



**HAL**  
open science

## L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux PECO : l'intégration, un atout pour la transition, une épreuve pour la PAC

L.P. Mahé, J. Cordier, Hervé Guyomard, T.L. Roe

### ► To cite this version:

L.P. Mahé, J. Cordier, Hervé Guyomard, T.L. Roe. L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux PECO : l'intégration, un atout pour la transition, une épreuve pour la PAC. Journée d'étude CEDECE : Variations sur l'avenir de la politique agricole commune, Sep 1995, Rennes, France. 24 p. hal-02278978

**HAL Id: hal-02278978**

**<https://hal.science/hal-02278978>**

Submitted on 7 Jun 2020

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

**L.P MAHE, J. CORDIER, H. GUYOMARD**  
**Professeurs à l'Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennes**  
**T. ROE**  
**Professeur à l'Université du Minnesota, Etats-Unis**

I.N.R.A. - RENNES

03 OCT. 1995

ECONOMIE RURALE  
BIBLIOTHEQUE

***L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne  
aux PECO : l'intégration, un atout pour la transition,  
une épreuve pour la PAC***

Communication à la

Journée d'étude de la Commission pour l'Etude des Communautés Européennes  
(CEDECE)

***Variations sur l'avenir de la Politique agricole commune***

organisée le

29 septembre 1995

par

Centre De Recherches Européennes de Rennes  
(CE.D.R.E. - URA CNRS)

ENSA-ESR  
REN-LPM  
n°47

DOCUMENTATION ÉCONOMIE RURALE RENNES





29 septembre 1995

## VARIATIONS SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

### **L'AGRICULTURE ET L'ELARGISSEMENT DE L'UE AUX PECO: l'intégration, un atout pour la transition, une épreuve pour la PAC**

L.-P. Mahé\*, J. Cordier\*, H. Guyomard\* et T. Roe\*\*

#### **Résumé**

L'élargissement de l'Union Européenne (UE) aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), Pologne, Hongrie, R. Tchèque et Slovaque, Roumanie et Bulgarie, est de grande ampleur du point de vue démographique et surtout agricole : avant 1990, leur population représentait 27% de celle de l'Europe des Douze, mais leur agriculture entre 20 et 50% selon les produits. Cependant, les PECO sont beaucoup plus pauvres et plus agricoles que la moyenne des pays de l'UE. Le poids de l'agriculture dans le PNB y est plus élevé et, plus encore, celui de l'emploi agricole. Avant les réformes la part de l'alimentation dans le budget des ménages était encore de 33%. L'agriculture est un point sensible dans toute intégration. Ce sera le cas pour l'élargissement à l'Est à cause de leur grand potentiel agricole. La transition dans les PECO est lente. De nombreux blocages freinent les réformes. La privatisation est plus apparente que réelle et retardera l'expression du potentiel agricole de ces pays. L'extension de la PAC inchangée aux PECO avant 2001 rendrait plus difficile le respect des engagements de l'UE au GATT, particulièrement en matière d'exportations subventionnées. Le coût supplémentaire de la PAC pourrait varier de 13 à 24 milliards d'écus selon les modalités et l'horizon d'intégration. Une intégration rapide mais partielle (Union Douanière) et par suite nettement moins coûteuse est recommandée avec des ajustements complémentaires pour la PAC.

\* département d'Economie Gestion et Sciences Sociales, ENSA, Rennes

\*\* Université du Minnesota, Etats-Unis.

Cet article reprend plusieurs éléments du rapport rédigé pour la DG1 de la Commission Européenne, par les mêmes auteurs.

## Introduction

L'intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'Union Européenne (UE) représente, plus encore que les précédents élargissements, un enjeu considérable pour l'avenir politique et économique de l'Europe. L'enjeu politique est d'abord externe par le poids potentiel de la nouvelle Grande Europe dans l'équilibre géopolitique mondial. Il est aussi interne par les répercussions de cet élargissement sur la nature et le fonctionnement des institutions de l'Union. L'enjeu économique est également de taille pour l'Europe de l'Ouest actuellement en récession qui peut trouver à l'Est de nouveaux espaces de marché à la fois dans le court terme pour la reconstruction du tissu industriel des PECO et dans le long terme pour réaffermir sa compétitivité industrielle et technologique par l'accès à un très grand marché intérieur. L'effet d'échelle apporté par un grand marché est en effet considéré comme l'un des avantages essentiels à long terme de l'intégration. En outre, dans un contexte où les échanges mondiaux s'organisent en blocs régionaux, le pouvoir de négociation des membres des blocs dans les négociations internationales s'en trouve accru, élargissant ainsi les marchés accessibles.

Plusieurs forces poussent les pays d'Europe Centrale et Orientale à l'intégration dans l'Union Européenne. La première, interne aux PECO, est de nature économique. L'Europe de l'Ouest apparaît en effet comme un idéal de prospérité dont les pays de l'est européen veulent se rapprocher et comme un modèle d'organisation économique dont ils souhaitent s'inspirer, même si les ratages de la transition font des victimes tentées par la nostalgie. De plus, certains intérêts commerciaux plus particuliers sont attirés par des perspectives de débouchés rémunérateurs à l'ouest après l'effondrement du COMECON. La seconde force qui pousse à l'intégration des PECO trouve son origine dans l'UE actuelle et plus particulièrement dans certains pays, dont l'Allemagne en particulier, portée par des préoccupations géopolitiques, mais aussi économiques. D'autres pays de l'UE ont des positions relevant d'autres considérations, comme le souci que le rééquilibrage à l'Est ne se fasse pas aux dépens des pays du Sud de l'Europe ou n'accroissent la pression sur les secteurs protégés ou comme la tentation au contraire de voir dans l'élargissement une occasion de faire évoluer la Construction Européenne vers leurs propres conceptions.

Les stratégies diverses agiront sans doute plus sur le rythme et les délais que sur l'issue finale du processus engagé qui sera l'intégration pour les pays candidats. Le Traité de Rome donne, de toutes façons, une sorte de droit d'entrée aux pays européens démocratiques. Le Conseil Européen de Copenhague a en outre en 1993 confirmé que les "pays européens d'Europe Centrale et Orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union Européenne, dès qu'ils en exprimeront le souhait et qu'ils en rempliront les conditions". Le Sommet de Essen en décembre 1994 a confirmé le principe de cette adhésion.

Le secteur agricole risque de poser, comme les autres secteurs dits sensibles, des difficultés particulières si l'on en juge par les autres expériences de création de zones de

libre échange et les précédents élargissements. Les conditions sont encore plus difficiles dans le cas présent car les PECO sont plus agricoles et plus pauvres que les membres actuels de l'UE. L'alimentation et l'agriculture y jouent un rôle considérable, politique et économique, dans la transition vers l'économie de marché.

Cette transition des PECO est lente et parfois chaotique avec des avancées et des reculs. Elle risque d'être longue sans un appui extérieur pour conforter les forces économiques et politiques qui sont les vecteurs des réformes en cours. L'appui extérieur prend plusieurs formes, comme l'aide technique et financière ou les investissements directs qui sont un puissant levier dans la reconstruction du pays. Mais l'évolution du cadre institutionnel que la perspective de l'intégration apporte, exercera une influence déterminante sur le rythme de la transition et son déroulement.

L'intégration et la transition sont en effet deux évolutions fortement interactives. La transition des PECO vers l'économie de marché n'évoluera pas au même rythme selon qu'ils sont intégrés ou non dans l'UE. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que le cadre institutionnel et la sécurité apportés par l'intégration dynamiseraient, au delà des transferts de capitaux, le processus de transition.

Après une analyse globale des enjeux et des problèmes agricoles de l'intégration des PECO dans l'UE et une analyse comparative sommaire des agricultures des deux zones (1ère section), une deuxième section est consacrée au constat de la transition dont les aspects économiques et politico-institutionnels influencent "l'intégrabilité" de ces pays dans l'Union. Dans une troisième section, les conséquences de plusieurs scénarios d'intégration sont évaluées avant de conclure sur un scénario d'intégration rapide mais progressive et modulée qui est raisonnablement envisageable, compte tenu des diverses contraintes pesant sur l'intégration comme sur la transition.

## **1. Les enjeux et les problèmes agricoles de l'intégration des PECO dans l'UE**

Bien que d'autres pays européens soient concernés par l'intégration dans l'UE, l'analyse présentée ici concerne les "quatre de Visegrad" (Pologne, Hongrie, République Tchèque et République Slovaque) et deux pays balkaniques (Bulgarie et Roumanie), qui ont signé des Accords d'Association avec l'UE et dont la proximité géographique en fait les premiers candidats à l'intégration.

