>Lituanie</i>		253	8	- 24	- 7	- 129	-164
<i>Lettonie</i>	101	- 6	28	-67	- 135	- 228	-271

Source : OCDE, 2000, et statistiques nationales (Pologne, Hongrie, République tchèque en 1999)

Tableau 7 - Échanges agroalimentaires nets des PECO avec l'UE (millions ECU)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>(1)</sup>
<i>Pologne</i>	- 346	- 331	- 344	- 571	- 527	-620
<i>Hongrie</i>	384	370	515	658	529	695
<i>R. tchèque</i>	-84	- 233	- 338	- 526	- 457	- 479 <sup>(2)</sup>
<i>Slovénie</i>	- 132	- 194	- 308	- 303	- 290	
<i>Estonie</i>	-32	-65	-150	-253	-249	-212
<i>PECO I</i>	- 210	- 453	- 625	- 996	- 994	
<i>Roumanie</i>	- 236	- 76	- 129	- 134	-122 *	-227
<i>Bulgarie</i>	- 47	- 35	- 7	71	75	42
<i>Slovaquie</i>		- 118	- 139	- 183	- 186	
<i>Lituanie</i>			- 53	- 102	- 141	-135
<i>Lettonie</i>	- 7	- 34	- 53	- 97	- 152	-165
<i>PECO II</i>			- 1005	- 1442		

Source : 1993 – 1997 - Commission européenne (DG VI), 1998 : (1) Eurostat-Phare

### Protections et soutiens croissants, bien que diversement plafonnés : les profils polonais, hongrois et tchèque.

La stagnation agricole et la montée des déficits agroalimentaires sont d'autant plus significatives de la sous-compétitivité de l'offre des PECO sur le marché communautaire, que :

- leurs produits transformés bénéficient d'une protection douanière plus élevée que celle des produits agricoles. Cette dite "escalade" des tarifs douaniers est abolie dans l'Union, mais elle a été décisive pour l'émergence dans les PECO, en large part sur investissements étrangers, d'industries alimentaires de deuxième transformation, au départ inexistantes.
- et que, en amont, la quasi-stagnation agricole récente n'a été obtenue qu'au prix d'une **hausse marquée des soutiens à l'agriculture depuis 1997**. Le tableau 8 infra, illustre cette tendance pour la Pologne (pratiquement continue depuis 1993) et pour la Hongrie et la République tchèque, où elle reprend après une certaine modération de 1995 à 1997.

Tableau 8 - Évolution des % ESP (Estimation du Soutien à la Production)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p	dont soutien de prix
<b>Pologne</b>	- 12	1	18	15	18	18	23	22	23	25	20,7
<b>Hongrie</b>	24	11	16	20	24	14	9	7	13	20	10,4
<b>R. tch. <sup>(1)</sup></b>	45	14	12	17	18	12	13	9	21	25	17,5
<b>UE <sup>(2)</sup></b>	45	51	44	44	42	41	35	38	45	49	30,9

Notes :

p : provisoire ;

<sup>(1)</sup> De 1990 à 1994 les ESP tchèques publiés par l'OCDE ont été ajustés en hausse pour inclure la protection **monétaire** transitoirement due à la forte dévaluation initiale de la Couronne tchèque. Cet ajustement a été graduellement éliminé par l'appréciation réelle de celle-ci. Pour la comparabilité, nous avons figuré ici, jusqu'à 1994, les ESP non ajustés calculés, comme dans les autres pays et dans l'UE, aux taux de change nominaux ;

<sup>(2)</sup> UE-12 jusqu'à 1994.

Source : OCDE, 2000 "Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE".

Dans ces trois pays comme dans l'Union, la hausse du **soutien** des prix intérieurs par rapport aux cours mondiaux découle mécaniquement de la chute de ces derniers entre 1997 à 1999, et de son atténuation intérieure, comme dans l'UE-15, par les protections douanières. En effet les contraintes macro-économiques des PECO maintiennent leur recours aux aides directes à un niveau très inférieur à celui de l'UE. Toutefois les contraintes et opportunités spécifiques des trois pays les conduisent à une différenciation de leurs politiques de soutien et de protection douanière de l'agriculture, que reflètent conjointement le tableau 8 ci-dessus et les tableaux 9 et 10 ci-après.

On trouvera en annexe une comparaison plus complète des régimes d'échange mutuels des PECO candidats et de l'UE, et de leur cadrage "consolidé" en 2000 par les accords du GATT (*Uruguay Round*) : droits effectifs et plafonds GATT, contingents préférentiels d'accès minimum ou courant, plafonds d'exportation subventionnée (cf. tableaux 19 à 21 en annexe).

Tableau 9 - Composition en % des soutiens agricoles rentrant dans l'ESP en 1998

	Pologne	Hongrie	R. tchèque	UE
<b>Soutien des prix du marché</b>	87	51	68	62
<b>Paiements au titre de la production</b>	0	6	0	3
<b>Paiements au titre de la surface cultivée et du nombre d'animaux</b>	0	0	5	23
<b>Paiements au titre des droits antérieurs</b>	0	0	0	1
<b>Paiements au titre de l'utilisation d'intrants</b>	13	36	21	8
<b>Paiements avec contraintes sur les intrants</b>	0	1	0	3
<b>Paiements au titre du revenu global de l'exploitation</b>	0	5	6	0
<b>Paiements divers</b>	0	1	0	1
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100

Source : OCDE, 1999, "Politiques agricoles des pays de l'OCDE".

Tableau 10 - Principaux droits de douane (hors quotas préférentiels) mutuellement appliqués entre trois PECO et l'UE en 1997 et fin-1999 (% d'équivalents ad valorem)

	Pologne		Plafond 2000 <sup>(1)</sup>	Hongrie		Plafond 2000	Rép. Tchèque		Plafond 2000	UE : plafond 2000
	1997	1999		1997	1999		1997	1999		
<b>Blé</b>	20	70	76	41	35	32	23		21	46
<b>Oléagineux</b>	15		27	0	0	0	66	65	60	0
<b>Sucre</b>	68	100	172	70-74	100-160	68	65	162	60	169
<b>Beurre</b>	40	111	166	130	110	102	75		68	136
<b>LEP<sup>(2)</sup></b>	80	111	108	70	56	51	43		37	70
<b>Fromage</b>	35		160	79- 86	61-73	67	10		9	87
<b>Bœuf</b>	45		182	92	77	72	38	38	34	108
<b>Porc</b>	60	83	64	57	53	52	42	40	39	38
<b>Volailles</b>	60	80	99	50	42	39	49		43	25

Notes :

<sup>(1)</sup> Les plafonds 2000 sont les maxima souscrits auprès de l'OMC, lors de l'Uruguay Round ;

<sup>(2)</sup> lait écrémé en poudre ;

Les droits spécifiques ont été convertis en équivalents ad valorem en utilisant les "prix mondiaux" communs pour 1997 et 2000 ;

Les taux consolidés de la Roumanie correspondent à 2004 (statut de PVD).

Sources : 1997 et 2000 : Rapports par pays, DG VI ; 1999 : douanes hongroises, instituts nationaux des PECO et "Agra-food Europe". Seules sont mentionnées les variations repérées par l'auteur.

Notons qu'en Pologne, la forte poussée protectionniste a aussi affecté les yaourts (de 9% à 35%) et les œufs (de 40% à 111%). En Hongrie et en République tchèque elle s'est focalisée sur le sucre, et a aussi concerné les pommes et les pommes de terre (jusqu'à des taux respectifs de 95% et 122%). Or déjà en 1997, les taux de droits appliqués par les PECO aux importations d'origine communautaire dépassaient, en général largement, ceux des restitutions correspondantes de l'UE vers ces pays, sauf pour les fromages en République tchèque (Chevassus et Gallezot, 1999). En 1998 et 1999, les quelques hausses observées ont répondu à la baisse des cours mondiaux et communautaires, et à la hausse consécutive de certaines restitutions à l'exportation de l'Union, en invoquant les clauses de sauvegarde du GATT. Mais, depuis l'entrée en vigueur du GATT, les protections tarifaires appliquées par la Hongrie et la République tchèque aux importations concernées saturent leurs plafonds, et ont donc dû diminuer progressivement, jusqu'aux niveaux consolidés de l'an 2000. La Pologne ayant obtenu, lors de l'Uruguay Round, des plafonds plus élevés (proches des niveaux de l'UE), a pu encore augmenter ses tarifs douaniers. Mais elle a désormais atteint ces plafonds pour les céréales, le beurre, la poudre de lait, et a dépassé provisoirement celui du porc.

Par ailleurs, en 1998 et 1999, la poussée protectionniste a gravement perturbé l'application des accords préférentiels Centre Européens (CEFTA) : les préférences tarifaires mutuelles ont fait l'objet de suspensions partielles ou totales pour les produits sensibles. De façon non surprenante, la Pologne a initié ces mesures pour les céréales, le sucre, les viandes de porc et de volaille, les yaourts, principalement à l'encontre des exportations hongroises. La rétorsion hongroise a visé les fromages, les pommes de terre et les betteraves sucrières en provenance de Pologne.

La différenciation marquée des politiques de soutien et protection des trois pays traduit bien celle de leurs opportunités et contraintes respectives, selon les lignes suivantes.

### *Pologne*

Le budget agricole polonais, au sens large incluant les transferts sociaux nets, est spécifiquement alourdi (70% du total, dont en grande majorité les retraites agricoles), aux dépens des aides directes, par le poids très élevé des actifs agricoles depuis plusieurs décennies. Par ailleurs la persistance du grave morcellement foncier de l'agriculture implique des coûts de production élevés, et rend particulièrement problématique leur réduction par une politique d'aides directes, inévitablement très sélective. Ces contraintes ont conduit la Pologne à recourir presque uniquement au soutien des prix (87% de l'ESP en 1998), désormais proche du niveau communautaire, donc à une **forte hausse de sa protection douanière**. De 1994 à mi-1998, cette politique a été facilitée par une relance modérée de la demande alimentaire intérieure, impulsée par une croissance exceptionnellement vigoureuse du PIB (+ 40% de 1993 à 1998 : tableau 2), entraînant celle du pouvoir d'achat des consommateurs. Une autre condition favorable a été la croissance de la demande russe pour des produits de qualité sous-standard. Ce tournant a exploité les possibilités exceptionnellement larges de protection tarifaire que la Pologne a obtenues au GATT en 1994, en s'alignant approximativement sur celles de l'Union (cf. tableau 10 et en annexe tableau 19). Ainsi ses droits autonomes, d'abord très inférieurs à ces plafonds GATT, s'en rapprochent graduellement, et les ont déjà atteints pour les produits laitiers, les céréales et la viande porcine. Au-delà des modestes quotas préférentiels "d'accès minimum ou courant"<sup>2</sup> au marché de la Pologne (2 à 5% du marché intérieur des produits concernés : tableau 19 en annexe), ces droits sur-compensent, en général largement, les subventions de l'Union à ses exportations vers la Pologne. Ainsi ces pleins droits s'avèrent prohibitifs **pour les productions fournissant la grande majorité de la valeur ajoutée et de l'emploi agricole polonais**. Il s'agit ici des principales productions animales et horticoles, des pommes de terre et du sucre. A l'inverse, malgré son haut niveau moyen, la protection tarifaire appliquée par l'Union est peu ou non responsable de la faiblesse de ses importations de la plupart de ces mêmes produits en provenance de Pologne, faute d'offre compétitive de celle-ci **répondant aux normes communautaires**, au-delà de quantités marginales.

Au moins dans ces cas, la protection tarifaire de l'Union apparaît donc inutilement excessive, voire sans objet, à l'égard de la Pologne. Ceci se révèle notamment dans la forte sous-utilisation de ses quotas préférentiels d'accès à l'UE (à droits NPF réduits de 80%, dans le cadre des Accords Européens), pour des produits majeurs (porcs et volailles, fromages, etc.), d'autant plus que ces quotas sont d'ampleur très modeste. D'autres exportations majeures de la Pologne vers l'UE à 15 sont vouées au déclin à moyen ou long terme par la modernisation agricole. C'est notamment le cas des veaux, sous-produit bradé d'un lait de vaches à très faible rendement, ou des chevaux de trait (Pouliquen, 1998). Mais en 1998 et plus encore en 1999, cette hausse du soutien des prix s'est heurtée aux limites du marché intérieur, dont le pouvoir d'achat est atteint par le ralentissement de la croissance globale et une légère remontée du chômage, qui avait fortement reculé depuis 1994 (cf. tableau 3).

Vu par ailleurs l'effondrement du débouché russe, la dépression des marchés mondiaux, les limites GATT de l'exportation subventionnée, et une bonne conjoncture climatique et cyclique, ceci a conduit à la montée des excédents agricoles et à un fort recul interne réel des prix agricoles (neutralisé à l'extérieur, en ECU par la poursuite soutenue de l'appréciation réelle du Zloty). D'où une **forte chute des revenus, achats d'intrants et investissements agricoles**, suivant celle de 1998, donc un très probable recul de l'offre en 2000, et/ou ultérieurement, si le relais n'est pas suffisamment pris par la hausse des soutiens directs.

<sup>2</sup> Significativement utilisés dès la première année d'application malgré des droits préférentiels encore notables: tableau annexe 22.

## Hongrie

A première vue, la politique **hongroise** de soutien agricole se différencie nettement de celle de la Pologne. En effet, depuis 1996 le taux de soutien **global** (% ESP) reste à la moitié du niveau polonais, tout en recourant en proportion croissante au soutien direct, qui atteint ainsi 51% du total en 1998 (contre seulement 13% en Pologne), dont plus des deux tiers par subvention aux intrants.

Ainsi, malgré une moindre capacité macro-économique de soutien par unité de valeur ajoutée agricole (coefficient PIB/VAB : cf. tableau 1, supra), les transferts budgétaires nets totaux par habitant au complexe agroalimentaire sont trois fois plus élevés par habitant qu'en Pologne, **sans toutefois dépasser le tiers du niveau communautaire**. Cette particularité de la Hongrie s'explique par celles des contraintes et atouts de son agriculture. On a vu en effet que, contrairement à la Pologne, les droits de douane NPF de la Hongrie exploitent totalement depuis 1995 leurs engagements du GATT, plus bas qu'en Pologne et moins protecteurs en période de bas cours mondiaux<sup>3</sup>. Soulignons toutefois, en ce qui concerne les principales productions animales, horticoles et du sucre, qui fournissent ensemble la grande majorité de l'emploi et de la valeur ajoutée agricoles, que ces droits, consolidés en 2000 à des taux de 39% à 100% (tableau 9 supra) sur-compensaient largement en 1997 les subventions de l'Union à ses exportations correspondantes vers la Hongrie et sont généralement prohibitifs à leur égard. D'autre part, la Hongrie sature ses plafonds GATT décroissants d'exportations subventionnées, après les avoir franchement dépassés<sup>4</sup>.

Or, l'obtention d'un solde agroalimentaire exportateur de l'ordre de 1,5 milliard de dollars par an (tableau 6) semble constituer un impératif macro-économique pour la Hongrie, et une potentialité naturelle, avec 0,6 ha de terres agricoles par habitant, dont plus de la moitié en grandes exploitations. Compte tenu des contraintes du GATT susmentionnées, ceci lui impose un effort de compétitivité-prix d'autant plus grand que celle-ci s'est détériorée depuis 1995, comme en témoigne le nouveau recul de son offre agricole en 1997 et 1998 (tableau 4), répondant à celui de son exportation agroalimentaire nette (tableau 6) et à la faiblesse de la demande intérieure (baisse de consommation de viandes, du fait d'un faible pouvoir d'achat populaire). D'où l'effort exceptionnel de la Hongrie pour augmenter ses propres soutiens directs et - vu la contrainte budgétaire - pour accéder dès que possible à ceux de la PAC, donc au Marché Unique. Ceci malgré de sérieux risques compétitifs pour son élevage, comme nous le verrons plus bas, du fait de ses handicaps structurels.

Enfin, contrairement à la Pologne, **la Hongrie est exportatrice nette de céréales obtenues majoritairement dans de grandes exploitations en bonnes conditions pédo-climatiques**, donc - *ceteris paribus* - à bas coûts de production unitaires. Mais cette céréaliculture est privée des bénéfices potentiels de cet avantage par les voies suivantes, sur lesquelles on reviendra plus bas. D'une part elle reçoit très peu de subventions nettes d'impôt. D'autre part et surtout, ses prix sont délibérément déprimés par des restrictions formelles et informelles de l'exportation céréalière, jusqu'à des niveaux très inférieurs aux cours mondiaux et de l'Union (tableaux 11 et 12), malgré la baisse de ces derniers depuis 1997. Enfin et surtout sa production est inefficacement absorbée et transformée par les grands élevages déficitaires qui lui sont généralement associés (cf. infra). Ainsi mise en situation financière très difficile, elle est contrainte d'écraser ses coûts unitaires à court terme par une conduite très extensive (environ trois fois moins d'intrants achetés par hectare que dans l'Union), de très faibles fermages, et le sous-amortissement (poursuite d'une lente décapitalisation mécanique). Compte tenu en outre

<sup>3</sup> Parce que définis "*ad valorem*", contrairement aux droits polonais comportant une composante spécifique en ECU.

<sup>4</sup> Rappelons que la Hongrie a globalement dépassé de 100% ces plafonds, en valeur, en 1996-1997, soulevant un litige international, réglé par un moratoire lui imposant de revenir à ses obligations pour 2000. Ceci explique l'urgence de l'augmentation des soutiens directs, depuis deux ans.

des faibles soutiens directs, tout ceci se traduit par des ESP céréaliers, non seulement très inférieurs aux niveaux communautaires, mais même fortement et de plus en plus négatifs (tableau 11 ci-dessous). Autrement dit cette céréaliculture est fortement "taxée" par les élevages granivores, très majoritaires dans la production animale, auxquels elle fournit un soutien indirect d'autant plus crucial que ceux-ci sont encore très sous-efficients par rapport à leurs homologues de l'Union<sup>5</sup>. **En dehors de la viande bovine, les taux d'ESP des productions animales hongroises (nets de ce soutien fourrager) sont similaires ou supérieurs aux niveaux communautaires en 1997 et 1998, et croissants.** Ceci correspond en fait à une compétitivité effective inférieure (sur le marché de l'Union), compte tenu des handicaps hors- prix de l'offre hongroise, encore notables aux plans qualitatif, financier et organisationnel.

Tableau 11 - Comparaison des principaux % ESP par produit, en 1997 et 1998

	Pologne		Hongrie		R. tchèque		UE	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
<b>Blé</b>	20	29	- 13	-32	- 1	17	44	56
<b>Mais</b>	23	25	- 32	- 28			35	44
<b>Autres céréales</b>	22	24	- 6	-18	- 3	17	55	68
<b>Oléagineux</b>	9	13	16	13	- 3	1	49	49
<b>Sucre</b>	36	49	48	40	15	13	36	43
<b>Lait</b>	11	22	41	53	29	44	50	57
<b>V. bovine</b>	5	- 2	12	15	12	16	55	62
<b>V. porcine</b>	24	15	1	10	- 3	- 9	2	8
<b>Volaille</b>	26	23	28	24	19	- 14	19	15
<b>Œufs</b>	46	64	51	56	32	37	1	6
<b>Ensemble des produits</b>	21	25	8	12	9	16	31	39

Source : OCDE (1999), "Politiques agricoles des pays de l' OCDE"

Vu par ailleurs les droits de douane prohibitifs de ces produits, le soutien **globalement** faible de l'agriculture hongroise dissimule donc, d'un côté un soutien négatif de la céréaliculture (qui verrouille sa relance par intensification et rééquipement mécanique : cf. infra), et de l'autre un soutien très notable et croissant des branches (en particulier animales) fournissant la grande majorité de la valeur ajoutée et de l'emploi agricoles. Or, depuis 1995, ce soutien croissant **ne semble obtenir, au mieux, qu'une stabilisation tendancielle de la production agricole totale** (Cf. tableau 5), comme de sa composante animale. Au moins dans ce dernier secteur prédominant pour la valeur ajoutée agricole et l'exportation agroalimentaire de la Hongrie, celle-ci n'échappe donc pas aux difficultés susmentionnées de la Pologne.

#### République tchèque

La politique **tchèque** de soutien apparaît intermédiaire entre les deux configurations précédentes. En effet, sans atteindre le niveau polonais, le taux global de soutien agricole y est plus élevé qu'en Hongrie et recourt davantage que celle-ci au soutien des prix, faute de disposer d'une base céréalière aussi avantageuse, bien qu'elle le soit davantage, structurellement, qu'en Pologne. En revanche ce soutien des prix est limité, ici aussi, par des plafonds douaniers GATT plus bas qu'en Pologne, et même qu'en Hongrie (tableaux 10 et 18), et par des quotas d'exportation subventionnée particulièrement étroits (tableau 19 en annexe).

<sup>5</sup> Cf. Orban-Nagy et alii (1999) et Dutertre et alii (1999).

Jointes aux problèmes structurels (cf. infra), ces conditions déterminent une lente récession agricole tendancielle, et une importation agroalimentaire nette par habitant deux fois plus élevée qu'en Pologne. En effet dans ce pays plus industriel que ses voisins, l'enjeu socio-politique et macro-économique d'une alimentation urbaine à bon marché, même par importation nette croissante, est plus décisif que le sort d'une agriculture qui ne contribue qu'à 5,8% de l'emploi et 3% du PIB. C'est pourquoi la tendance à la remontée du soutien agricole, qui semble s'amorcer en 1998 et 1999 (facilitée par une capacité macro-économique relative plus élevée que dans les deux autres cas étudiés: tableau 1 supra), ne promet pas une quelconque relance de la production agricole, mais vise plus modestement la modération de sa récession et sa préparation à l'adhésion, notamment aux plans environnemental et sanitaire.

### **Rentabilités globalement négatives ou très faibles en agriculture et dans la première transformation**

La rentabilité et l'investissement agricoles nets restent globalement négatifs dans les trois pays étudiés, ce qui limite fortement la croissance et les gains de productivité, donc la baisse des coûts unitaires. En général, la situation n'est guère meilleure dans **l'industrie alimentaire de première transformation**, handicapée par ses surcapacités et son grand retard technique, hérités du régime antérieur. Ceci malgré le **dynamisme de ses maillons d'aval et de la grande distribution**, où les investisseurs occidentaux et nationaux ont répondu - à l'abri de fortes protections douanières - au basculement rapide (parce qu'historiquement retardé) de la consommation alimentaire **urbaine** de l'ancien modèle "de pénurie", peu élaboré et diversifié, vers les articles à haute valeur ajoutée de type "occidental". Mais cette croissance de valeur ajoutée industrielle et commerciale n'augmente pas le volume, et encore moins la valeur, des débouchés intérieurs de l'offre agricole, tout en lui imposant des progrès de productivité, d'organisation et de qualité, qu'elle ne réalise que lentement et très sélectivement, faute de financement. De plus cette industrie subit le récent repli de son débouché ex-soviétique, fortement croissant jusqu'à l'été 1998<sup>6</sup>, principalement pour des produits animaux et sucrés de qualité sous-standard [Pouliquen, 1999a].

### **Convergence des prix agricoles vers les niveaux communautaires**

Exprimés en écu, les prix agricoles **moyens** (au producteur) des PECO étaient inférieurs de 20% à 40% à ceux de l'UE-15, durant la première moitié des années 90. **Mais cet écart était beaucoup plus faible que pour l'ensemble des prix<sup>7</sup>, et a tendu à diminuer** depuis 1992 (Cf. tableau 14 pour la Pologne), sous l'effet combiné des facteurs suivants :

- poursuite des gains de productivité dans l'Union, donc de la baisse des coûts agricoles ;
- une part croissante et beaucoup plus élevée que dans les PECO de ces coûts y est couverte par des subventions ;

<sup>6</sup> En Pologne il absorbait alors près de **la moitié** de l'exportation agroalimentaire totale et **dépassait celle destinée à l'Union**. Durant le deuxième semestre 1998 et en 1999 il a été divisé **par trois** environ. En outre, la compétitivité-prix de l'offre des PECO y serait fortement menacée par l'alignement sur les normes de l'Union.

<sup>7</sup> Les coefficients de parité de pouvoir d'achat (PPA) utilisés par Eurostat et ceux établis par la Commission économique pour l'Europe (ONU, Genève) indiquent des écarts globaux de prix pondérés du simple (dans les PECO) au double ou triple dans l'Union.

- **la ré-appréciation tendancielle des monnaies des PECO-5** (l'inflation y est plus rapide que les dévaluations) après leurs fortes dévaluations initiales, qui résulte de leurs relances globales, de l'investissement étranger et de leur intégration internationale croissante.

Depuis 1997, cette convergence en arrive au point où, globalement (en termes pondérés par les productions concernées), il faut plutôt parler désormais de **dépassement** croissant des prix communautaires, surtout à **qualité égale** (cf. ci-dessous). En effet, en 1997 en pourcentage des prix européens, les prix du blé, par exemple, s'établissaient alors à 109 en Pologne, 78 en Hongrie et 92 en République tchèque ; ceux de la viande porcine, respectivement à 74, 83 et 83 et ceux des volailles à 94, 81 et 77 (tableau 12, ci-après).