Seul le volet agricole et agro-alimentaire de l'intégration des PECO sera considéré. Le volet agricole est cependant d'une portée plus grande que celle conférée par la stricte dimension économique du secteur, aussi bien pour les pays de l'Europe de l'Est que pour l'UE elle-même. Dans les PECO, l'enjeu dépasse largement les questions d'emploi et de richesse nationale même si le système agro-alimentaire pèse plus lourd qu'à l'Ouest. Il est surtout capital en raison du poids des produits de base dans le budget des ménages de ces pays dont les niveaux de vie comparés à ceux de l'Ouest sont faibles et à cause des répercussions politiques que pénuries et instabilité brutale des prix agro-alimentaires peuvent engendrer. Dans l'UE, le secteur agricole est également, avec quelques autres,

sensible en raison de la forte protection dont il a bénéficié pendant de nombreuses années et qui le met en grande partie à l'abri des concurrents internationaux. Ceci n'est propre ni à l'UE, ni à l'Europe. C'est une caractéristique partagée par la plupart des pays industrialisés dans tous les secteurs dépourvus de réels avantages comparés. Il est clair que l'agriculture a toujours été un dossier épineux dans les processus d'intégration économiques anciens ou récents (voir, par exemple, l'ALENA ou l'élargissement de l'UE aux pays du Nord de l'Europe). Même dans l'AELE (Association Européenne de Libre Echange), l'agriculture était traitée à part. Il est donc certain que les questions agricoles seront encore un point délicat dans le processus d'élargissement de l'UE à l'Est.

La "sensibilité" du volet agricole est accentuée par le fait que la politique agricole de l'Union Européenne vient de subir une réforme d'une certaine ampleur sous une autre pression d'origine externe : la négociation du cycle Uruguay, qui pour la première fois depuis la création du GATT, a débouché sur des engagements contraignants pour les politiques agricoles des pays membres de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce

La dimension économique de l'intégration de l'agriculture des pays de l'Est est un enjeu majeur. Elle concerne d'abord les conséquences d'un élargissement sur l'expression des potentialités agricoles des PECO, sur la spécialisation des agricultures dans la grande Europe et sur la concurrence intra-européenne entre agricultures des pays membres qui en résultera. Elle concerne aussi les relations d'échanges agro-alimentaires avec les pays tiers qui devront certes entrer dans le nouveau cadre imposé par l'accord du GATT signé à Marrakech en avril 1994, mais qui pourront s'orienter dans un sens plus ou moins ouvert sur le monde selon les options prises pour la politique agricole de la grande Europe.

Dans l'hypothèse d'une Europe élargie à l'Est conservant une préférence communautaire effective, le potentiel agricole des PECO pourra s'exprimer sur un marché intérieur protégé. Ce potentiel d'accroissement de la production agricole est plus fort que l'apport démographique des PECO à l'UE. Même si les concessions commerciales privilégiées octroyées dans le cadre des accords d'association semblent, à l'heure actuelle, peu bénéficier aux PECO (Haynes et al., 1994 ; Haond, 1995), il en irait différemment dans le cadre d'une intégration dans une union douanière protégée après l'achèvement de la transition.

#### **- Un élargissement de grande ampleur qui ajouterait de l'hétérogénéité**

Sur la seule base de la situation antérieure à 1990, la production agricole des six PECO considérés représente entre 20 et 50 %, selon les secteurs, de la production de l'Europe des 12 alors que leur population n'est que de 27 % environ de celle de l'UE. L'élargissement à l'Est correspondrait à un accroissement important des surfaces (plus de 53 millions d'hectares de terres agricoles, par rapport à une superficie agricole utilisée de 130 millions d'hectares dans l'Europe des 12). L'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale constituerait donc un changement nettement plus important, en terme de population et de surface, que l'élargissement aux Pays du Nord de l'Europe (tableau 1).

Tableau 1. Situation de l'agriculture dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale avant 1990

	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Tchécoslovaquie
Superficie des terres agricoles, 1989, milliers d'hectares	6165	6511	18791	15038	6778
Superficie des terres arables, 1987, milliers d'hectares	3825	5046	14403	9994	4755
Secteur étatisé (%)	85	85,4	22,2	86	93,9
Part de l'agriculture dans :					
-le revenu national (1988)	13,1	13,8	14	18	7,1
-le PNB (1965-87)	20,5	24,2	26,2	29,5	15,3
-l'emploi (1988)	19,2	20,4	27,7	28,5	11,9
-l'investissement (1989)	8,5	14,7	15,6	17,1	18,5

Source : d'après Economie et Finances Agricoles, mai-juin 1993.

La production agricole des PECO représente des volumes importants par rapport à ceux de l'UE (cf. tableau 2). Ainsi, en 1993, la production céréalière des PECO est égale à 39,7 % de celle de l'UE, la production bovine à 14,7 %, et la production laitière à 22,3 %. Cette production est inégalement répartie selon les pays. La Pologne est le premier producteur de céréales (23,4 millions de tonnes en 1993), suivie par la Roumanie (15,1 millions de tonnes) et la Hongrie (8,3 millions de tonnes). Ces trois pays sont également les principaux producteurs de viandes (la Pologne représentant, à elle seule, près de 40 % de la production).

Tableau 2. Production agricole comparée, Union Européenne à 12 et Pays d'Europe Centrale et Orientale (en millions de tonnes)

Produits	UE à 12(a)	PECO(b)	% d'accroissement
Céréales	168,1	66,9	+ 39,7
Viande bovine	8,4	1,2	+14,6
Viande porcine	14,4	4,3	+30,0
Production laitière	112,3	25,0	+22,3

Source : (a) OCDE, 1994, année 1993 ; (b) La Situation de l'Agriculture dans la Communauté, 1994, (année 1992).

L'agriculture des PECO est moins productive que celle des pays de l'UE. Les rendements moyens en céréales qui sont un bon indicateur sont dans tous les PECO plus faibles que dans l'UE, avec des différences importantes entre pays. Le rendement moyen en blé tendre est d'un peu moins de 60 quintaux à l'hectare dans l'UE aujourd'hui ; il est inférieur à 40 quintaux à l'hectare dans les PECO. Si l'on tient compte des marges de progrès de productivité disponibles, le poids agricole des candidats à l'entrée est donc encore plus considérable (un alignement des rendements céréaliers sur ceux de l'Europe des 12 correspondrait à une production de céréales de près de 100 millions de tonnes, chiffre



qu'il faut comparer à la production actuelle de l'Europe des 12 égale à environ 165 millions de tonnes). Les PECO semblent dotés d'avantages comparés potentiels dans les grandes cultures, le lait, le porc, et certains fruits.

Bien que l'expression de ce potentiel agricole soit actuellement bloquée, et même en recul par rapport à 1990, et qu'elle demandera du temps pour se concrétiser, il ne fait guère de doutes qu'elle aura lieu. La concurrence interrégionale en Europe sera donc accrue et deux options fondamentales s'offrent en réponse à cette perspective : i) la cartellisation du marché intérieur afin de maintenir les soutiens, ou ii) l'ouverture accrue sur le marché international. Dans les deux cas, les agricultures des actuels membres de l'UE seront soumises à une concurrence accrue.

### - des pays plus agricoles et plus pauvres que ceux du sud de l'UE

Par contre, l'impact de l'élargissement mesuré en terme d'accroissement du Produit Intérieur Brut (PIB) serait limité dans la mesure où le PIB des PECO ne représente que 4 % environ du PIB de l'Europe des 12. Le PIB par tête varie entre 1130 \$ en Roumanie et 2970 \$ en Hongrie, alors que le PIB par tête est égal à environ 17000 \$ dans l'UE et à près de 8000 \$ en Grèce, pays de l'UE qui se rapprocherait "le plus" des PECO en termes de contribution de l'agriculture à la croissance et à l'emploi. Une comparaison entre les PIB par tête (exprimés en parités de pouvoir d'achat) des pays de l'Est et des pays de l'UE situe les premiers à des niveaux inférieurs de plus de moitié par rapport aux seconds. L'écart a, de plus, tendance à croître depuis la privatisation (cf. tableau 1.2).

Tableau 3. Indicateurs économiques globaux comparés, Union Européenne à 12 et PECO

	PNB/tête (US \$)	PIB Total (10 <sup>6</sup> US \$)	Population (millions)	Part de l'agriculture dans	
				le PNB	l'emploi <sup>2</sup>
Pologne	1910	83,8	38,4	7	26,9
Hongrie	2970	35,2	10,3	7	8,1
R. Tchèque	2450	26,1	10,3	6	6,5
R. Slovaque	1930	9,9	5,3	6	10,3
Bulgarie	1330	10,8	8,5	14	17,4
Roumanie	1130	24,4	22,7	19	32,2
Tot. PECO	-	279,3	95,5	-	-
UE à 12 <sup>1</sup>	16800	7417,2	346,0	3	5,8
Grèce <sup>1</sup>	7 680	67,3	10,3	17	21,4

Source : Banque Mondiale, 1994 ; sauf 1 : Baldwin, 1994 ; et 2 : OCDE, 1994.