Tableau 12 - Comparaison PECO / UE de prix agricoles en 2000 (\*1999, \*\*1998, \*\*\*1997) <sup>(1)</sup>

	<b>Blé</b>		<b>Maïs</b>		<b>Orge</b>		<b>Colza</b>		<b>Tournesol (98)</b>		<b>Sucre (99)</b>	
	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE
<b>Pologne</b>	158	125	133	107	133	112	204	115			465	71
<b>Hongrie</b>	107	85	69	56	105	88	177*	93*	200	88	212	32
<b>Rép. Tchèque</b>	90	71	99	80	71	60	157	88			315	48
<b>Slovénie</b>	124*	98*	126	102							497	75
<b>Estonie</b>	100	79					236*	123			107	16
<b>Roumanie</b>	108	86	109	88	70	59	91*	47*	171	76	112	17
<b>Bulgarie</b>	114	90	120*	110*	103	87			152***	72***		
<b>Rép. Slovaque</b>	102	81	83	67	83	70	166	93	197	87	93	14
<b>Lituanie</b>	126	100			107	90	209	117			278	42
<b>Lettonie</b>	124	98			77	65	181*	94*			238	36
<b>UE – 15</b>	126	100	124	100	119	100	178	100	226	100	659	100

	<b>Lait</b>		<b>Bœuf et veau</b>		<b>Porc</b>		<b>Volaille (98)</b>		<b>Œufs (98)</b>			
	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE	Euro/T	% UE
<b>Pologne</b>	194	68	1506	52	1109	92	1189	137	1358	180		
<b>Hongrie</b>	245*	82*	1803	63	1030	86	1125	130	998	132		
<b>Rép. Tchèque</b>	210	74	2072	72	1183	98	763	88	899	119		
<b>Slovénie</b>	302*	101*	2899*	109*	1859	155	1212	135***				
<b>Estonie</b>	143*	48*	1335*	50*	1321*	121	1286	148	701	93		
<b>Roumanie</b>	226	80	1276*	48*	863*	77*	1705	197	1438	190		
<b>Bulgarie (97)</b>	177	59	1680	62	1354	92	1276	142				
<b>Rép. Slovaque</b>	196	69	1939	67	1182	98	1123	130	827	110		
<b>Lituanie</b>	137	48	1075*	40	1595	133	1956	226	667	88		
<b>Lettonie</b>	128	43	971*	36	1371	114	1444	167	920	122		
<b>UE – 15</b>	284	100	2880	100	1202	100	866	100	755	100		

Notes :

<sup>(1)</sup> dernière année de comparaison possible avec l'UE pour la même année ;  
2000: estimation.

Source : Commission européenne (DGA) d'après OCDE, et calculs de l'auteur.

Tableau 13 - Comparaison Pologne / France de prix agricoles moyens de 1990 à 1998

France = 100	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Blé panifiable</b>	45	39	63	84	74	90	35	120	109
<b>Colza</b>	19	39	63	89	99	87	107	113*	92
<b>Gros bovins</b>	21	29	32	35	33	45	53	45	22
<b>Porcs</b>	54	62	59	82	91	78	75	86	101
<b>Poulets</b>	71	85	88	99	110	106	116	113	119
<b>Lait</b>	18	31	39	38	35	47	51	55	53
<b>Œufs de conso.</b>	55	64	66	112	120	90	77		92

\*3ème trimestre

Sources : calculs de l'auteur à partir des prix absolus d'Eurostat ("prix agricoles 1984-1993") et des indices de leur évolution ultérieure (Ageste ou INSEE, bulletins mensuels); annuaires statistiques des trois pays, et études de branche de l'IERIGZ polonais. Conversions monétaires aux taux moyens de change.

Mais, faute de statistiques plus adéquates, ces comparaisons des prix agricoles **moyens à la ferme** sous-estiment fortement ceux des PECO, en ignorant **l'infériorité qualitative marquée de leur offre**, encore massivement hors normes communautaires. Cette infériorité est particulièrement prononcée dans les productions et filières animales, dont on sait par ailleurs, de sources éparées, que **les prix, à qualité égale, ont souvent déjà atteint (lait) ou dépassé (porcs, poulets) les niveaux de l'Union.**

La généralisation des normes communautaires, une des conditions préalables de l'adhésion, accentuera donc encore le mouvement de convergence et dépassement apparent des prix moyens. En outre, la prise en compte des autres handicaps hors-prix de l'offre agricole des PECO, tels que sa non-rentabilité, et - surtout en Pologne - sa dispersion et sa sous-organisation, ainsi que les grands retards de la première transformation, achève de rendre illusoires, **du point de vue de la compétitivité effective** sur le futur marché unique élargi, les principales infériorités subsistantes de prix moyens à la ferme. A cet égard le cas du lait polonais, souvent cité comme exemplaire de la compétitivité-prix des PECO, est caricatural. En effet, son prix moyen est à la moitié du niveau communautaire, alors qu'une fraction encore minoritaire de l'offre (première classe polonaise), correspondant à la qualité courante de l'Union est vendue à peu près au même prix en ECU. En outre il faudrait prendre en compte les autres handicaps hors-prix de cette offre, financièrement non rentable, extrêmement dispersée (un million d'étables en moyenne de 2,5 vaches à 3500 litres par vache) et prolongée par une première transformation coopérative également très retardée<sup>8</sup>.

Quant à la compétitivité-prix des céréales hongroises et, bien plus modestement, tchèques, on verra plus bas que sa portée effective est limitée par les conditions de son obtention : conduite très extensive, décapitalisation et très faible rémunération de la propriété foncière.

Le seul autre contre-exemple notable concerne quelques spécialités encore très utilisatrices de travail : petits fruits, certains fruits et légumes transformés (notamment les jus de pomme concentrés), oies et canards, vins fins et bière, semences en sous-traitance internationale, etc. Au total et vu par ailleurs les baisses de prix d'intervention planifiées par l'Agenda 2000 (céréales : -15% ; viande bovine : -20% ; lait : -15%), le **dépassement quasi général des prix communautaires** des produits de base par ceux des PECO, à qualité égale, devient très probable

<sup>8</sup> Seules 13 des 200 laiteries polonaises ont pu être récemment homologuées selon les normes de l'Union.

avant leur pleine intégration agricole dans le Marché Unique, d'autant plus que celle-ci paraît désormais impraticable avant au moins 2005. Ceci infirme le postulat initial de la Commission, et son utilisation pour légitimer le non-accès des PECO aux paiements compensatoires.

*En définitive, tout ce qui précède converge logiquement pour montrer l'inaptitude effective et croissante des principales productions agricoles et agroalimentaires des PECO, à affronter la concurrence de l'offre de l'UE-15 sur le Marché Unique élargi dans les conditions de l'Agenda 2000. Ainsi donc, contrairement aux prévisions optimistes initiales, les avantages comparatifs des agricultures des PECO s'avèrent durablement incapables de compenser leurs handicaps budgétaires et structurels. Pourquoi ? Avant tout parce que la réalisation de ce «grand potentiel agricole» passe par des investissements considérables et des restructurations d'ampleur historique, auxquelles résiste une configuration singulière de suremploi agricole structurel spécifiquement protégé, sur fond de fort chômage rural et de pauvreté budgétaire. Cette configuration s'avère très éloignée des conditions particulières favorables de la modernisation antérieure de l'agriculture communautaire, que ces prévisions ignoraient ou supposaient réunies dans les PECO.*

### **Le frein majeur : le suremploi agricole structurel sur fond de chômage rural**

*L'héritage du post-communisme : sous-capitalisation et suremploi de l'agriculture*

Mesurée en ÉCU de valeur ajoutée brute aux prix du marché par unité d'emploi agricole, la productivité du travail agricole des PECO à 5 n'était encore globalement, en 1997, qu'à **13%** du niveau communautaire (cf. tableau 14). Même en tenant compte des différences de prix et de mesure statistique de l'emploi agricole, l'écart reste considérable. Malgré les faibles rémunérations du travail agricole, il en résulte un coût élevé en travail par unité produite, aux dépens du profit et de l'investissement, donc des gains de productivité, ce qui boucle le cercle vicieux de la stagnation et/ou de la sous-compétitivité. Hérités du régime antérieur, ce suremploi relatif et la sous-capitalisation liée du secteur ont été aggravés par la décapitalisation et la fragmentation foncière accrue qui ont suivi. En conséquence, le capital engagé et - du moins dans le considérable secteur de petites et micro exploitations - la surface utilisée par emploi agricole sont globalement très inférieurs aux seuils de viabilité durable imposés par la concurrence dans l'UE, même avec une très faible rémunération du travail.

*Tableau 14 - Comparaison PECO / UE des productivités du travail et de la terre agricoles*

1997	VAB	Emploi	SAU	VAB/UTA		VAB/SAU	
	m. ÉCU	m. UTA	m. ha	ÉCU	% UE	ÉCU	% UE
<b>Pologne</b>	6 600	3,112	18,5	2 121	12,9	357	42,6
<b>Hongrie</b>	2 400	0,288	6,2	8 333	50,6	387	46,2
<b>R. Tchèque</b>	1 400	0,284	4,3	4 929	30,0	326	38,9
<b>PECO-I</b>	11 200	3,800	31,0	2 947	17,9	361	43,1
<b>PECO-II</b>	9 500	5,792	29,4	1 640	9,9	323	38,5
<b>PECO-10</b>	20 700	9,592	60,4	2 158	13,1	343	40,1
<b>UE-15</b>	113 400	6,891	135,3	16 456	100	838	100

m. = million

Sources : Idem tableaux 1 et 3,

(Cf. explication sur la comparabilité des VAB (valeur ajoutée brute de l'agriculture aux prix du marché).

Il n'y a donc pas de sortie possible de ce cercle vicieux sans **forte réduction de l'emploi agricole**. En Europe occidentale cette réduction, qui a été une clef majeure de sa modernisation agricole depuis 40 ans, a bénéficié de deux atouts historiques cruciaux qui manquent à l'Est : un fort soutien public à l'investissement (primes incitatives, intérêts bonifiés, subventions dans la première transformation) et surtout, jusqu'à 1985, un faible chômage associé à une forte création d'emplois non agricoles. Dans les PECO-5 par contre, la restructuration agricole est d'emblée handicapée - conséquence globale de la transition post-communiste - par des taux moyens de chômage de 8 à 15% dans la plupart des pays, et dont l'augmentation a repris depuis 1998 (tableau 15 ci-après), mais **beaucoup plus élevés en zone rurale et dans les petites villes**. En effet le coût du logement urbain et la sous-qualification des travailleurs agricoles (même jeunes) freinent fortement leur migration vers les grandes villes où se focalise la création d'emplois. De surcroît, les statistiques sous-estiment fortement le chômage rural en n'y incluant pas le **chômage agricole caché ou "déguisé"**, c'est-à-dire la sous-occupation ou l'occupation très sous-productive dans les exploitations agricoles, et à leur charge.

Tableau 15 - Comparaison PECO/ UE des taux de chômage et des parts de l'emploi agricole

%	UE	Pol.	Hon.	R. tch.	Sln	Slq.	Rou.	Bulg.	Esto.	Litu.	Letto.
<b>Chômage % force de travail</b>											
<b>1996</b> <sup>(1)</sup>		14,3	9,9	3,9		11,1	6,7	13,7	10,0	16,4	18,3
<b>1997</b> <sup>(1)</sup>	10,7	11,5	8,7	4,8	7,4	11,6	6,0	15,0	10,7	14,1	14,4
<b>1998</b> <sup>(1)</sup>		10,6	7,8	6,5	7,9	11,9	6,3	16	(+) *	13,5	13,8
<b>1999</b> <sup>(2)</sup>		13,8	6,9	8,8	7,7	15,2	7,3	(+) *	(+) *	(+) *	(=) *
<b>2000 (premier semestre)</b> <sup>(2)</sup>		16,6	6,6	9,7	7,6	18,5	8,7	(+) *			
<b>Emploi agricole % emploi total</b> <sup>(3)</sup>	A	B	C	A	C	A	C	A	A	C	C
<b>1996</b>	5,1	22,1	8	6,1	5,9		38	24,2	8,1	23,1	16,4
<b>1997</b>	5,0	20,5	7,8	5,8	5,7	9,2	39	23,3	7,0	20,8	16,6
<b>1998</b>		19,1	7,5	5,5	5,6	8,2	40	24,7	6,8	20,0	15,7
<b>1999</b>		18,1	7,1	5,2	5,3	6,9	42	25,9	6,7	18,9	14,7

Notes :

\* (+) forte croissance, (=) constance ;

A = agriculture, B = agriculture, forêts et chasse, C = agriculture, forêts, chasse et pêche.

Sources :

<sup>(1)</sup> Eurostat (définition homogène LFS);

<sup>(2)</sup> taux LFS d'Eurostat 1998 X variations des taux LFS de CESTAT (CEFTA) pour les actifs âgés de plus de 24 ans ;

<sup>(3)</sup> OCDE ou Eurostat.

### *L'entretien du suremploi par les structures agraires duales*

Un tel contexte pousse les agriculteurs à conserver à tout prix leur emploi agricole, en recourant pour cela aux opportunités inhérentes au dualisme structurel hérité de l'ère communiste, et essentiellement maintenu par les privatisations qui ont suivi.

### Petites et très petites exploitations de semi-subsistance

A cet égard l'opportunité majeure, et le plus souvent unique, est offerte par les petites et très petites exploitations de semi-subsistance. A la fin de l'ère communiste, la contribution de ce secteur à la production agricole totale était encore majoritaire en Pologne, de l'ordre du tiers en Hongrie, et de 12% en République tchèque. Aux débuts de la transition post-communiste, la montée d'un chômage peu secouru, et - plus largement - l'appauvrissement de certaines catégories de la population, joints à la privatisation - restitution des terres socialisées - ont généralement provoqué le gonflement - relatif ou absolu selon les cas - de cet ultime secteur - refuge, et plus encore de son (sur)emploi agricole. Ainsi, déduction faite des macro-exploitations sociétaires et de la

minorité d'exploitations individuelles fortement intégrées au marché (avec revenu familial majoritairement issu des ventes agricoles), ce secteur fournit maintenant environ 60% de la production agricole en Pologne, 40% en Hongrie et 20% en République tchèque, soit environ **la moitié dans l'ensemble des PECO-5**. Déduction faite de son autoconsommation, on peut grossièrement estimer que sa contribution à la production agricole marchande totale est au moins de l'ordre de 30%. Contrairement à son homologue de l'Union, on ne peut donc le traiter comme une fraction marginale de l'agriculture en tant que branche productive, ni même de son offre marchande.

Ces micro-fundia ne résistent à l'élimination rapide, pour cause de très faible productivité du travail agricole, que grâce aux singularités suivantes. D'une part **le revenu** total des ménages concernés (regroupant souvent plusieurs générations) **est principalement d'origine non agricole**, dont une majorité de pensions de retraite<sup>9</sup>. D'autre part, une part importante de leur revenu agricole lui-même relève de **l'autoconsommation** alimentaire, souvent étendue aux proches établis en ville. Enfin l'auto-fourriture s'étend aux intrants agricoles et à d'autres consommations finales (fourrages, fumier, traction animale, bois de construction et de chauffage, auto-construction, etc.), sur le mode "paysan" traditionnel. Au total, la survie de ce type "d'exploitation" ne dépend qu'en minorité du revenu agricole formé sur le marché, et d'autant moins que l'exploitation est plus petite. Cette configuration d'agriculture **subsidaire**, et le sous-emploi qu'elle dissimule, autorisent une très faible rémunération horaire de la fraction du travail affectée à la production agricole vendue, qui - si elle reste modeste - peut l'être ainsi à des prix de "surplus" très inférieurs aux coûts agricoles moyens (ici essentiellement calculés). Ainsi s'explique le paradoxe de l'apparente compétitivité des prix **à la ferme** de l'offre des petites et très petites exploitations, par rapport à l'Union, malgré une productivité agricole totale de 5 à 10 fois inférieure<sup>10</sup>. **Mais cette apparente compétitivité-prix est très trompeuse**. En effet, hormis certaines "niches" très minoritaires, cette configuration exclut toute possibilité d'investissement net et de croissance durable de l'offre marchande, si ce n'est à des coûts marginaux et des prix devenant vite prohibitifs<sup>11</sup>. Il s'agit donc **au mieux** d'une compétitivité de "résistance" relative et provisoire, mais certainement pas d'expansion. De plus, elle dissimule des coûts élevés de collecte, transport et transformation, qu'impliquent le caractère extrêmement dispersé, hétérogène, aléatoire et non organisé de son offre, outre ses handicaps qualitatifs et sanitaires particulièrement marqués. Comme antérieurement dans l'Union, tout ceci conduit déjà, et conduira inévitablement, à son exclusion tendancielle des principaux marchés et circuits agroalimentaires au bénéfice du pôle concentré et organisé de l'offre. De plus l'application étendue des normes qualitatives et sanitaires de l'Union accélèrera cette exclusion. Toutefois, dans la mesure où cette réduction du revenu agricole marchand serait compensée par la croissance des revenus non agricoles des ménages concernés, l'agriculture micro-fundiaire pourrait durablement survivre sur le mode **rétréci** de la simple autoconsommation et des ventes directes locales, de manière analogue aux jardins ouvriers (ou "lopins de datcha" en Russie).

<sup>9</sup> Les retraites agricoles constituent 70% des revenus non agricoles de l'ensemble des exploitations individuelles polonaises. Ces revenus non agricoles, sont globalement, et de plus en plus, majoritaires dans les revenus totaux des ménages concernés, non pas en général du fait de leur augmentation, mais par baisse des revenus agricoles.

<sup>10</sup> Tout ceci est très précisément chiffré en Pologne sur un échantillon typologique où la comptabilité saisit tous les flux affectant la famille agricole (notamment, revenus non agricoles, consommation, accumulation), outre la comptabilité de l'exploitation. [Pouliquen, 1997a]. L'Union ne dispose pas de cet atout statistique.

<sup>11</sup> En d'autres termes, l'élasticité-prix (à moyen ou long terme) de cette offre est très faible. Ceci interdit toute déduction simple, quant aux impacts de l'élargissement agricole, de comparaisons PECO/UE de coûts agricoles moyens. Ainsi, d'éventuels coûts moyens supérieurs des micro-fundia des PECO peuvent conduire à sous-estimer fortement leur capacité de résistance hors marché. Inversement, d'éventuels coûts inférieurs (obtenus avec une moindre rémunération hypothétique du travail, et en faisant l'impasse sur les handicaps hors prix de l'offre) peuvent surestimer grossièrement leur capacité d'expansion. De même toute relance céréalière dans les macro-unités, par intensification et recapitalisation, impliquerait une forte hausse des coûts unitaires et, plus encore, des prix ou soutiens directs.

**L'enjeu social et macro-économique de cette survie est considérable. En effet cette forme "paysanne" de "chômage caché", qui concerne au moins 3 millions d'actifs dans les PECO-5, réduit considérablement les coûts sociaux de la transition globale, d'une manière particulièrement économe pour les budgets d'état concernés.** Ceci d'une part en évitant l'explosion de chômage ouvert qui résulterait de son élimination massive, et d'autre part, en fournissant aux couches pauvres, sous-employées et excentrées de la population une alternative alimentaire, économe en argent, aux produits de plus en plus élaborés et normés du grand commerce citadin. Mais, du fait de son exclusion graduelle du marché, le maintien de cette agriculture de semi-subsistance est de plus en plus tributaire des emplois et revenus non agricoles des familles concernées. Les enjeux sociaux et macro-économiques des politiques de développement "rural" (création d'emplois non agricoles de proximité, à temps partiel ou total, y compris dans les petites et moyennes villes<sup>12</sup>) et - plus encore<sup>13</sup> - de migration vers l'emploi croissant des grandes villes (programmes de logement social et de formation) sont donc sans commune mesure avec ce qu'ils sont dans l'UE à 15.

### Macro-exploitations sociétaires

Issues des anciennes fermes collectives et étatiques, **les très grandes exploitations sociétaires**, ont encore des tailles (pour la très grande majorité des surfaces et productions concernées) de l'ordre de 700 à 2 000 hectares de SAU. Elles louent désormais leurs terres à de très nombreux petits propriétaires ou à l'État. Faute d'alternative pour ces derniers, et faute de profit, les fermages sont faibles, mais les baux sont courts. Elles ne fournissent que 10% de la production agricole en Pologne, mais environ 47% en Hongrie et 65% en République tchèque, soit seulement - vu le poids majoritaire de la Pologne - environ **un tiers dans l'ensemble des PECO-5**<sup>14</sup>.

Pourtant elles constituent encore l'essentiel de leur agriculture moderne, intégralement marchande, concentrée et **relativement** capitalistique **par unité produite**. La productivité du travail y est donc plus élevée que dans les micro-fundia, et en augmentation lente. Mais le handicap de leur recours encore massif au salariat permanent (principalement dans leurs grandes unités animales), ainsi que, faute de financement et de garanties foncières, le sous-investissement et la conduite extensive des cultures, maintiennent globalement cette productivité à un niveau encore très inférieur à celui des exploitations familiales intensives de l'Union.

Le tableau 16 ci-après montre que les privatisations et restructurations des années 1990 ont considérablement augmenté la place des exploitations individuelles aux dépens des macro-exploitations sociétaires de divers statuts (coopératif, commercial (SA, SARL), et résiduellement étatique) qui ont succédé aux anciennes fermes collectives et d'état. Mais au sein du secteur individuel, il ne sépare pas les innombrables micro et petites exploitations de semi-subsistance des grandes exploitations individuelles qui relèvent déjà, ou potentiellement, du type

<sup>12</sup> Bien que lourdement touchées par le chômage, les petites et moyennes villes, sont beaucoup mieux placées, aux plans infrastructurel et des communications, pour attirer les investisseurs et employeurs de main d'œuvre de familles agricoles, que les zones rurales au sens strict. Le coûteux équipement de ces dernières ne restera justifié -pour l'essentiel - que par les besoins socio-économiques de l'agriculture, outre "l'agrotourisme" au sens large dont la création d'emplois ne peut qu'être un appoint secondaire. Le réalisme appellerait donc une conception de la politique de développement "rural" étendue aux petites et moyennes villes, et leur donnant une priorité.

<sup>13</sup> Les grandes villes (des PECO et de l'UE 15) semblent disposer du potentiel principal d'absorption du suremploi agricole, à moyen et long terme, bien au-delà des possibilités du "développement rural", même élargi aux petites villes.

<sup>14</sup> Et pas d'avantage dans les autres PECO, compte tenu de la parcellisation agricole (extrême en Roumanie, considérable en Bulgarie) qui a suivi les privatisations, et de la forte extensification des grandes unités subsistantes, néo-coopératives (Bulgarie) ou ex-étatiques (Roumanie).

"professionnel" de l'UE. La surface moyenne générale dissimule l'émergence des secondes, très minoritaires en nombre mais occupant déjà, au delà de 100 ha SAU par exploitation, 20 à 30% de la SAU totale dans plusieurs pays (Hongrie, République tchèque, Bulgarie, Estonie, Lettonie). D'autre part, la dimension minimale de recensement et/ou de traitement statistique des exploitations varie largement selon les pays, ce qui peut influencer beaucoup cette moyenne.

Tableau 16 - Redistribution intersectorielle des surfaces agricoles: % SAU totale et SAU moyenne par exploitation

Forme	Pré-transition : 1989 ou 1990			Actuel : % SAU totale et SAU moyenne/ exploitation en hectares								
	Indiv <sup>(1)</sup>	Collective	Étatique		Individuelle <sup>(1)</sup>		Coopérative		Étatique		SA, SARL	
	%	%	%		%	moy.	%	moy.	%	moy.	%	moy.
<b>Pologne</b>	76	4	20	1998	83	6,9	3	222	2	1 832	12	415
<b>Hongrie</b>	13	73	14	1998	60	3 *	24	833 *			16	204 *
<b>R. tchèque</b>	6	64	30	1999	38	37 <sup>(2)</sup>	29	1 493			33	1 004
<b>Slovénie</b>	92		8	1997	96	4,8			4	371		
<b>Estonie</b>	6	57	37	1998	64	26 <sup>(3)</sup>					36	564
<b>Slovaquie</b>	5	69	26	1994	5	7,7	60	1 509	15	3 056	20	1 191
<b>Roumanie</b>	14	58	28	1999	69	2,4	16	301	15		11	
<b>Bulgarie</b>	13	58	29	1996	52	1,5	42	637	6	735		
<b>Lituanie</b>	9		91	1996	67	7,6			33	372		
<b>Lettonie</b>	5	54	41	1997	95	13 <sup>(4)</sup>			1	340	4	309

\*1996 ;

<sup>(1)</sup> total : comprend les exploitations familiales, les anciens ou nouveaux micro-lopins ;

<sup>(2)</sup> moyenne hors lopins de moins de 3 ha SAU (ou 0,3 ha pour les cultures spéciales et productions sans sol) qui couvrent 18 % de la SAU ;

<sup>(3)</sup> moyenne hors lopins qui couvrent 16 % de la SAU ;

<sup>(4)</sup> moyenne 1999 pour tous types d'exploitations.

Sources: Pologne, Hongrie, République tchèque : statistiques nationales ;  
Roumanie et Bulgarie : OCDE ; autres : CE-DGA (données 1999 et *Summary Report* 1998).

La privatisation des macro-exploitations a en général fortement dispersé les titres de propriété de leur capital social, et des terres qu'elles utilisent en location, entre de très nombreux petits propriétaires individuels, externes et internes aux exploitations. L'autre cas de figure, très minoritaire et en recul, est issu des anciennes fermes d'État : l'État reste provisoirement, faute d'acheteurs, propriétaire des terres qu'il loue à une société constituée par les dirigeants et salariés agricoles devenus progressivement copropriétaires du capital d'exploitation. Mais dans les deux cas, la dispersion des titres de propriété privée semble avoir peu diminué jusqu'à présent. Elle a donné le plus souvent aux dirigeants et travailleurs salariés, les seuls copropriétaires actifs, la possibilité d'une gestion **relativement** protectrice de leur emploi permanent, c'est-à-dire retardant son inévitable réduction. Ceci aux dépens de la rentabilité et de l'investissement nets, le plus souvent nuls ou négatifs. Pour cette raison, les exploitations ex-collectives ont généralement adopté initialement le statut coopératif occidental. Mais, même sous d'autres formes sociétaires (SARL, SA, etc.), plus fréquents dans les ex-fermes d'État, et en cours d'extension aux autres macro-exploitations, les mêmes traits essentiels y entretiennent généralement la même rationalité, que nous qualifierons de "néo-coopérative". Celle-ci se révèle en particulier dans la prédominance maintenue, après la forte décapitalisation animale des débuts de la transition, du **système de polyculture-élevage à très grande échelle et à base de salariat permanent**, héritage spécifique du communisme agraire et inconnu à l'Ouest.