Les PECO sont également des pays nettement plus agricoles que l'UE. L'agriculture des PECO représente en effet une part importante du Produit National Brut (PNB) de ces pays (12 % en 1989), avec des différences importantes entre pays (de 6,3 % pour la République Tchèque à 15,5 % pour la Hongrie), alors que la part de l'agriculture dans le

PNB dans l'UE est d'environ 3 %. Ces parts ont varié de 1989 à aujourd'hui, dans des proportions parfois importantes (de 14,2 % à plus de 21% en Roumanie), mais pas nécessairement à la hausse (de 6,3 % à 5 % en République Tchèque). L'agriculture des PECO emploie en conséquence également plus de main d'oeuvre que la moyenne des pays de l'UE avec, à nouveau, des différences sensibles selon les pays : en 1989, l'agriculture Roumaine représentait 28,2 % de l'emploi total, l'agriculture Tchèque moins de 10 %. En moyenne, le nombre d'actifs agricoles à l'hectare est deux fois plus important dans les PECO que dans l'Union Européenne (Ferenczi, 1994).

Les PECO sont donc des pays nettement plus pauvres que ceux de l'UE actuelle. Les consommations alimentaires par tête, exprimées en calories, sont néanmoins similaires à l'Ouest et à l'Est (cf. tableau 1.3), avec des différences au niveau des paniers de biens consommés (plus de viandes et de produits laitiers dans les PECO). Ceci signifie que la part du budget des ménages consacrée à l'alimentation est nettement plus élevée à l'Est qu'à l'Ouest : cette part, avant la privatisation, était, en moyenne de 33 % dans les PECO (cf. tableau 1.4).

Tableau 4. Part des dépenses alimentaires dans le total des dépenses dans les PECO

	1989	1993
Bulgarie	30	36
R. Tchèque	32	31
R. Slovaque	n.d.	n.d.
Hongrie	25	25 (a)
Pologne	40	36
Roumanie	n.d.	58

Source : d'après Jackson et Swinnen, 1993 ; (a) : 1992.

#### **- un élargissement coûteux en termes budgétaires?**

La dimension budgétaire de l'élargissement ne manquera pas d'être au centre des débats sur les modalités de l'intégration et les choix qui seront faits dans la période préparatoire. Certaines évaluations basées sur la transposition des politiques agricoles et structurelles actuelles de l'UE aux PECO après une transition réussie suggèrent une explosion des dépenses (jusqu'à 47 milliards de dollars pour Anderson et Tyers, 1993 ; 64 milliards d'écus en ajoutant une évaluation des dépenses au titre des fonds structurels, Baldwin, 1994) et, par suite, des transferts énormes de balance de paiement vers l'Est ( 58 milliards d'écus selon la dernière source). Ce scénario extrême n'est pas le seul envisageable. Les conséquences budgétaires de l'intégration sont a priori très sensibles aux hypothèses que l'on peut faire sur les perspectives d'évolution de la transition à l'Est, sur la dynamique de la PAC à l'Ouest et sur les modalités et l'horizon envisagés pour l'intégration elle-même. Nous reviendrons sur ce point dans la troisième partie.

#### **- une pression accrue sur la PAC**

L'évolution des politiques agricoles, dans les PECO et dans l'UE, et l'intégration elle-même devront satisfaire aux obligations du GATT. Il ne semble pas que les contraintes du GATT conduisent, à elles seules, à une réforme profonde de la nouvelle PAC en raison du mode de calcul du soutien interne et des équivalents tarifaires consolidés. Le volet réduction des exportations subventionnées serait plus contraignant sur quelques produits, mais dans une proportion finalement assez modeste, si le contexte économique évolue dans un sens raisonnablement favorable (Guyomard et Mahé, 1993).

Dans la mesure où l'intégration comporterait un relèvement des prix garantis et des protections douanières dans les PECO par rapport à la situation actuelle, on peut s'attendre de la part des pays tiers à une exigence de compensations en terme d'accès des importations dans le cadre de l'article XXIV-6 du GATT. En outre, si l'intégration a lieu avant la fin de la période d'application de l'accord de Marrakech, c'est l'Union Européenne élargie qui devra assumer l'ensemble des engagements souscrits par elle-même et les PECO sur les trois volets du soutien interne, de l'accès minimum des importations et des restrictions aux exportations subventionnées. De plus, si l'on peut imaginer que les exportateurs de produits agricoles accepteraient qu'un traitement bienveillant soit accordé aux pays en transition s'ils restent hors de l'UE, il en irait très vraisemblablement pas de même s'ils étaient intégrés dans le cadre d'une PAC inchangée.

#### **- L'horizon et les modalités institutionnelles de l'intégration**

La question de la compatibilité avec le GATT en fonction de la date de l'élargissement a déjà indiqué que dimension temporelle de l'intégration est importante. Elle jouera fortement sur les aspects budgétaires car le temps permettra aux PECO d'affirmer leurs potentiels agricoles et donc leurs bases de référence ouvrant le droit aux primes ou aux aides à l'exportation.

De même, l'intégration ne posera pas les mêmes difficultés selon qu'elle aura lieu simultanément pour l'ensemble des pays considérés ou qu'elle se fera pays par pays en fonction de leur rythme d'évolution et de leur capacité à remplir les conditions requises. Il est clair qu'une telle intégration allégerait la pression sur la PAC en particulier mais aussi sur l'évolution institutionnelle de l'Union. Elle accroîtrait aussi le risque de multiplication de conditions particulières à certains pays qui ôterait de la cohérence à la construction européenne.

La dimension institutionnelle et légale est très complexe et soulève des enjeux qui dépassent de beaucoup le strict problème agricole de l'intégration. Une question centrale doit cependant être examinée. Les nouveaux entrants subiront-ils une période de transition, à la manière du second élargissement de l'UE à l'Espagne et au Portugal, avec rapprochement progressif des prix et unification du Marché Intérieur et du Tarif Douanier Commun par étapes ou, au contraire, doit-on considérer que l'Acte Unique et le Traité de Maastricht excluent cette hypothèse? Le Marché Unique est considéré comme une nécessité par beaucoup, même si l'exigence de l'adoption des principes de reconnaissance mutuelle, leur contrôle et une réelle harmonisation des législations, des standards et de certaines politiques semble hors de portée pour la plupart des pays considérés à brève échéance et peut par conséquent retarder le processus.

Une question adjacente mais tout aussi cruciale dans le processus d'élargissement est l'acceptabilité d'un ajustement progressif des montants d'aides de la PAC et donc d'un traitement hétérogène voire discriminatoire des pays membres nouvellement admis. Qu'il s'agisse des aides ciblées sur les facteurs de production (aides "compensatrices" de la PAC actuelle) ou des aides structurelles (objectifs de cohésion, fonds structurels), les conséquences budgétaires et économiques de l'option prise, tant dans les PECO que dans l'UE actuelle, seront considérables.

## 2. La situation actuelle de l'agriculture dans les pays en transition

Quatre ans après le renversement du système communiste, les agricultures des pays de l'Europe Centrale et Orientale ont connu des transformations radicales. La privatisation est aujourd'hui largement engagée avec cependant des modalités et des rythmes variables selon les pays. La décollectivatisation des terres et des structures agricoles qui, à l'exception de la Pologne, étaient étatisées à plus de 80 % au minimum a eu lieu, au moins dans les textes. Mais ce processus se heurte à de multiples difficultés qui rendent incertaines les évolutions du secteur agricole et agro-alimentaire sur la prochaine décennie, et naturellement au delà. Une des incertitudes majeures tient aux prévisions d'évolution de la production agricole qui a fortement chuté dans les premières années de la transition, en particulier dans le cas des productions animales.

### - une privatisation souvent de façade

La privatisation de l'agriculture, des secteurs amont et aval est plus théorique que pratique malgré la diversité des méthodes employées dans les PECO. Il semble que le degré de privatisation soit inversement proportionnel à la distance entre l'activité de l'entreprise et le produit agricole. L'agriculture est finalement faiblement privatisée par rapport à la situation antérieure. Lorsqu'un pays a décidé de privatiser massivement la terre en favorisant le retour de la propriété aux anciens propriétaires, la délivrance de titres définitifs est lent. Lorsqu'un autre pays a décidé de conserver des grandes structures de production et de privatiser les coopératives indirectement par la distribution d'actions ou de titres pouvant être investis dans des actifs privatisés (immobilier, industrie, etc.), les coopératives retrouvent simplement des habits neufs. Elles ne trouvent pas réellement une capacité d'action autonome, sous la responsabilité d'un entrepreneur ou d'un Conseil d'Administration dûment mandaté par les adhérents.

Tableau 5. Evolution du statut des terres agricoles (en pourcentage des terres)

	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	République Slovaque	République Tchèque
Statut avant la "privatisation" (1)						
Secteur socialisé (%) dont :	85	85,4	22,2(25)	86		93,9
-fermes d'Etat	n.d.	14,9	18,6(20)	28		30,3
-coopératives	n.d.	70,5	3,6 (5)	60		63,6
Secteur privé(%)	15	14,6	77,8(75)	14		6,1
Statut après la "privatisation" (2) en 1993 (Pologne, 1992)						
Fermes d'Etat		20	(20)	17		28
Coopératives		53	(4)	} 93		55
Privées		27	(76)			17

Sources : (1) Economie et Finances Agricoles, mai-juin 1993 ; sauf chiffres entre parenthèses pour la Pologne, ITP, 1994 ; (2) ITP, 1994, d'après statistiques nationales et OCDE, 1994 ; sauf Roumanie, OCDE, 1994.

Le passage à la propriété privée des terres ou à un régime d'exploitation privée de ces dernières a revêtu plusieurs formes (Pouliquen, 1993 ; OCDE, 1994). La restitution des terres aux anciens propriétaires privés, donc sur la base de titres de propriété anciens, fut l'une des formes de privatisation des terres. Mais les propriétaires qui ont réussi à faire valoir leurs droits ne se sont pas, le plus souvent, "lancé" dans l'activité agricole et ont préféré louer leurs terres (plus de 90 % des titulaires des droits ont ainsi loué leurs terres en Hongrie). De plus, les droits de propriété concernent des parcelles de tailles très réduites, peu propices à la création d'exploitations agricoles performantes et conduisant à la multiplication des lopins ou des petites exploitations de subsistance. Une seconde formule de privatisation, le partage des terres ou privatisation de masse, a également été utilisée (ce fut le cas de la Roumanie, par exemple). Il en a résulté un morcellement et un émiettement des terres agricoles entre de multiples propriétaires et l'absence de marché foncier, en partie dû à la précarité des droits ainsi qu'à la situation macro-économique, ne permet pas d'envisager à court terme un regroupement des terres en exploitations de plus grande taille, économiquement viables. Ainsi, la taille moyenne des nouvelles exploitations n'est que de 2 hectares en Roumanie à l'heure actuelle. Le danger de l'émiettement a conduit certains PECO (République Tchèque et Hongrie) à proposer des formules théoriquement plus prudentes en demandant, par exemple, aux anciennes fermes collectives de se restructurer "de l'intérieur" sous des formes diverses (sociétés anonymes, sociétés anonymes à responsabilité limitée, coopérative libre, etc.). Mais, ces formules n'ont pas permis la création d'exploitations agricoles véritablement compétitives et une réelle privatisation. Ainsi, en Hongrie, 99 % des anciennes exploitations collectives avaient choisi de devenir des coopératives, dans une transformation essentiellement de "façade" (OCDE, 1994). Fin 1993, 10 à 15 % des sociétaires seulement avaient choisi d'exploiter pour leur propre compte. Dans le cas des fermes d'Etat, la privatisation est également très difficile. La faiblesse de leur rentabilité et leur endettement font que des investissements extérieurs sont pratiquement impossibles. Dans la majorité des cas, les fermes d'Etat sont encore entre les mains des agences d'Etat chargées de leur privatisation.

De plus, les pourcentages de la privatisation sont trompeurs, en particulier parce que les droits de propriété définitifs ne sont attribués que très lentement. A la fin de l'année 1993, près de 93 % des terres étaient officiellement privatisés en Roumanie. Mais, sur les 10 millions d'hectares privatisés en 1990, 2 millions seulement font l'objet de titres définitifs et 8 millions de titres provisoires. Au rythme actuel de transformation des titres provisoires en titres définitifs, la privatisation des terres ne devrait être terminée que dans 20 ans, au mieux. De même, dans le cas de la Bulgarie, la plupart des coopératives nouvellement créées (1230 sur 547 000 hectares en 1993) sont installées sur des terres attribuées pour un usage temporaire et elles ne peuvent donc pas être considérées comme des structures d'exploitations stables (OCDE, 1994).

Les services d'approvisionnement de l'agriculture (engrais, produits de traitement des cultures et machinisme agricole) faisaient l'objet de monopoles d'Etat dans le système centralisé. Leur privatisation s'est effectuée relativement facilement, dans les textes, par découpage des structures selon un zonage géographique ou administratif. Mais les structures régionales ainsi créées ne sont pas ou très peu privatisées, et elles ont gardé un pouvoir de monopole au niveau local. Les agriculteurs indépendants ou associés n'arrivent

pas à s'approvisionner en intrants (engrais et produits de traitement). La privatisation en cours des entreprises d'amont (production d'engrais, etc.) et des intégrateurs a désorganisé leur activité. La faiblesse des marges nettes des entreprises (liée à leurs inefficacités et à la survivance de prix administrés), la surévaluation des actifs d'un appareil de production en mauvais état, le difficile accès au crédit, etc. retardent les décisions et freinent l'adaptation des entreprises à leurs marchés potentiels. La concurrence ne peut s'exercer à plein pour inciter à des méthodes efficaces et compétitives sur les coûts. L'absence d'une privatisation rapide et claire bloque donc la restructuration industrielle et l'extension du marché libre des intrants et des services, avec les conséquences prévisibles sur la production agricole.

La privatisation effective de l'aval ne progresse que lentement, particulièrement en Roumanie et en Bulgarie. L'industrie alimentaire de base, à plus faible valeur ajoutée, comme l'industrie laitière, l'abattage et la transformation de la viande, les conserves de fruits et de légumes, la minoterie, etc. ne peut pas être considérée comme réellement privatisée. L'offre de privatisation par les pouvoirs publics n'est pas toujours réelle. Une tendance à surévaluer les actifs obsolètes et à conserver tout ou partie du capital entre les mains de "Fonds Publics de Propriété" qui peuvent ralentir la privatisation réelle, freine la demande des investisseurs privés. En outre l'intervention plus ou moins directe sur les prix et sur les marges reste toujours très forte. Dans les circonstances de la transition, cette intervention peut être considérée comme normale. Elle affecte cependant très fortement le comportement des agents économiques et favorise le statu quo dans la majeure partie de l'industrie alimentaire et l'intégration verticale dans les entreprises dynamiques, comme d'ailleurs la stratégie d'autosubsistance des agriculteurs. La lenteur du développement de nouvelles entreprises privées retarde l'émergence d'une réelle concurrence et, par suite, de nombreuses situations locales de monopoles de fait subsistent.

#### **- une production agricole difficile à rétablir et une balance agricole détériorée**

Le tableau 6 ci-dessous indique le potentiel de production perdu dans le processus de transition. Trois pays en fait sont assez proches de leur niveau de 1991, lui-même en retrait de 2 à 10 % par rapport à 1989. Seule la Pologne a réussi à retrouver à peu près son niveau d'avant 1989. Les chiffres de la Roumanie paraissent optimistes compte tenu des observations que nous avons faites sur place<sup>1</sup>. Il y a donc encore, pour la plupart des PECO, une longue distance à parcourir avant d'atteindre une transition agricole achevée.

Tableau 6. Indice de la production agricole brute en 1993 dans les PECO

	Base 100 en 1991	Base 100 en 1989
Pologne	98,5	96,5
Hongrie	74,4	66,4
R. Tchèque	97,1	86,4
R. Slovaque	80,4	69,1
Bulgarie	70,4	65,9
Roumanie	97,5 (87,9)(1)	95,6 (81,1)(1)

Source : calculs d'après Jackson et Swinnen, 1993 (ces auteurs soulignent des écarts selon les sources utilisées) ; (1) : d'après la FAO pour les données entre parenthèses.

<sup>1</sup> La source FAO donne une évaluation de 10 % plus faible (Jackson et Swinnen, 1993).

Les premières années de la transition se caractérisent également par une dégradation de la balance commerciale agricole et agro-alimentaire (tableau 7) alors que la production agricole des PECO couvrait auparavant, dans la majorité des secteurs, les besoins intérieurs. Cette dégradation est générale, à l'exception peut-être des Républiques Tchèque et Slovaque. Les exportations des trois principaux pays exportateurs (Bulgarie, Hongrie et Pologne) ont chuté d'un peu moins de 40 % entre 1990 et 1993, alors que les importations de ces trois pays ont été multipliées par 2,5 entre ces deux dates. La dégradation a été particulièrement nette pour la Pologne qui a une balance commerciale agricole et agro-alimentaire négative pour la première fois en 1993. Cette dégradation se retrouve au niveau de la balance commerciale agricole et agro-alimentaire bilatérale avec l'Union Européenne qui est devenue, pour la première fois en 1993, négative pour les PECO : -1,2 milliards de francs (alors quelle était égale à +7 milliards de francs en 1988, et à +5,5 milliards de francs en 1991).