En effet les grands complexes animaux, principaux employeurs mais généralement déficitaires<sup>15</sup>, y absorbent inefficacement (conversion fourragère médiocre, du fait, entre autres, d'un auto-affouragement quasi exclusif, donc mal composé) les marges brutes potentielles et la production d'une céréaliculture mécanisée et extensive, potentiellement rentable mais peu employeuse. Les coûts unitaires (et, à moindre degré, les rendements **moyens**<sup>16</sup>) de cette dernière sont écrasés par l'usage très extensif (très peu d'intrants achetés) d'une surface abondante (par animal), le sous-amortissement (lente décapitalisation mécanique) et la faiblesse des fermages. Mais, du fait des rendements marginaux décroissants, toute relance de cette production céréalière, par intensification et recapitalisation, impliquerait la croissance de ces coûts **unitaires** et nécessiterait plus encore, faute de paiements compensatoires, la hausse des prix des grains. L'apparente compétitivité-prix des céréales hongroises et tchèques **à la ferme**, par rapport à l'UE-15 est donc en partie illusoire, quant à leur capacité de croissance et d'exportation compétitives sur le marché unique élargi dans les conditions de l'Agenda 2000, c'est-à-dire sans paiements compensatoires. S'y ajoute le handicap d'une inefficacité relative de la filière céréalière exportatrice, en aval de la production, en particulier en République tchèque, du fait notamment de l'absence de façade maritime et des insuffisances notoires de l'infrastructure de stockage, conditionnement et transport. Sous le communisme, c'est-à-dire avant la forte décapitalisation animale de 1990-93, ce pays était importateur net de grains.

La concentration de la propriété et/ou du pouvoir de ces exploitations entre les mains d'un groupe dirigeant ou d'un holding externe motivé par la seule rentabilité se traduirait, tôt ou tard, par la liquidation de leurs complexes d'élevage déficitaires, ou au mieux leur restructuration sélective et récessive, avec spécialisation accrue ou totale en grandes cultures mécanisées pour la vente. En effet, même dans les conditions des PECO, c'est-à-dire avec très peu d'aides directes (faute de paiements compensatoires) et des prix faibles (sauf en Pologne), mais des fermages également faibles, cette orientation s'avère la plus ou la seule rentable, si elle est conduite à échelle suffisante et sur un mode très extensif. Particulièrement menaçant pour l'élevage et pour l'emploi agricole des macro-exploitations des PECO, ce **scénario latifundiaire** est significativement contré par des politiques douanières, foncières et qualitatives *ad hoc*, comme nous le verrons plus bas. Mais il est également révélateur que ces politiques n'y parviennent qu'imparfaitement, comme on le verra plus bas.

Enfin, les macro-exploitations des PECO sont souvent aussi handicapées par un mauvais endettement, passivement hérité de leur ajustement initial trop lent à la rupture systémique de 1990 et accru par leurs pertes ultérieures, auquel s'ajoute parfois (République tchèque), leur obligation différée d'indemniser les titulaires externes d'actifs restitués. S'ajoutant à leur absence de rentabilité et de garanties foncières, ceci dissuade fortement les prêts bancaires aux investissements, même si l'action des fonds de garantie d'état, créés depuis 1994, atténue cette difficulté.

---

<sup>15</sup> Quand ils sont apparemment rentables, ceci résulte de la politique de répression des prix céréaliers.

<sup>16</sup> L'expérience des PECO confirme que cette conduite extensive autorise des rendements honorables en bonne année climatique, mais qu'elle sanctionne les aléas climatiques négatifs par leur chute brutale. Les fluctuations consécutives des productions et prix concernés sont très importants (notamment pommes de terres, colza, fruits et légumes, mais aussi céréales), ce qui constitue un handicap supplémentaire pour l'émergence d'une agriculture intensive de type communautaire.

### Les exploitations moyennes, voie étroite pour l'élevage intensif

Il s'agit des exploitations dont la taille, le caractère familial (ou de petit groupe) et le degré d'intégration dans le marché évoquent, à **première vue**, les formats prédominants de l'agriculture communautaire. Elles constituent donc, espère-t-on généralement à l'Ouest et à l'Est, le premier noyau d'une agriculture professionnelle intensive capable de concurrencer son homologue communautaire, en particulier dans l'élevage, et de dépasser graduellement le dualisme handicapant des structures agraires Est - européennes.

**En Hongrie et en République tchèque**, il s'agit uniquement d'**exploitations nouvelles**, généralement formées par location précaire (baux de 1 à 3 ans) et/ou informelle sur 20% à 30% des terres, provenant des macro-exploitations sociétaires. Malgré les lacunes de l'information disponible sur cette catégorie émergente, on constate déjà qu'elle n'ouvre que très étroitement la voie espérée de l'élevage familial intensif de type communautaire, à haute productivité du travail. En effet, sur la grande majorité des surfaces concernées, leur orientation principale est la céréaliculture mécanisée à moyenne ou grande échelle, donc peu employeuse à l'hectare, faute des aides financières et des garanties foncières nécessaires à l'investissement lourd en production animale. Globalement, l'extension foncière de ce secteur aux dépens des macro-exploitations de polyculture élevage contribue donc plutôt au scénario latifundiaire susmentionné. Au moins en Hongrie, beaucoup de ces exploitations émergentes semblent d'ailleurs relever de fictions ou semi-fictions formelles, motivées par des arrangements fiscaux avec les macro-exploitations voisines qui assurent en fait la quasi-totalité des travaux.

**En Pologne**, par contre, ce type d'exploitation résulte principalement d'une concentration en surface des plus grandes fermes familiales anciennes en faire-valoir direct. Cette concentration s'est surtout développée par location et achat, à prix d'État avantageux, de parcelles provenant d'ex-fermes d'État voisines, au nord et à l'ouest du pays. Dans les exploitations de 30 à 100 ha environ, elle permet d'amorcer une modernisation de type communautaire, notamment en production animale. Ceci sur un mode semi-intensif, c'est-à-dire sans achats de grains et concentrés complets, car la protection douanière croissante de la céréaliculture polonaise, très handicapée par son morcellement foncier et ses faibles aides directes, conduit ses prix à des niveaux dissuasifs pour les productions animales "sans sol". Mais globalement la forte fragmentation foncière du pays et son entretien par la résistance des petites exploitations de semi-subsistance, restreignent pour longtemps ces exploitations moyennes à une place minoritaire dans la production totale et même - bien que plus notable - dans la production vendue [Pouliquen, 1997a].

#### *Le poids dominant de la Pologne et les biais sectoriels nationaux*

Contribuant à elle seule à 59% de la production et à 82% (!) de l'emploi de l'agriculture des PECO - 5 en 1997, la Pologne influence lourdement leur équation globale, avec ses 21% d'actifs agricoles et une productivité du travail agricole à seulement 13% de celle de l'Union, en 1997 (tableau 14 supra). En effet, à côté des grandes exploitations ex-étatiques occupant 18% de la SAU, 90% de la production agricole totale y est réalisée par deux millions d'exploitations familiales, de 7 ha de SAU en moyenne au-delà de 1 ha, et dont la concentration est très lente. Si l'orientation marchande et la productivité du travail croissent avec la surface de ces exploitations, celles-ci relèvent encore très majoritairement du secteur des micro-fundia de semi-subsistance, et de sa logique d'agriculture subsidiaire, à revenu non agricole familial **de plus en plus** majoritaire [Pouliquen, 1997a].

En revanche, et malgré leurs faiblesses, c'est surtout grâce au poids plus important des grandes exploitations sociétaires que **la Hongrie et la République tchèque** ont une productivité du travail agricole plus élevée (**51% et 30%** du niveau de l'UE à 15 en 1997), et en augmentation lente depuis 1990 (au prix de leur extensification par décapitalisation animale). En **Hongrie**, ceci tient aussi au sauvetage partiel de certains acquis intéressants de l'ancien "modèle agricole hongrois", très spécifique à l'époque communiste (cf. nos publications de l'époque). En particulier, il en résulte qu'une minorité des micro-exploitations, plus importante qu'ailleurs, est anciennement spécialisée et intégrée au marché d'une manière **relativement** organisée, en particulier dans les productions horticoles, viticoles et animales (ateliers semi-industriels sous contrat, achetant une partie notable de leurs aliments concentrés). Par ailleurs, toujours en **Hongrie**, la concentration de l'offre agricole des grandes unités a facilité des progrès importants de coordination et de qualité dans les filières agroalimentaires, aidées par un apport considérable d'investissements étrangers en aval de ces filières. Bien que ces atouts structurels relatifs n'aient pas suffi à assurer une relance compétitive de l'offre agricole globale, ils lui laissent plus de chance qu'en Pologne, en cas d'accès futur aux aides directes communautaires.

Le poids global important du secteur microfondiaire de semi-subsistance, et sa variation quantitative et "qualitative" par pays, déterminent donc en grande partie les retards nationaux de productivité moyenne du travail agricole. Faute de statistiques globales *ad hoc* par type d'exploitation, ceci dissimule un moindre suremploi dans la partie la plus marchande de la branche agricole. En effet, une part notable de l'agriculture microfondiaire peut résister durablement hors marché, selon le mode subsidiaire des "jardins ouvriers". Mais, même ainsi dédramatisé, le suremploi agricole reste un handicap déterminant pour la très large catégorie des petites exploitations semi-marchandes, comme pour la plupart des grandes exploitations sociétaires, surtout celles de statut coopératif.

### **Les protections institutionnelles du suremploi agricole**

Nonobstant les objectifs officiels des politiques agricoles des PECO, leur orientation effective s'avère essentiellement conservatrice des structures existantes. D'une part en effet, les soutiens budgétaires à la restructuration du secteur restent très étroitement limités par les possibilités macro-économiques. D'autre part, le suremploi agricole, et les structures duales qui l'entretiennent, s'avèrent surprotégés de la concurrence de l'Union, et en partie de la concurrence intérieure, par les trois voies institutionnelles suivantes :

- **La protection douanière effective** des PECO apparaît focalisée, à des niveaux prohibitifs sur les principales productions et filières sur-employeuses : élevage, certains fruits et légumes frais majeurs (en pleine saison), pommes de terre, betteraves à sucre (Cf. tableaux 8 et 9). En revanche, on a vu que la protection douanière de l'UE à 15 pour ces mêmes produits s'avère généralement inutile ou très excessive à l'égard des PECO, faute d'offre compétitive suffisante de ceux-ci aux normes communautaires. En outre, on a vu qu'en Hongrie, pays exportateur net de grains, les élevages granivores (et les consommateurs de pain) ont bénéficié de la protection indirecte supplémentaire de limitations des exportations céréalières. Cette politique a aussi été appliquée régulièrement par la Bulgarie, et par la République tchèque en périodes de faibles moissons et de cours mondiaux élevés. En maintenant les prix intérieurs de ces pays au-dessous de ces cours, ceci a contribué à confiner leur céréaliculture dans son mode

extensif susmentionné, à faibles rendements et coûts variables écrasés<sup>17</sup>. Au total, c'est donc sans risque compétitif (pour l'agriculture de l'UE à 15) que la Commission vient de proposer aux PECO de négocier, pour les productions suremployeuses des PECO, notamment porcines et avicoles, **l'option "double zéro"**, c'est-à-dire une totale dé-protection douanière mutuelle (abolition des droits de douane et des subventions à l'exportation entre les PECO et l'Union)<sup>18</sup>, sous quotas maxima croissants d'échanges mutuels, devant conduire graduellement au "triple zéro" (abolition des quotas).

- **Les réglementations qualitatives, sanitaires et environnementales beaucoup moins contraignantes** des PECO et les coûts moindres de production qui en résultent (*ceteris paribus*) leur donnent provisoirement un avantage compétitif sur leurs marchés intérieurs et certains marchés tiers, en particulier l'ex-URSS, par rapport aux importations en provenance de l'Union. Cet avantage est d'autant plus crucial que la demande de la population pauvre et excentrée, encore considérable dans les PECO et plus encore dans l'ex-URSS, continue à valider massivement les qualités sous-standard du modèle alimentaire antérieur. Cette protection indirecte bénéficie surtout aux productions et filières les plus éloignées des normes communautaires, qui sont précisément les plus sur-employeuses, à savoir les principales branches animales et horticoles. Ceci en particulier dans le secteur micro-fundiaire et les circuits artisanaux de transformation et commercialisation qui le prolongent en aval. Une considérable partie de ces opérateurs et des emplois liés ne survivraient pas à l'application de l'actuel acquis communautaire dans ce domaine, en particulier en Pologne. Constatés par l'examen annuel de la Commission, les considérables retards des PECO dans cette application et la lenteur de leur correction, s'expliquent donc plus fondamentalement par ces considérables enjeux économiques et sociaux, donc politiques, que par un déficit d'information et de formation des administrations concernées, ou par leur inertie.

- Enfin **les politiques foncières** agissent dans le même sens. D'une part, l'interdiction des achats par des étrangers, étendue en Hongrie aux sociétés indigènes y compris agricoles, donc à toutes les grandes exploitations, imposent à celles-ci de recourir à la seule location. D'autre part, les lois protégeant peu les locataires de terres agricoles, les baux courts et les locations informelles prédominent. Enfin, l'incertitude politique persiste sur le sort des terres encore en propriété d'état, toujours très majoritaires dans le secteur ex-socialisé polonais. Associé à la faible rentabilité du secteur, tout ceci inhibe et déprime les marchés de la terre<sup>19</sup> et de sa location, abaissant ainsi provisoirement les coûts fonciers de l'agriculture, mais en la privant des garanties nécessaires à l'investissement sur fonds propres et/ou empruntés. En définitive, cette configuration et - ici aussi - ses soi-disant "carences institutionnelles" protègent avant tout les emplois sous-productifs, principalement localisés dans les micro et macro-unités d'élevage, qui seraient les premières victimes d'une éventuelle concurrence ouverte pour l'usage **stabilisé** le plus rentable de la terre. Mais cette protection n'est pas absolue. En effet, le discret rachat graduel de parts foncières par les dirigeants de certaines macro-unités et leurs familles (et par des prête-noms nationaux d'acquéreurs étrangers), autorisé en Hongrie jusqu'à 300 ha par personne physique, peut préparer, au moins localement, le scénario "latifundiaire" susmentionné. Par ailleurs, celui-ci progresse aussi par location individuelle de moyennes et grandes unités foncières, non seulement aux nationaux comme on l'a vu, mais aussi - avec baux

<sup>17</sup> Ainsi, avec des prix des porcs et des volailles proches des niveaux communautaires, leurs taux de soutien (**net de ce soutien indirect**) mesurés par les "Équivalents Subvention à la Production" calculés par l'OCDE, a plusieurs fois dépassé ceux de l'Union européenne, depuis 4 ans.

<sup>18</sup> Dans mon rapport au groupe de prospective du MAP, en juin 1996 (p.152, Pouliquen, 1996c) je faisais cette suggestion d'emblée pour les porcs et volailles, après avoir montré que le risque compétitif pour l'Union y était particulièrement faible, et guère plus important dans d'autres productions de base, auxquelles cette proposition sera donc probablement étendue.

<sup>19</sup> En 1998, le prix moyen de la terre n'était qu'à 10% du niveau communautaire en Hongrie, 25% en Pologne et 50% en République tchèque (Schulze et Tillack, 1998)

formels plus longs - à des fermiers individuels d'origine ouest-européenne (déjà quelques milliers de cas, selon la presse agricole).

Axées sur ces trois voies de protection, les récentes demandes exorbitantes des PECO-5 de longues dérogations post-adhésion à l'acquis communautaire, confirment clairement le rôle crucial que notre article de 1998 leur attribuait.

## **LES RISQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX D'INTÉGRATIONS AGRICOLES PRÉCOCES : NÉCESSITÉ DE TRANSITIONS**

Mais tôt ou tard, la pleine intégration de l'agriculture des PECO-5 dans le Marché unique abolira les protections mutuelles vis-à-vis de l'UE à 15, y compris celles susmentionnées qui bénéficient spécifiquement à leurs branches sur-employées. **Dans l'hypothèse, évidemment irréaliste, d'une dé-protection mutuelle intégrale dès 2002 ou 2003** dans les conditions de l'Agenda 2000 (baisses de prix compensées uniquement dans l'UE à 15), l'analyse qui précède suggère les impacts suivants dans les PECO-5, qui, vu leurs implications sociales donc politiques, montre bien la nécessité de transitions agricoles pré et/ou post-adhésion.

### **Un recul des productions animales et, plus encore, des emplois liés**

Sous la pression d'importations compétitives en provenance de l'UE à 15 et compte tenu de la reprise de la demande (déjà constatée en Pologne) ou de sa stabilisation relative dans les deux autres pays étudiés, un élargissement précoce créerait un débouché net accru pour les excédents communautaires d'origine animale. En effet, dans les PECO seuls de nouveaux élevages familiaux, à haute productivité du travail, donc de format communautaire (familial au sens large, incluant les petits groupes sociétaires), pourraient supporter durablement la concurrence directe de leurs homologues de l'UE-15. Le seuil critique de productivité serait d'autant plus haut pour les premiers, que ces derniers seraient fortement avantagés par leur accès unilatéral aux paiements compensatoires liés à leurs propres bases céréalières et - dans quelques années - à leur production laitière. Mais, même avec des politiques - notamment foncières et de crédit agricole - plus favorables qu'actuellement à une telle agriculture familiale intensive, son émergence massive est exclue dans les PECO, du moins au rythme requis pour résister intégralement à la concurrence de l'Ouest dans le secteur animal. Ceci, très trivialement, faute de financement privé et/ou public suffisant pour cette opération, très lourdement exigeante en capital et certainement non rentable à cette échelle. En Pologne s'y ajoute le frein décisif d'une trop faible et trop lente concentration foncière, du fait de la résistance de l'agriculture de semi-subsistance [Pouliquen, 1997]. Quant aux grands élevages des exploitations sociétaires, ils ne surmonteraient pas, le plus souvent, le handicap du salariat, tout en perdant tout ou partie de leurs actuelles bases végétales extensives à bon marché. En effet, on l'a vu, la libre concentration entre quelques mains de la location stable et/ou de la propriété foncière des macro-exploitations sociétaires de polyculture-élevage conduirait généralement à leur spécialisation céréalière/oléagineuse, la plus rentable à cette échelle. Ce scénario "latifundiaire", déjà préparé ou amorcé par location et rachat individuels de terres, accentuerait l'importante destruction d'emplois qu'implique par ailleurs, de toutes façons, une restructuration du secteur animal visant les formats communautaires à haute productivité du travail.

Dans le secteur animal, l'obtention ultérieure des Paiements Compensatoires (PC) par les PECO atténuerait ces impacts récessifs et sociaux dans les PECO. En effet les élevages porcins et avicoles pourraient, comme leurs homologues de l'UE à 15, profiter indirectement de ceux de leurs propres bases céréalières. Même chose en production laitière, outre les futurs paiements compensatoires directs qui lui sont promis par l'Agenda 2000. Mais, à terme prévisible, cet accès aux paiements compensatoires ne suffirait certainement pas à nourrir un scénario excédentaire dans l'élevage des PECO, vu l'ampleur des obstacles susmentionnés à son intensification compétitive. En production spécialisée de viande bovine, ceci tient aussi aux raisons suivantes. D'une part, les zones d'herbages à **faible densité d'actifs agricoles**, relativement étendues dans l'Union (surtout en France et en Grande-Bretagne) sont très restreintes dans les PECO, où prédomine beaucoup plus largement - et rationnellement - la sole céréalière (tableau 17, infra). D'autre part l'inévitable augmentation des rendements des vaches laitières, particulièrement faibles en Pologne (3 400 litres), promet un fort rétrécissement de leur sous-production de viande, qui n'est donc que provisoirement excédentaire, essentiellement en Pologne [Pouliquen, 1997]. Il est d'ailleurs révélateur que la production de bovins à viande est toujours quasi inexistante dans les PECO malgré les notables quotas préférentiels ouverts par l'Union depuis plus de 10 ans, qui ne sont utilisés que par des veaux de vaches laitières, généralement peu engraisés.

Plus largement, le précédent de l'ex-RDA depuis la réunification allemande est également instructif, nonobstant la particularité d'une intégration immédiate, avec ses inconvénients (absence de protection transitoire par une monnaie dévaluée, et par des droits de douane) et ses avantages (accès aux soutiens de la PAC). En effet seule une fraction très minoritaire des grands élevages antérieurs à base salariale a pu y résister sur une base "néo-coopérative" de droit ou de fait, grâce aux paiements compensatoires de leurs bases céréalières (outre des aides nationales), cependant que la modeste émergence de nouveaux élevages familiaux de format communautaire est restée très loin de compenser la massive décapitalisation animale des premières années.

### **Une éventuelle croissance modeste des surplus céréaliers de l'Union**

L'offre globale nette de céréales des PECO-5 est paradoxalement nulle ou insignifiante, malgré leur production par habitant de 40% supérieure à celle de l'UE-15, et une production animale inférieure par tête. Ceci s'explique par une **efficacité fourragère très basse et par de considérables pertes de grains** (Cf. tableau 17 infra et les études approfondies du secteur animal des PECO, citées en bibliographie). Elle pourrait donc s'accroître beaucoup par amélioration de cette efficacité et réduction de ces pertes, outre la récession animale. Mais les structures des petites et micro exploitations ne leur donneront pas accès, économiquement, à ces améliorations, tout en continuant à impliquer des coûts élevés en céréaliculture. Or ce secteur micro-fundiaire occupe, on l'a vu, une place globalement considérable dans les productions céréalières et animales des PECO-5 (particulièrement en Pologne). D'un autre côté, le nonaccès des grandes unités céréalières aux paiements compensatoires ne permettra pas de financer leur intensification et leur indispensable rééquipement mécanique, ni les gains potentiels d'efficacité des grands élevages associés. Enfin l'absorption accrue de grains dans les productions animales de l'UE-15 destinées aux PECO, dont on vu que la demande d'importation augmenterait, réduirait d'autant l'éventuelle addition **nette** aux excédents de grains de **l'Union élargie**. Au total cette possible addition nette serait donc modeste, soit au plus de quelques millions de tonnes. **En revanche, l'accès éventuel des PECO aux paiements compensatoires céréaliers, même si ceux-ci étaient réduits ultérieurement, pourrait la gonfler beaucoup**, en stimulant fortement l'intensification - potentiellement considérable - et la spécialisation céréalières des grandes exploitations, selon un scénario déjà observé dans les nouveaux *lander* allemands.

Tableau 17 – Principaux éléments des bilans agricoles des PECO et de l'UE, par habitant

1997	PECO-5	PECO-10	UE-15
<i>Hectares par habitant</i>			
<b>SAU</b>	0,50	0,57	0,36
<b>Dont surface arable</b>	0,37	0,40	0,20
<b>Dont : - céréales</b>	0,22	0,24	0,10
<b>- oléagineux</b>	0,019	0,025	0,014
<i>Kilogrammes / habitant</i>			
<b>Céréales : Production</b>	760	770	546
<b>Utilisation intérieure</b>	757	742	470
<b>Dont utilisation animale</b>	460	442	282
<b>Solde net</b>	3	28	76
<b>Lait : Production</b>	288	269	324
<b>Bœuf : Production</b>	13	12	21
<b>Porc : Production</b>	46	40	44
<b>Volaille : Production</b>	18	15	23

*Note : Les PECO disposent d'une surabondance relative des surfaces céréalières et, en dépit de faibles rendements, de céréales ; mais celles-ci sont presque totalement absorbées dans une forte utilisation intérieure, dont des pertes élevées et une consommation animale très inefficace. En effet, celle-ci absorbe environ 450 kg de grains par habitant contre 282 kg dans l'UE 15, pour produire une ration inférieure de viandes et lait. En productions bovines, ceci tient aussi à la faible dotation des PECO en herbages. En revanche, les porcs, production majeure des PECO, y consomment encore beaucoup de pommes de terre, particulièrement en Pologne.*

Source : Commission européenne, 1998 ; calcul par l'auteur des ratios par habitant.

### Du risque excédentaire au risque social : nécessité de transitions

Au total donc, en excluant les paiements compensatoires (PC) agricoles du budget communautaire de l'élargissement, **l'Agenda 2000 élimine pratiquement le risque excédentaire dans les PECO** (en définitive uniquement céréalier) et y accroît les débouchés potentiels de l'UE-15 pour ses surplus animaux, au prix d'une aggravation des pertes d'emplois agricoles après les adhésions. En contrepartie, au sein du budget total affecté à l'élargissement de 2002 à 2006, cette "économie" considérable de subventions agricoles (de l'ordre de 5 à 7 milliards d'ECUS annuels pour les dix PECO) permet de financer les aides structurelles au développement global et rural des PECO. Si, avec la Commission, on admet que celles-ci sont plus prometteuses que les paiements compensatoires pour l'économie et l'emploi **globaux** des PECO, cette option budgétaire de l'Union est à première vue une réponse globalement rationnelle, bien que paradoxale, au **défi majeur de l'élargissement agricole qu'est en définitive, avec ou sans paiements compensatoires, leur suremploi agricole**. Mais, comme nous le verrons en conclusion, il est douteux qu'elle soit suffisante, du fait des redoutables obstacles - qu'elle renforce - à la progression des PECO vers l'acquis communautaire, donc vers cet élargissement agricole.

En effet, simplement pour éviter ou atténuer leurs récessions globales au sein du Marché Unique, les agricultures des PECO-5 devront en toute hypothèse, c'est-à-dire avec ou sans accès aux paiements compensatoires, augmenter considérablement leur productivité du travail. Mais leur exclusion définitive des paiements compensatoires accentuerait beaucoup cette nécessité.

Certes, celle-ci peut être provisoirement modérée par les faibles coûts horaires de la main d'œuvre, surtout dans quelques spécialités non mécanisables, et par l'agriculture subsidiaire d'autoconsommation. Mais atteindre seulement **la moitié** de la productivité moyenne de l'UE-15 impliquerait déjà, à production constante, la **destruction de 4 millions d'emplois agricoles** dans les dix PECO (Commission, 1998).

Dans les PECO-5, ces emplois menacés sont très majoritairement en Pologne, ce qui, avec la présence d'un important "parti paysan", y crée désormais un risque politique sérieux pour le projet d'adhésion lui-même. De plus, en termes relatifs, cette menace est beaucoup moins dramatique en Hongrie et en République tchèque, vu leurs meilleures productivités (tableau 14 supra), ce qui contribue à expliquer leurs positions de négociation à priori plus souples et visant une intégration agricole rapide. Mais quoiqu'il en soit, pour différer et absorber l'impact social et récessif de celle-ci, plusieurs PECO demandent de longues dérogations à l'acquis communautaire, concernant principalement leurs trois voies susmentionnées de protection du suremploi agricole : douanière<sup>20</sup>, foncière<sup>21</sup> et qualitative<sup>22</sup>. Ceci après leurs adhésions pour ne pas en retarder les bénéfices, dont le plein régime des aides structurelles. La nécessité s'impose donc de négocier **des régimes agricoles de transition** adéquats aux équations nationales respectives. Mais quelles transitions?