Tableau 7. Balance commerciale agricole et agro-alimentaire des PECO

	Exportations		Importations		Solde		
	1990	1993	1990	1993	1990	1993	1994
Bulgarie	2026	422	571	1942	1455	228	n.d.
R. Tchèque	726	1005	761	969	-35	36	-268
R. Slovaque	210	365	208	416	2	-51	-123
Hongrie	2382	1778	735	759	1647	1019	n.d.
Pologne	1903	1666	666	2254	1237	-588	n.d.
Roumanie	247 (a)	262	771	813	-524	-551	-188

Source : OCDE, 1994, 1995 ; (a) année 1991.

La qualité supérieure, l'image et la diversité des produits agro-alimentaires occidentaux stimulent leur demande chez une fraction aisée et urbanisée de la population. La croissance rapide des importations de ces produits est facilitée par l'ouverture de magasins privés qui se spécialisent en produits d'importation, facilement accessibles par le négoce import-export. L'appareil de production domestique est pour l'instant incapable de répondre à la demande croissante de produits de qualité et d'images similaires aux produits importés. Les magasins d'Etat en cours de privatisation sont gênés dans leur ajustement par le maintien dans certains pays de la réglementation des prix et des marges des produits de base que la situation alimentaire précaire semble justifier. Dans les pays où le commerce de détail n'est pas totalement libéralisé, cette situation tend à confiner les magasins d'Etat dans les produits de base aux prix encore réglementés qui dégagent de faibles marges et par conséquent limitent les moyens de financement pour la restructuration et retardent la privatisation effective elle-même.

Dans la période de transition, l'ouverture des échanges a donc, en plus naturellement des effets positifs d'une concurrence accrue, des effets pervers à court terme puisque les importations de produits de consommation courante sont stimulées au détriment des biens d'équipement. Ces importations n'ont donc pas les effets d'entraînement escomptés sur l'appareil de production interne. Cette ouverture n'allège donc pas assez la contrainte de

réemploi de la main d'oeuvre excédentaire libérée par les secteurs les plus obsolètes en cours de restructuration.

### - une situation macro-économique perturbée

Dans les premières phases de la transition, et encore aujourd'hui dans les pays où elle piétine encore, comme en Roumanie et en Bulgarie, les pénuries entraînent une pression sur les prix qui alimente l'inflation, par ailleurs nourrie par le déficit budgétaire et la création monétaire (au moins par accroissement de la vitesse de circulation). Cette situation alimentaire a conduit à maintenir ou accroître, en termes nominaux au moins, les subventions à la consommation. De même, les déficits des entreprises désorganisées par le processus de transition appelle des aides de l'Etat dont les ressources sont limitées par la réorganisation de l'assiette fiscale. Déficit budgétaire, expansion monétaire et inflation conduisent à une dépréciation rapide de la monnaie en termes nominaux ce qui alimente l'inflation par les coûts importés. La dévalorisation de la monnaie est pourtant retardée le plus souvent. Par suite, la détérioration de la balance commerciale globale est entretenue par la surévaluation du taux de change par retard d'adaptation du taux nominal.

Tableau 7. Inflation et taux de change en Roumanie, 1992-1994 (indices)

	1992- 93	1993- 94
Inflation	354	210
Change nominal (prix de la devise en lei)	277	175
Change réel (prix intérieurs en devises)	120	126

La répartition des revenus et de la propriété devient plus inégalitaire à cause de l'émergence du secteur "libéralisé" et des gains rapides obtenus dans les activités de commerce (qui tirent parti des distorsions du système, des pénuries et de la facilité plus grande d'échapper à certaines contraintes internes). Les conditions techniques de la privatisation tendent à accroître les inégalités dans la transition. Ceci est dû à plusieurs causes : logement attribué plus facilement à l'occupant, pertes d'emploi, répartition des actifs fonciers ou des entreprises (même si elle repose généralement plus sur des principes égalitaires, au demeurant compréhensibles, que sur les droits historiques qui auraient pu avoir des effets encore plus inégalitaires), etc.

Une société duale tend à émerger où les victimes des restructurations sont appauvries et où les acteurs du changement ou des secteurs informels en expansion sont parfois en mesure de s'enrichir. L'inflation galopante traite d'ailleurs mieux ces derniers dans la mesure où leurs revenus sont par nature indexés alors que les rémunérations du secteur encore réglementé prennent du retard, entretenant par suite un scepticisme à l'égard des avantages attendus des réformes en cours, scepticisme susceptible même de contribuer au ralentissement de celles-ci.

Les inégalités de revenus accentuent encore les effets pervers à court terme de l'ouverture, par la stimulation de la consommation de produits de haute gamme que seule l'importation peut satisfaire immédiatement (produits alimentaires, en particulier). La



pauvreté touche une part significative de la population, ce qui rend très sensible pour la stabilité politique, entre autres, la sécurité alimentaire en produits de base qui doivent être disponibles en quantités suffisantes et à prix raisonnables.

La tentation de réglementer les flux quantitatifs de denrées (stocks de sécurité) par des canaux para-étatiques (maintien des fermes d'Etat en Roumanie, par exemple) est donc renforcée, ce qui contribue à freiner l'ajustement et la croissance de la production et à retarder la transition.

### **- les jeux de pouvoir des groupes d'intérêt retardent la transition<sup>2</sup>**

Dans la période de transition, où doivent avoir lieu de profonds changements des règles du jeu économique et donc des mécanismes de fixation des revenus et de répartition de la propriété, il y a, pour la majorité des acteurs économiques en place, une contradiction fondamentale entre leur intérêt individuel à court terme et l'intérêt collectif à la désétatisation et à la disparition des monopoles publics. L'incertitude sur la concrétisation, l'importance et la répartition des gains à long terme et les délais de réalisation renforcent la préférence des agents pour le présent.

L'inexistence ou la faiblesse de ressources budgétaires pour assurer les compensations qui atténueraient les blocages contribuent à freiner la transition. Comme dans bien des cas, la pression externe peut servir à renforcer le poids des réformateurs et à atténuer les contraintes de ressources auxquelles ils font face. C'est l'un des atouts de l'UE, des autres pays occidentaux et des organisations internationales. Des groupes de pression puissants existent. Ils forment des coalitions contre la transition vers l'économie de marché. Les responsables d'entreprise en place, les employés, les consommateurs, les pouvoirs administratifs locaux et nationaux créent des coalitions contre le changement afin de défendre des acquis et afin de préserver une paix sociale dans un environnement bouleversé. Les risques pour les groupes de pression sont si forts, les craintes des individus sont si élevées que la transition vers l'économie de marché apparaît trop dangereuse. Les groupes cherchent donc d'abord à se protéger à court terme, sans vouloir envisager le long terme.

L'importance du secteur privé conditionne la vitesse de développement agricole. Les pays ayant conservé un secteur agricole privé important avant 1989 développent plus rapidement leur potentiel agricole. L'esprit d'entreprise y gagne plus vite des cercles d'entrepreneurs potentiels. Le savoir-faire agricole autour d'entreprises familiales y est beaucoup moins spécialisé que celui des ouvriers du secteur socialisé. Enfin, les moyens techniques, les services et l'organisation générale du territoire sont beaucoup plus favorables au développement agricole. La transition progresse ainsi nettement plus vite en Pologne par exemple qu'en Roumanie. L'évolution apparemment favorable de la Tchéquie, fortement socialisée avant 1989, apparaît néanmoins comme un paradoxe à cet égard.

Le rythme de développement de l'ensemble des PECO pour ce qui concerne la production agricole, le secteur amont et l'industrie alimentaire devrait rester lent dans l'état

---

<sup>2</sup> Dans une large mesure, cette partie est basée sur les résultats de la mission que nous avons effectuée en Roumanie. Les exemples utilisés sont donc roumains, pour l'essentiel.

actuel des politiques économiques et structurelles sur le secteur. Il est raisonnable de penser que l'intégration des PECO dans l'UE aurait un intérêt fondamental en apportant une plus grande sécurité des individus et des groupes et en améliorant les anticipations pour le long terme. La privatisation effective et rapide de certaines industries, la démonopolisation effective des entreprises nationales de collecte (stockage des céréales en Roumanie par exemple) pourrait s'effectuer sous l'influence de l'UE. Devant les risques actuels, cette privatisation ne progresse que lentement malgré les pressions exercées par les bailleurs de fonds internationaux.

La situation économique s'améliore toutefois. Les équilibres globaux sont mieux contrôlés une fois le premier choc passé et l'on constate l'émergence d'une économie de marché qui reste à conforter. Le développement de marchés libres locaux, de bourses de commerce, de joint ventures avec des entreprises étrangères, de stratégies d'autosubsistance ou d'intégration verticale,... permettent de "durer" en attendant la mise en place d'un système plus concurrentiel qui émerge d'autant plus facilement qu'il se situe aux extrémités d'une chaîne de production encore soumise à des contraintes techniques et réglementaires.

### **3. Scénarios d'élargissement de l'Union Européenne aux six PECO**

L'élargissement vers l'Est posera de gros problèmes en matière agricole, dans l'éventualité d'une extension intégrale de la PAC actuelle inchangée. Il combine à la fois la transition vers l'économie de marché et l'intégration dans un ensemble supranational, il peut être coûteux, en termes budgétaires, il pourrait entraîner une élévation importante du coût de la vie dans des pays 4 à 8 fois plus pauvres que les Etats membres de l'UE et où l'alimentation tient encore une place énorme dans le budget des ménages.

Le principe de l'intégration ultime étant posé, les scénarios envisageables sont naturellement très nombreux selon les combinaisons des modalités d'intégration retenues. Ils peuvent cependant être organisés autour de trois critères principaux : a) la simultanéité de l'intégration (c'est-à-dire tous les PECO ensemble ou chacun individuellement), b) l'horizon d'intégration, et c) le degré d'intégration.

Ces trois volets ne sont d'ailleurs pas indépendants car s'il est possible d'intégrer rapidement un petit pays industriel comme la République Tchèque sans bouleverser les institutions et les politiques économiques actuelles, il est clairement plus difficile d'envisager une intégration simultanée des six PECO considérés sans aménagements profonds de la Construction Européenne et de la PAC. De même, Il est légitime de supposer que si l'horizon de l'intégration s'éloigne, la pression sera plus forte d'intégrer d'abord les pays dont la transition vers l'économie de marché est la plus avancée, comme la Pologne par exemple. Les effets géopolitiques d'une telle intégration par étapes sont peu attrayants par rapport à ceux d'une intégration simultanée qui verrouillerait l'arrimage des PECO à l'Europe occidentale et à la transition démocratique. Il existe là clairement un conflit entre la faisabilité économique ou budgétaire de l'intégration et l'accomplissement des objectifs politiques de consolidation de la construction européenne à l'Est. Outre les frustrations légitimes qu'une intégration par étapes engendrerait, celle-ci créerait un paradoxe : les pays qui ont le plus besoin de l'appui de l'UE pour réussir leur transition

seraient privés de son soutien. Intégrer d'abord les quatre de VISEGRAD, et plus tard seulement les deux pays balkaniques, présenterait, sous une forme atténuée, les mêmes inconvénients.

Deux hypothèses sont faites pour l'horizon d'intégration, un délai de 5 ans (c'est-à-dire en l'an 2000) et un délai de 10 ans (c'est-à-dire en l'an 2005). Certes, Baldwin (1994, p.10-15) avance l'idée que l'élargissement à l'Est "n'est pas à attendre avant deux décennies, sauf événement politique ou stratégique majeur". Toutefois, la situation de ces pays, voire de l'UE, dans vingt ans relève d'une prospective hasardeuse pour laquelle il est encore plus difficile de faire des hypothèses économiques raisonnables qu'à un horizon plus rapproché. En outre, une intégration rapide, même partielle, aurait le grand avantage de forcer la convergence en montrant le chemin, tout en diminuant la force de certains groupes de pression s'exprimant dans un contexte strictement national. Il n'est pas raisonnable d'envisager d'aller beaucoup au delà des Accords Européens avant que la conférence intergouvernementale de 1996 n'ait fait le point sur Maastricht et jeté les nouvelles bases institutionnelles de la Grande Europe. Reporter tout progrès sensible de l'élargissement avant 10 ans serait donner un signal très mal perçu à l'Est.

Le degré d'intégration concerne d'abord les aspects institutionnels et politiques : quand commencera la participation effective des PECO aux décisions communautaires ? D'autres questions plus techniques, économiques, administratives et budgétaires, se posent également car, plus le délai sera court, plus il sera difficile pour les PECO d'adopter les règlements européens et surtout de les mettre effectivement en oeuvre, pour passer directement au stade du Marché Unique par exemple. Dans un tel scénario, il leur faudrait également, si la PAC actuelle leur était appliquée, adopter un arsenal de mesures qui représente une intervention de l'Etat presque aussi forte que celle qu'ils ont connue, mais qui procède d'autres instruments et laisse plus de place aux décisions individuelles dans un marché régulé en utilisant davantage les relais interprofessionnels pour l'administration de la politique.

L'histoire de l'intégration européenne a montré que les membres fondateurs de la Communauté Européenne ont dû franchir de nombreuses étapes représentant des degrés croissants d'union économique. Sans passer par le stade de la zone de Libre Echange ou de l'Union Douanière, ils ont d'abord mis en place un Marché Commun comportant, en particulier, une politique fortement intégrée : la PAC. Ce niveau d'intégration a duré environ 30 ans avant de faire place au Marché Unique qui suppose une plus grande harmonisation des politiques économiques, domestique et extérieure, pour assurer un véritable liberté de circulation des biens, des hommes et des capitaux. Ceci suggère que le marché commun n'était en fait pas très "commun", même pour la PAC en partie nationalisée par le régime agrimonétaire. Une nouvelle étape, en cours depuis 1993 avec le traité de Maastricht, doit déboucher sur la monnaie unique et sur une plus grande intégration politique.

Il est difficile d'imaginer que les PECO pourront franchir toutes ces étapes en une dizaine d'années, encore moins en 5 ans. Il est clair, en particulier, que la mobilité des hommes ne pourra être établie avant longtemps dans l'Europe élargie aux PECO compte tenu de l'extrême hétérogénéité des niveaux de vie, ceci sous peine de déclencher des flux migratoires qui déstabiliseraient l'Ouest et priveraient l'Europe de l'Est des segments les

plus dynamiques de sa population active et, par suite, retarderaient son développement économique. Une intégration complète rapide pourrait donc comporter un certain nombre de politiques communes et des éléments du Marché Unique comme les Fonds Structurels, mais ne pourrait reposer sur une totale harmonisation des réglementations et des politiques économiques, ni sur un marché du travail unifié. Une intégration complète rapide supposerait aussi une entière participation des PECO aux institutions et aux décisions communautaires qui obligerait l'UE à conduire simultanément un élargissement délicat et une réforme institutionnelle majeure.

Dans ce cadre général, le degré d'intégration concernant les secteurs agricole et agro-alimentaire peut, en simplifiant, comporter deux niveaux : a) une intégration complète, c'est-à-dire une application de toute la PAC en vigueur au moment de l'intégration et du régime des Fonds Structurels ; et b) une intégration modulée correspondant, dans un premier temps, à une Union Douanière comportant l'unicité de marché et la libre circulation des biens, mais un régime transitoire pour les aides compensatrices et les Fonds Structurels. Il est clair que l'unicité de marché suppose un rapprochement des prix intérieurs et des politiques douanières qui devra avoir lieu soit avant l'intégration elle-même soit lors d'une période de transition où les marchés ne seraient pas totalement unifiés.

Examinons quelques uns de ces problèmes autour de trois thèmes : a) l'élargissement vers l'Est et le GATT ; b) le coût budgétaire de l'élargissement pour le budget de l'Union Européenne ; c) la capacité des PECO à "digérer" la PAC inchangée.

**- l'élargissement à l'Est accentuera la contrainte du GATT, et particulièrement sur les exportations<sup>3</sup>.**

De façon générale, le GATT prévoit que la constitution ou l'élargissement d'une Union Douanière doit en principe donner lieu à des compensations sous forme de concessions tarifaires si elle se traduit par un relèvement du Tarif Douanier de certains membres par rapport aux pays tiers (Article XXIV-6 du traité). Comme l'accord de Marrakech comporte un chapitre agricole précis sur les trois volets essentiels (soutien interne, accès des importations et discipline des exportations subventionnées), c'est la Grande Europe, élargie aux PECO, qui devra assumer ces divers engagements nouveaux.

Concernant le volet du soutien interne, les PECO n'avaient inclus dans leurs listes que des niveaux de Mesure Globale de Soutien assez faibles en comparaison de la MGS de l'Union Européenne. Ils n'apportent donc pas beaucoup de "références" de départ, parce que leur agriculture dans les années précédant la fin de l'économie administrée, pourtant aidée par d'importantes subventions aux intrants en particulier, était souvent pénalisée indirectement par la surévaluation des monnaies et surtout par la monopolisation de l'agroindustrie, des services, et de la collecte des produits. De plus, le choix du taux de change approprié pour convertir cette MGS en Ecu n'est pas clair étant donné le caractère artificiel et très surévalué des monnaies des pays planifiés avant 1990 (sauf pour la Pologne qui a eu la bonne idée de consolider sa MGS en dollars).

---

<sup>3</sup> Cette analyse doit beaucoup au rapport du Pr. Buckwell à la DG1 de la Commission Européenne.