## **CONCLUSION : LE GRAND ÉCART DES POLITIQUES AGRICOLES. QUELLES TRANSITIONS VERS LA PAC ?**

S'agissant d'élargir une union économique, monétaire et politique, les enjeux de ces négociations dépassent considérablement ceux d'un accord de libre-échange. D'une part en effet, l'UE-15 partagera tôt ou tard l'impact social de l'élargissement agricole, notamment sur son propre marché du travail. D'autre part, les difficultés des négociations imposent désormais de prendre toute la mesure du **grand écart**, d'ampleur historique, qui oppose l'orientation effective des politiques agricoles des PECO à celle la PAC, et **de sa détermination par leurs contraintes budgétaires et sociales respectives**. On a vu en effet :

- que le niveau macro-économique des PECO limite étroitement les budgets de modernisation agricole requis pour l'émergence d'une agriculture familiale intensive de type communautaire, pourtant seule apte à concurrencer son homologue de l'UE-15,
- et que leur chômage rural et leur suremploi agricole les conduisent à retarder la réduction de ce dernier par des politiques agricoles défavorables à cette émergence. Comparativement, la PAC apparaît pour l'essentiel libérée de cette charge sociale par la modernisation agricole et l'exode rural antérieurs, tout en étant de plus en plus massivement tributaire d'aides directes, ce qu'autorise un PIB réel par tête en moyenne 2,5 fois supérieur à celui des PECO (tableau 1, supra).

De plus, même réformée par l'Agenda 2000 et l'introduction du soutien "multifonctionnel" de l'agriculture de l'UE-15, la PAC semble bien devoir continuer à y stimuler **globalement** les progrès de concentration et de productivité du travail, donc la réduction de son emploi, entre autres du fait même de la structure de son régime d'aides directes compensatoires.

<sup>20</sup> Ceci concerne la dé-protection mutuelle.

<sup>21</sup> En Hongrie : 10 ans après l'adhésion pour l'ouverture de son marché foncier aux acheteurs de l'UE-15.  
En Pologne : 18 ans après adhésion !

<sup>22</sup> Maintien prolongé post- adhésion de la sous- réglementation qualitative des PECO sur leurs marchés intérieurs.

En définitive, les difficultés actuelles de l'adoption de "l'acquis communautaire" par les PECO-5 relèvent donc beaucoup moins de simples inerties institutionnelles que, plus fondamentalement et durablement, de ces fortes contraintes budgétaires et sociales pesant sur leurs politiques agricoles. Avant tout, ceci questionne donc l'aptitude combinée de la croissance globale des PECO et des aides structurelles à desserrer ces contraintes, en absorbant le suremploi agricole dans l'emploi urbain et rural (non agricole), et en finançant des **budgets nationaux accrus de modernisation et restructuration agricoles**. Jusqu'à plus ample recherche, les dynamiques observées n'incitent guère à l'optimisme à cet égard, surtout en Pologne et pour la période de pré-adhésion, c'est à dire avant le plein accès aux aides structurelles. D'une part en effet, les politiques de restructuration agricole ont peu progressé jusqu'à présent, faute de moyens budgétaires et du fait de leurs implications sociales, donc politiques. D'autre part la protection multiforme du suremploi agricole ne recule pas globalement, surtout en Pologne, tout en se recomposant : très lents progrès des régulations qualitatives et foncières, mais hausse des protections douanières en Pologne, et entre PECO (crise de l'Association Centre Européenne de Libre Échange, en 1998-99). Cette hausse douanière ne peut plus se poursuivre, on l'a vu, car elle se heurte aux plafonds du GATT, et parce que les prix alimentaires excessifs qu'elle implique menacent la compétitivité et la croissance globales des PECO, ainsi que leur bien-être et leur demande alimentaires intérieurs<sup>23</sup>. Ce sont là des points sensibles, compte tenu de la faiblesse des revenus moyens individuels et de leur forte composante de dépenses alimentaires (en moyenne 35 à 45% dans les PECO-5, 50 à 60% dans les catégories pauvres et à l'Est du champ) (tableau 3 supra).

Mais quoiqu'il en soit, la divergence des politiques agricoles des PECO et leur dépassement prévisible des prix agricoles de l'UE-15, suggèrent déjà que l'accès graduel des PECO au budget agricole communautaire, conditionné par leur progression vers "l'acquis", pourrait bien devenir une clef incontournable de l'élargissement agricole. De toutes façons, vu les fondamentaux de la PAC et du marché unique, on voit mal comment l'accès à ce budget pourrait être refusé aux PECO après l'adoption **intégrale** de cet acquis. En fait, son exclusion par l'Agenda 2000 **jusqu'à 2006** (l'Union n'est pas vraiment engagée au-delà, à cet égard) repose donc, implicitement, sur la prévision sans risque que ce résultat ne sera pas atteint avant cette date, voire bien plus tard en Pologne. En outre ceci diffère d'autant le délicat **partage** des aides directes communautaires avec les PECO, qu'imposera leur faible capacité contributive au budget agricole commun, par ailleurs plafonné par l'Agenda 2000.

Mais, confrontée aux demandes répétées des paiements compensatoires (PC) par les PECO, la Commission<sup>24</sup> objecte que, attribués à leurs agricultures **avant** leur indispensable restructuration, ils bloqueraient celle-ci, tout en provoquant d'aberrantes disparités inter-sectorielles de revenus. Cette objection semble mieux fondée que l'argument initial des écarts de prix. En effet, les contraintes et opportunités spécifiques de l'agriculture subsidiaire ne conduiraient généralement pas les petits et très petits exploitants à y investir leurs paiements compensatoires, mais plutôt - très rationnellement - à les consommer ou à les investir dans d'autres activités, objectif mieux ciblé par les aides structurelles au développement rural. De plus le couplage des principaux paiements compensatoires à la surface et au cheptel les dissuaderait de céder les surfaces excédant les besoins d'autoconsommation aux candidats à la création d'exploitations familiales intensives de format communautaire, sans suffire pour autant, ni convenir, au financement de cette dernière. Du côté des macro-exploitations, les paiements compensatoires risqueraient de reproduire, sous une forme moins extrême, le scénario Est-allemand déjà évoqué de spécialisation-intensification céréalière, avec sauvetage d'une partie des grands élevages sous-efficaces par les paiements compensatoires de leurs vastes bases céréalières.

<sup>23</sup> A cet égard, le ralentissement de la croissance et la stabilisation du chômage en Pologne, les nouveaux reculs de la consommation de produits animaux en Hongrie, et la nouvelle récession tchèque, sont significatifs

<sup>24</sup> *Agra Food - East Europe*, octobre 1999 (interview de F. Fischler à Varsovie).

Mais cette argumentation soulève indirectement la question du besoin, en lieu et place des paiements compensatoires et en attendant leur attribution différée, **d'aides transitoires de l'Union au renforcement du pôle agricole et agroalimentaire intensif et compétitif des PECO**. Cette action est amorcée par le volet agricole de l'aide pré-adhésion "SAPARD", mais à une échelle qui ne semble pas à la mesure des enjeux. En effet cette aide se limitera à 520 millions Euros par an pour les dix PECO candidats de 2000 à 2006 et n'est que partiellement destinée à financer la restructuration agricole et agroalimentaire, à coté d'autres objectifs liés (environnement, développement rural, formation, institutions nécessaires à l'application de l'acquis communautaire). Certes les 38 millions d'Euros annuels qu'elle attribue à la Hongrie équivalent à 13,5% des soutiens agricoles directs et à 9,6 % du soutien budgétaire total "économique"<sup>25</sup> de 1998, et les 169 millions de la Pologne à 39% et 20% respectivement. Mais de tels impacts, notables en Hongrie et considérables en Pologne, tiennent aux très faibles niveaux de leurs budgets agricoles propres. Bien entendu, il n'est pas question de charger celui de l'Union du rattrapage intégral du retard historique des structures agraires et agroalimentaires des PECO, objectif évidemment irrationnel et hors de portée au plan macro-économique. Mais une solution pertinente pourrait être **d'amplifier graduellement ces aides à la restructuration du secteur, qui sont, soulignons-le, cofinancées, conditionnées par le progrès vers "l'acquis", et limitées aux projets assurant une viabilité durable (aux plans économique et environnemental) sur le futur marché unique élargi**. Durant les transitions nécessaires à l'adoption **intégrale** de l'acquis communautaire, qui promettent d'être longues, notamment en Pologne (et bien plus encore en Roumanie et Bulgarie), ces conditions limiteraient ces aides à des cibles aussi justifiées, socialement et économiquement, pour la future Union élargie, que celles des autres aides structurelles, ou des paiements compensatoires agricoles dans l'UE-15. Et surtout, elles fourniraient peut-être alors le levier de progression des PECO vers "l'acquis", sans lequel leur intégration agricole risque d'être excessivement différée, non sans danger pour l'élargissement global. Certes, dans un premier temps, cette voie se heurterait à l'insuffisante aptitude administrative des PECO à gérer les conditionnalités de ces aides accrues. Mais, à terme variable selon les pays, l'ampleur des enjeux pourrait créer les conditions politiques de la solution de ce problème.

Bien entendu cette suggestion n'est ici proposée qu'à titre exploratoire, et appelle de plus amples recherches. A la lumière de l'analyse approfondie des dynamiques des structures et politiques agroalimentaires des PECO, il s'agit de trouver quels scénarios d'intégration dans l'Union, donc de convergence vers l'acquis communautaire, sont économiquement réalisables dans chaque pays, et avec quelles implications sociales. Ainsi pourraient être davantage précisés les enjeux objectifs d'une inflexion éventuelle de la stratégie d'élargissement agricole de l'Union.

---

<sup>25</sup> comprenant en outre les "services d'intérêt général" à finalité économique, mais pas les transferts sociaux.

## BIBLIOGRAPHIE

BLANC C., BLOGOWSKI A., MATHURIN J. (1998). **Les conséquences des propositions Santer sur le revenu des agriculteurs français**, Notes et études économiques n°7, MAP, pp. 1-51.

BLOGOWSKI A. (1999). **Agenda 2000 : Les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française**, Notes et études économiques, MAP, 63p.

CHATELLIER V., COLSON F., DANIEL K. (1998). **Comparaisons européenne des effets du projet AGENDA 2000 sur le revenu des exploitations spécialisées "lait", "viande bovine" et "grandes cultures"**, INRA (LERECO) - MAP, janvier, 30 p.

CHEVASSUS E., GALLEZOT J. (1998). **Les effets de l'élargissement de l'UE aux PECO sur les marchés agricoles et agroalimentaires**, rapport final, MAP, 95 p.

COMMISSION EUROPÉENNE (1995). **Étude des stratégies pour le développement de relations dans le champ de l'agriculture entre l'UE et les pays associés en vue de leur adhésion : document de stratégie agricole**, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (1997) : **Agenda 2000 : Pour une Union plus forte et plus large**, Bulletin de l'Union européenne, 5, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (1998). **Situation et perspective de l'agriculture dans les pays de l'Europe centrale et orientale**, Rapport de synthèse et par pays, Bruxelles, DGVI.

DUPONCEL M. (1997). **Les accords européens et l'élargissement de l'Union européenne aux PECO**, Économie rurale, 240, pp.15-20.

DUPONCEL M. (1998). *Restructuring of food industries in the five CEE front-runners towards EU membership : A comparative review*, CERT, Edinburgh, UK, 36p.

DUPONCEL M. (1999). *Agricultural Trade in CEE : main trends, existing trade agreements and emerging policy issues*, FAO, Budapest, 20 p.

DUTERTRE C., VAN FERNEIJ J.-P., KERISIT R., SALAUN Y. (1997). **Production porcine en Pologne : diagnostic et perspectives de développement**, ITP-OFIVAL, Toulouse.

DUTERTRE C., VAN FERNEIJ J.-P., KERISIT R., TEFFÈNE O. (1999). **Production porcine en Hongrie : diagnostic et perspectives de développement**, ITP - OFIVAL, Toulouse.

INSTITUT D'ÉCONOMIE AGROALIMENTAIRE (IERiGZ). *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki zywnosciowej : Analyse de la production et de la situation économique de l'agriculture et de l'économie alimentaire*, Rapport annuel, plusieurs numéros, Varsovie : IERiGZ.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIQUE EN ÉCONOMIE AGRICOLE (AKII), *Studies in Agricultural Economics*, plusieurs numéros, Budapest : AKII.

KRAUS J. (1997). *Prerequisites of the Czech Agriculture from the Standpoint of Accession of the Czech Republic into the EU*, Prague : Institut de Recherche en Économie Agricole.

OCDE (1999). **Politiques agricoles des pays de l'OCDE**, Paris.

OCDE (2000). **Politiques agricoles des pays de l'OCDE**, Paris.

OCDE (1999). **Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition**, Paris.

OCDE (2000). **Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition**, Paris.

ORBAN-NAGY M., STAUDER M., SZABO M. (1998). *The livestock Sector in Hungary*, AKII, Budapest.

POULIQUEN A. (1996a). **Analyse comparée des prix du secteur agroalimentaire polonais** INRA - MAPA, mars, 39 p.

POULIQUEN A. (1996b). **Réflexion exploratoire sur les aides structurelles "pré-adhésion" au secteur agroalimentaire polonais**. INRA - MAPA, avril, 7 p.

POULIQUEN A. (1996c) **Dynamiques et compétitivités agroalimentaires des PECO. Enseignements pour l'élargissement de l'UE**, rapport de synthèse au groupe de prospective du MAPA - Comptes-rendus et Documents de l'INRA (Économie et Sociologie Rurales), n°3, janvier, pp. 139-174.

POULIQUEN A. (1997a). **Structures et performances de l'agriculture polonaise. Éléments utiles à l'appréciation de sa compétitivité européenne**. INRA - MAPA, avril, 60 p.

POULIQUEN A. (1997b). **Dynamiques et compétitivités agroalimentaires des PECO : implications pour l'élargissement européen**, *Économie Rurale*, 240, pp. 37-47.

POULIQUEN A. (1998b). *Agricultural Enlargement of the EU under Agenda 2000 : Surplus of farm labour versus surplus of farm products*, *Économics of transition*, Vol. 6, 2, pp. 505-522.

POULIQUEN A. (1999a). **Dynamiques des industries agroalimentaires polonaises et compétitivité européenne du secteur**, INRA - MAP, juin, 10 p.

POULIQUEN A. (1999b). **Échanges et compétitivités des principaux produits agroalimentaires de la Pologne par rapport à l'Union européenne**, Notes et études économiques, MAP, 9, 50p.

POULIQUEN A. (1999c). **Élargissement agricole de l'Union européenne : le suremploi contre les excédents**, *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol 31, 1.

POULIQUEN A. (2000). **L'agriculture néo-paysanne roumaine: le tampon social contre la relance globale**, INRA - MAP, Juin, 40p.

POULIQUEN A. (2000). **Russie: la nouvelle question agraire**, INRA - MAP, Juin, 17 p.

RIEU M. (1997). **Production porcine en Pologne, République tchèque et Hongrie : perspectives après le choc de la transition**, *Économie Rurale*, n° 240.

SIMON F. et BLOGOWSKI A. (1997). **La métamorphose progressive de l'agriculture tchèque**, *Économie Rurale*, n° 240.

SIMON F. (1998). **Analyse des modalités de fonctionnement et de la dynamique des exploitations agricoles tchèques** ENSAM - INRA - ESR- Montpellier, 108p.

SIMON F. (1999). *Central European Free Trade Agreement*, Rapport d'étape au MAP, 20 p.

SCHULZE E., TILLACK P. (1998). *Development of Land Markets in some European Transition Countries*, Communication au forum sur les politiques agricoles dans les pays non-membres de l'OCDE, Paris : OCDE

SWINNEN J., BUCKWELL A., MATHIJS E. (1997). *Agricultural Privatization, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, Brookfield, Vermont : Ashgate.

TANGERMANN S., JOSLING T. (1994). *Pre-Accession Agricultural Policies for Central and Eastern Europe and the European Union*, Étude pour la DGI de la Commission européenne. Bruxelles : Commission européenne.

## ANNEXES

Tableau 18 - Protection tarifaire PECO / UE pour certains produits en 1997  
(équivalents ad valorem)

%	Blé			Oléagineux			Sucre		
	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu =100	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés		1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu =100
<b>Pologne</b>	20,0	76	166	15,0	27		68,0	172	102
<b>Hongrie</b>	41,0	32	70	0			69,3 / 74	68	40
<b>Rép. Tchèque</b>	23,1	21	46	66,4	60		64,8	60	35
<b>Slovénie</b>	5,0	5	10	0	0		17,0	12	7
<b>Estonie</b>	0			0			0		
<b>Roumanie</b>	25	240	522	5	160		50	180	107
<b>Bulgarie</b>	50	50	109	50	50		128	100	60
<b>Rép. Slovaque</b>	23,1	21	46	66,4	60		64,8	60	35
<b>Lituanie</b>	30			30			87		
<b>Lettonie</b>	25			0,5			60		

%	Beurre			Lait écrémé en poudre			Fromage		
	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu =100	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu=100	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu =100
<b>Pologne</b>	40,0	166	122	80,0	108	154	35,0	160	184
<b>Hongrie</b>	130,5	102	75	70,1	51	73	78,6/86,1	67	77
<b>Rép. Tchèque</b>	74,8	68	50	43,3	37	53	9,5	9	10
<b>Slovénie</b>	157,1	141	104	75,7	70	100	132,6	123	142
<b>Estonie</b>	0			0			0		
<b>Roumanie</b>	60	200	147	60	248	354	60	270	310
<b>Bulgarie</b>	120	60	44				135	96	110
<b>Rép. Slovaque</b>	74,8	68	50	43,3	37	53	9,5	9	10
<b>Lituanie</b>	45			20			20		
<b>Lettonie</b>	4,5			30			45		

%	Viande bovine			Viande porcine			Viande de volaille		
	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu =100	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu=100	1997 Taux appliqués	2000 Taux consolidés	Eu =100
<b>Pologne</b>	45,0	182	169	60	64	168	60,0	99	395
<b>Hongrie</b>	91,9	72	67	56,5	52	137	49,9	39	156
<b>Rép. Tchèque</b>	37,9	34	31	42,2	38,5	101	48,6	43	172
<b>Slovénie</b>	11,5	9,0	8	14,0	10,9	29	14,0	0,9	44
<b>Estonie</b>	0			0			0		
<b>Roumanie</b>	50	288	267	60	333	876	60	96	384
<b>Bulgarie</b>	161,8	99	91	120	120	316	96	96	384
<b>Rép. Slovaque</b>	37,9	34	31	42,2	38,5	101	48,6	43	172
<b>Lituanie</b>	30			30			25		
<b>Lettonie</b>	30			45			30		

Les droits spécifiques ont été convertis en équivalents ad valorem en utilisant les "prix mondiaux" communs pour 1997 et 2000. Les taux consolidés de la Roumanie correspondent à 2004 (statut de PVD)

Source : Rapports par pays, DG VI.

Tableau 19 - Contingents tarifaires d'accès minimal en l'an 2000  
(volume et tarif ad valorem)

	Céréales		Oléagineux		Sucre	
	000 T	Tarif (%)	000 T	Tarif (%)	000 T	Tarif (%)
<i>Pologne</i>	882	15-40	36,4	15	84	68
<i>Hongrie</i>	396	2-10	4,0	8	1	50
<i>Rép. Tchèque</i>			17,9	10-20		
<i>Slovénie</i>	270	0				
<i>PECO-4</i>	1 548		58,3		85	
<i>Roumanie</i>						
<i>Bulgarie</i>	277	5-25	20,0	15	250	5
<i>Rép. Slovaque</i>			6,0	10-20		
<i>Total</i>	1 548		64,3		85	

	Beurre		Lait en poudre		Fromage	
	000 T	Tarif (%)	000 T	Tarif (%)	000 T	Tarif (%)
<i>Pologne</i>	16,9	40	5,0	40	5,0	35
<i>Hongrie</i>	2,2	50			1,2	50
<i>Rép. Tchèque</i>	2,8	32				
<i>Slovénie</i>						
<i>PECO-4</i>	19,9		5,0		6,2	
<i>Roumanie</i>			0,9	100	2,6	110
<i>Bulgarie</i>	1,5	30			3,4	17,5-25
<i>Rép. Slovaque</i>	1,0	32				
<i>Total</i>	20,9		5,9		8,8	

	Viande bovine		Viande porcine		Viande de volaille	
	000 T	Tarif (%)	000 T	Tarif (%)	000 T	Tarif (%)
<i>Pologne</i>	17,5	30	46,5	30	20,0	30
<i>Hongrie</i>	14,0	15-25	20,0	15-25	11,0	15-35
<i>Rép. Tchèque</i>	11,1	30	24,7	25-30	3,5	24
<i>Slovénie</i>						
<i>PECO-4</i>	42,7		91,2		34,5	
<i>Roumanie</i>	6,3	115	6,3	115	6,3	115
<i>Bulgarie</i>	31,0	8,5-10	0,9	40		
<i>Rép. Slovaque</i>	3,7	30	9,8	25-30	3,6	24
<i>Total</i>	52,7		107,3		44,4	

Rq : La fin de la période pour la Roumanie est fixée à 2004. Son contingent tarifaire de 19 000 t de viande a été réparti entre les trois types de viande.

Source : Commission européenne (DG VI), 1998, rapports par pays.

Tableau 20 - Plafonds GATT d'exportation subventionnée en l'an 2000

	Céréales		Oléagineux		Sucre	
	000 t	M. écu	000 T	M. écu	000 T	M. écu
<b>Pologne</b>			341,5	11,2	104,4	27,8
<b>Hongrie</b>	2 935	15,1	71,0	0,8	32,0	0,6
<b>Rép. Tchèque</b>	66	3,1	9,6	3,0	4,9	1,3
<b>Slovénie</b>						
<b>PECO-4</b>	3 001	18,2	422,1	15,0	141,3	29,7
<b>Roumanie</b>	284	29,9	2,8	0,06	147,6	25,5
<b>Bulgarie</b>	117	2,4	4,1	1,3		
<b>Rép. Slovaque</b>	109	4,0	5,5	1,2	3,9	1,1
<b>Total</b>	3 393	52,1	430,4	16,3	292,8	56,3

	Beurre		Lait en poudre		Fromage	
	000 T	M. écu	000 T	M. écu	000 T	M. écu
<b>Pologne</b>			37,0	4,9		
<b>Hongrie</b>	4,5	0,7	4,5	0,7	4,5	0,7
<b>Rép. Tchèque</b>	31,4	13,5	66,9	26,3	31,4	13,5
<b>Slovénie</b>						
<b>PECO-4</b>	35,9	14,2	108,4	31,9	35,9	14,2
<b>Roumanie</b>	14,5	7,9			11,1	1,4
<b>Bulgarie</b>					5,0	5,2
<b>Rép. Slovaque</b>	3,55	2,6	15,0	5,9	3,55	2,6
<b>Total</b>	53,9	24,8	123,4	37,8	50,5	18,3

	Viande bovine		Viande porcine		Viande de volaille	
	000 T	M. écu	000 T	M. écu	000 T	M. écu
<b>Pologne</b>	40,4	53,7	40,4	53,7	13,0	8,4
<b>Hongrie</b>	83,0	7,5	126,0	21,8	111,0	19,6
<b>Rép. Tchèque</b>	49,8	6,5	10,1	1,5	22,8	4,9
<b>Slovénie</b>						
<b>PECO-4</b>	173,2	67,8	176,5	77,0	146,8	32,9
<b>Roumanie</b>	68,8	11,8	68,8	11,8	27,8	10,1
<b>Bulgarie</b>	0,6	0,2	0,6	0,5	6,2	12,8
<b>Rép. Slovaque</b>	28,4	4,0	4,7	0,7	11,0	2,5
<b>Total</b>	270,4	83,5	250,0	89,5	185,6	45,5

Note : Les engagements en valeur sont libellés en millions d'écus. La fin de la période pour la Roumanie est fixée à 2004. La dérogation accordée à la Hongrie en ce qui concerne les engagements à l'exportation est prise en compte. Pour la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie, les engagements globaux concernant la viande ont été répartis entre la viande bovine et la viande porcine. De même, les engagements globaux dans le secteur du lait ont été répartis entre les différents produits laitiers pour la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie.

Source : Commission européenne, DG VI (rapport de synthèse), 1998.

Tableau 21 - % d'utilisation des quotas d'accès minimum ou courant du GATT en 1996  
(deuxième année d'application)

	<b>Pologne</b>	<b>Hongrie</b>	<b>R. tchèque</b>	<b>UE</b>
<b>Céréales</b>	42	33	53	46
<b>Oléagineux</b>	2	40	39	
<b>Sucre</b>		46	100	
<b>Produits laitiers</b>	0	36	43	73
<b>Viande</b>	60	33	53	91
<b>Œufs</b>	57	0		
<b>Boissons</b>	50	47	41	
<b>Fruits et légumes</b>	39	66	52	65
<b>Tabac</b>	12	50		
<b>P. transformés</b>	77	44		
<b>Autres produits</b>	56		100	
<b>Moyenne</b>	48	51	50	64

Source : OCDE,

"Implementation of the Uruguay round agreement on agriculture : the experience of emerging and transition economies",  
forum sur les politiques agricoles des pays non membres, décembre 1999.

**Notes et Études Économiques**  
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE  
**Direction des Affaires Financières**

***Renseignements :***

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études – tél. : 01.49.55.42.09  
78, rue de Varenne – 75349 Paris 07 SP

***Diffusion :***

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques  
Bureau des ventes – BP 88  
31326 – Castanet Tolosan cedex

***Vente au numéro :***

mel : [agreste-ventes@agriculture.gouv.fr](mailto:agreste-ventes@agriculture.gouv.fr)

fax : 05.61.28.93.66

***Abonnement :***

tél. : 05.61.28.93.05

**Prix : 65 F (9,91 €)**