Malgré ces incertitudes, il est probable, en cas d'alignement des prix dans les PECO sur ceux de l'UE que la MGS ne serait pas contraignante à cause de la marge existante sur ce volet après l'admission des aides compensatrices de la réforme dans la boîte verte consécutif à l'accord de Blair House. Toutefois il semble que l'on pourrait approcher du plafond après l'an 2000.<sup>4</sup> En fait, la difficulté essentielle pourrait être de satisfaire à l'engagement de ne pas augmenter la MGS pour chaque produit individuel par rapport à son niveau de 1992( clause de "paix" ou de "modération").

Concernant les exportations subventionnées, on sait que l'Europe actuelle exporte en 1993 plus que les plafonds autorisés en l'an 2000 pour presque tous les produits agricoles. L'entrée des PECO aggraverait la contrainte pour l'UE car ces derniers dépassent déjà leurs plafonds pour la plupart des produits car ils n'avaient que peu de références à faire valoir pour la période de base. Pour les principaux produits(céréales, boeuf, porc, lait en poudre, sucre), les 4 de Visegrad pris comme un tout dépassent de 30 à 80% leurs plafonds, même si pour l'instant certaines de ces exportations ne sont pas subventionnées ce qui serait le cas après leur intégration dans le cadre de la PAC inchangée. Compte tenu du potentiel de croissance de la production dans les PECO, même si la transition vers l'économie de marché se fait avec lenteur, ces contraintes sur les exportations seront sérieuses et cela d'autant plus que leur intégration sera retardée (la transition aura plus de temps pour réussir) et qu'ils bénéficieront de soutien de prix sans contrôle de l'offre<sup>5</sup>.

Concernant l'accès des importations et la consolidation des droits d'entrée à niveau réduit(de 36% en moyenne), le problème ne devrait pas être majeur. En effet, d'une part, les droits appliqués sont en général nettement plus faibles que les niveaux maximum consolidés et, d'autre part, les plafonds inclus dans les listes des futurs candidats sont en général plus élevés que ceux de l'UE (c'est le cas en Pologne et en Roumanie ; ce n'est pas les cas toutefois en Hongrie ni en Républiques Tchèque et Slovaque). Lors de l'intégration des PECO l'harmonisation des droits peut se faire soit à partir des plafonds soit à partir des niveaux appliqués plus faibles. De toutes façons, les droits pondérés devraient être proches de ceux de l'Union à cause de son poids relatif nettement plus élevé. Les compensations éventuelles pour relèvement du Tarif Douanier Commun devraient donc être de faible importance.

Au total, la contrainte du GATT sur l'extension de la PAC aux PECO existe, mais elle porte essentiellement sur les exportations subventionnées. Son ampleur ne serait sérieuse que dans deux éventualités : dans le cas d'une intégration retardée, dans la mesure où le succès de la transition se confirme et s'accélère et, dans le cas d'une intégration plus rapide, si l'élévation des soutiens et la nouvelle sécurité apportée par l'UE sans être accompagnée de contrôle de l'offre, conduisait à un emballement de la production agricole dans les nouveaux pays membres.

#### **- le coût budgétaire de l'élargissement à l'Est**

---

<sup>4</sup>A. Buckwell trouve une estimation de MGS de 59milliards d'Ecus en 2003 à comparer au plafond 64.6 autorisé.

<sup>5</sup>A cause de la Pologne (127) et de la R. Tchèque (85) essentiellement, les exportations de poudre de lait en 1993 passeraient de 392 à 625 Millions de tonnes pour un plafond autorisé de 243 en l'an 2000(Buckwell et al.,1994).

Le coût budgétaire n'est pas facile à évaluer et le résultat d'une telle évaluation est fonction du délai envisagé et des modalités retenues pour cette intégration. L'incertitude provient surtout de la reprise de la production agricole dans les PECO et de sa réponse probable aux nouvelles incitations créées par l'intégration. L'autre facteur de sensibilité des calculs tient à la manière dont les fonds structurels sont appliqués aux nouveaux membres, étant donné qu'ils seraient parmi les Etats les plus pauvres et auraient ainsi le droit de prétendre aux taux maximum de transfert.

La solution la plus coûteuse serait, selon nos évaluations, celle où :

- l'intégration des six pays est reportée à un horizon de 10 ans ou plus,
- la nouvelle PAC est appliquée intégralement et sans changement aux nouveaux membres qui sont en outre admis au bénéfice des fonds structurels, bien que l'on puisse considérer qu'ils soient être plafonnés à 2 ou 4% du PNB des PECO de façon à être "assimilables".

Le coût probable dans ces conditions atteindrait environ 22 à 24 milliards d'Ecus d'aujourd'hui, soit une augmentation du budget européen d'environ 30%. Ces dépenses seraient de plus presque entièrement financées par les actuels membres de l'Union car les PECO n'auraient qu'une très faible capacité de contribution au budget européen (de l'ordre de quelques milliards) à cause de leur niveau de PNB, même en supposant une reprise de leur croissance à un rythme soutenu de 3% par an.

Tableau 8. Evaluation rapide des dépenses supplémentaires de la PAC dans une hypothèse d'intégration complète avec PAC inchangée

	Base 1993 (a)	Intégration en l'an 2000 (en milliards d'Ecus)		Intégration en l'an 2005 (en milliards d'Ecus)	
		SQ	RA	SQ	RA
		Restitutions	9,5	0	1
Intervention	7,2	1,5	1,8	1,5	3,0
- retrait	1,1				
- stockage	5,2				
- lait	0,9				
Primes grandes cultures		3,8	5,0	3,9	6,9
Primes bovines et ovines		1,25	1,25	1,25	1,55
Total		6,55	9,05	6,55	16,2

Source : Mahé et al. (1995) ; (a) dépenses du FEOGA Garantie ; deux éventualité sont considérées pour les pays de l'Est : SQ = Statu Quo (c.a.d. transition en panne) et TA : Transition Achevée (c.a.d. transition réussie)

Est-ce qu'une telle augmentation des dépenses est excessive? Est-ce la meilleure façon pour l'Europe de l'Ouest de favoriser le rétablissement économique des pays de l'Est? Il est clair que les membres actuels de l'Union ont des vues très différentes à cet égard, vues qui sont très liées à leurs conceptions et à leurs intérêts en matière de politique agricole. Il est à craindre que les critiques habituelles de la PAC vont redoubler à cette occasion et que, comme dans le scénario du sommet de Fontainebleau, les pays fortement attachés à une

extension de la PAC soient invités par leurs partenaires à prendre en charge un part plus importante du fardeau supplémentaire.

### **- La capacité institutionnelle et économique des PECO à absorber la nouvelle PAC**

La capacité des PECO à digérer la PAC est limitée même si leur agriculture est très réglementée par l'intervention publique. La PAC implique certes une très forte intervention également mais dans le cadre général d'une économie de marché sans monopolisation des activités d'amont et d'aval et sous un contrôle des transferts de revenus déjà susceptible de fraudes et d'abus en dépit de longues traditions démocratique et judiciaire qui font encore défaut dans plusieurs de futurs candidats. Comment seraient réparties les aides à l'hectare et au cheptel dans les fermes d'Etat qui perdurent, et même dans les coopératives de production et dans les nombreux cas où la propriété de la terre reste très imprécise?

Les agricultures des PECO pourraient elles absorber l'énorme transfert dont elles bénéficieraient en particulier du fait des aides directes? Un calcul élémentaire suggère que le produit brut pourrait doubler et donc la valeur ajoutée être multipliée par un coefficient d'environ 4? Peut-on imaginer les conséquences d'un tel déséquilibre sur la répartition des revenus entre secteurs de l'économie traités très différemment dans l'intégration?

Les consommateurs et particulièrement ceux des milieux urbains modestes, menacés dans leur pouvoir d'achat voire leur emploi par le choc de la transition, sans filet solide de sécurité et de protection sociale, peuvent-ils supporter des hausses de prix très importantes pour les principaux produits de base? C'est là un problème majeur dans des pays aux revenus 4 à 5 fois plus faibles que la moyenne communautaire actuelle, problème qui dépasse la question du niveau de vie pour devenir un enjeu de stabilité politique susceptible de retarder la transition elle même.

En fait les PECO eux-mêmes semblent en général plus attachés à l'objectif de l'intégration qu'à celui d'obtenir les aides et transferts de la politique Agricole Commune actuelle. Il faut en effet rappeler que dans de nombreux cas le producteurs ne reçoivent même pas le prix mondial.

### **Conclusion**

Dans la perspective de l'intégration, compte tenu du potentiel des pays candidats, l'UE a deux solutions fondamentales possibles :

- maintenir des prix de soutien (y compris à la marge pour les dernières quantités produites) systématiquement au dessus des cours mondiaux et en maîtriser les conséquences par des mesures de contrôle de l'offre (quota, jachères, droits à produire ...), de façon à satisfaire aux contraintes du GATT, actuelles et futures ; ou
- réduire l'intervention à un rôle de stricte stabilisation, supprimer les restitutions, et libérer les contraintes quantitatives.

La réforme de la PAC de 1993 permet d'envisager une évolution rapide vers la 2ème solution pour les grandes cultures éligibles aux primes. Il en va autrement des productions

sous quotas qui sont très résistantes aux projets d'amendement même si dans l'industrie laitière on prend conscience des occasions manquées de développement à cause du coût de la pénurie de matière première. On ne peut guère cependant s'attendre à une remise en cause profonde des quotas lait et sucre dans les prochaines années, en dépit de leurs effets pervers. Leur remise en cause systématique à l'occasion de l'intégration rapprochée risquerait de faire monter une coalition dans l'UE pour retarder le processus. Cette coalition serait renforcée vers le Sud de l'Europe si les Fonds Structurels étaient aussi menacés.

Les PECO ne sont pas en mesure d'absorber les transferts considérables pour leur économie qu'une PAC inchangée entraînerait vers leur secteur agricole. Leur capacité administrative à gérer la panoplie des mesures d'accompagnement de la PAC (concernant les produits agro-alimentaires ou les aides compensatrices de la PAC réformée avant l'achèvement de la restructuration et la privatisation de leur agriculture) de façon transparente est également douteuse. De plus, les aides compensatrices liées aux facteurs de production et surtout à la terre, se capitaliseraient dans ces facteurs fixes et perturberaient l'équilibre des marchés des actifs financiers et productifs dans les PECO.

Une intégration, rapide mais modulée, réalisable dans un délai de 5 ans pourrait donc comprendre une première étape d'union douanière UE-PECO et l'établissement d'un Marché Unique vers 2005. Cette forme d'intégration, semble donc réalisable à la même échéance sur la base d'une PAC amendée, de la façon suivante :

- maintien des Fonds Structurels, qui sont le besoin essentiel des PECO pour restaurer leurs infrastructures, leurs services publics, etc. C'est le volet "plan Marshall" de l'intégration modulée, nécessitant toutefois un suivi communautaire.

- "report" de l'admission aux aides compensatrices sur les grandes cultures et la viande bovine, qui devraient de toutes façons diminuer, voire disparaître à terme sous leur forme actuelle dans l'Europe des 15 pour être reliée à des critères environnementaux ou à la rigueur, régionaux et ruraux.

- unification rapide sinon immédiate des prix de marché, assurée par la libre circulation et le Tarif Douanier Commun. L'unification immédiate est plus un problème politique qu'économique, car les frontières devront être contrôlées pendant encore assez longtemps, ne serait-ce que pour contrôler les mouvements de personnes qui ne peuvent être complètement libérés dans une période de transition.

- extension des quotas de production à prix garantis aux PECO pour le lait et le sucre. Baisse substantielle du prix garanti pour ces productions (30 %), compensée dans l'UE par des aides dégressives sur une période longue. Instauration dans l'UE d'un système de double ou triple prix pour le lait (mise en place d'un quota C payé au Cours mondial, destinés aux produits laitiers transformés). Les prix de soutien résultant seraient en rapport aux prix mondiaux, comme ceux des céréales après la PAC réformée (environ 10 à 20 %). Cette prévision-suggestion répond davantage à une analyse des contraintes politiques qu'à des principes économiques.



- réduction du rôle de l'intervention à son véritable rôle de stabilisation en verrouillant le prix d'achat du stockage public à un niveau ne dépassant pas de 10 % une moyenne mobile du prix FAB .

Une telle éventualité peut fonctionner dans le cadre des instruments de la PAC actuelle, mais avec un ajustement des paramètres et des niveaux de façon à conserver l'orientation de l'agriculture par le marché, tout en fournissant un filet de stabilisation des prix.

L'intégration plus profonde des PECO dans l'UE, comprenant la véritable unification des marchés, l'harmonisation des politiques, et la participation complète des PECO aux instances communautaires pourrait alors avoir lieu vers 2005. Dans cette stratégie, l'Union Européenne pourrait gérer l'intégration des PECO de façon plus souple et donner à ceux-ci un message suffisamment clair sur l'objectif à atteindre et son délai, pour changer les données du problème de la transition vers l'économie de marché dans plusieurs pays européens de l'Est. C'est l'attente essentielle qu'ils semblent exprimer aujourd'hui.

Une position maximaliste, très calée sur le maintien de tout l'acquis communautaire, de la part de certains groupes d'intérêt ou de certains Etats Membres, aurait pour risque majeur de pousser vers un compromis "à la Fontainebleau" où les pays tenant au statu quo seraient appelés à assumer une part accrue du coût de l'élargissement, diminuant d'autant l'intérêt d'une politique agricole supranationale.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANDERSON K. & R. TYERS (1993), "Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare", *CEPR Discussion Paper*, n°829.
- BALDWIN R. E. (1994), "Towards an Integrated Europe", Graduate Institute of International Studies, Genève.
- BANQUE MONDIALE (1994), "Rapport sur le développement dans le monde 1994.
- BLOTNICKI L. (1993), "La restructuration agraire", *Problèmes Economiques*, n°2345, 13 octobre.
- BLOTNICKI L. (1994), "La transition économique a affecté pour longtemps les échanges agricoles des pays de l'Est", *Economie et Statistique*, n°279-280 : 91-100.
- BUCHHOLZER F. (1992), *Les Echanges Agricoles CEE-PECO : un enjeu réciproque*. Mémoire de fin d'études agronomiques, ENSAR et Commission des CE, DG VI.
- BUCKWELL A. (1994), Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of the Central and Eastern Europe for EU accession.

- CHARLES-LE BIHAN D. (1994), Le régime des échanges agricoles entre la Communauté Européenne et les pays d'Europe Centrale et Orientale (le cas de la Pologne). Université de Rennes 2, Centre de Recherches Européennes.
- EUROPEAN COMMISSION (1995), La Situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1994. Bruxelles.
- FERENCZI T. (1994), "East looks West", *European Review of Agricultural Economics*, 21, 3-4, pp. 393-406.
- GUYOMARD H. & L.-P. MAHE (1993), "Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ?", *Economie Internationale*, 55, pp. 63-90.
- GUYOMARD H. & L.-P. MAHE (1994), "La nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune", *Document de travail INRA-ENSA de Rennes, Unité Politique Agricole et Modélisation (à paraître dans *Economie et Prévision*)*.
- HAYNES J., A. BUCKWELL & V. COURBOIN (1994), "The Consequences of the Uruguay Round for the Trade Preferences to the CEEC's under the Europe and Interim Agreements", Final Report to the Commission of the European Communities, DGI, Bruxelles.
- HAOND C. (1995), Les Accords Européens : Avantages potentiels et réels pour les PECO, Mémoire DAA, ENSAR.
- JACKSON M. & J. SWINNEN (1994), "A Survey and Evaluation of the Current Situation and Prospects of Agriculture in the Central and Eastern European Countries, with Emphasis on Six States with European Agreements", Final Report to the Commission of the European Communities, DGI, Bruxelles.
- MAHE L.;-P., J. CORDIER, H. GUYOMARD & T. ROE (1995), "L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale", Rapport final à la Commission des Communautés Européennes, DGI, Bruxelles.
- LEMOINE F. (1994), L'Europe Centrale et Orientale et l'Union Européenne : du commerce à l'intégration : la lettre du CEPPII, n°127, Paris.
- MCKINNON R. (1993), Gradual Versus Rapid Liberalization in Socialist Economies : The Problem of Macroeconomic Control. Annual Conference on Development Economics 1993, *World Bank Research Observer*.
- NALLET H., VAN STOCK, (1994), Relations entre l'UE et les PECO dans le domaine agricole et agro-alimentaire. Rapport à la Commission des Communautés Européennes, 32 pages.
- OCDE (1993), "Politiques, marchés et échanges agricoles dans les PECO, les NEI, la Mongolie et la Chine : suivi et perspectives 1993", Paris.
- OCDE (1994), "Politiques, marchés et échanges agricoles dans les PECO, les NEI, la Mongolie et la Chine : suivi et perspectives 1994", Paris.
- OCDE (1995), "Politiques, marchés et échanges agricoles dans les PECO, les NEI, la Mongolie et la Chine : suivi et perspectives 1995", Paris.

- PISANI-FERRY J. (1995), L'Europe à géométrie variable, une analyse économique. Document de travail n°95-04 - Avril. CEPII. Paris.
- POULIQUEN A. (1993), "L'agriculture post-communiste en Europe Centrale : du choc excédentaire à la récession", in *Déméter* 1993, Economie et Stratégies agricoles.
- ROLLO J. (1995), EU enlargement and the world trade system, *Eur. Econ. Review*, 39 : 467-473.
- SGARD J. (1994), Pologne : la transition achevée ? *La Lettre du CEPII*, 122, mars.
- TANGERMANN S. AND JOSLING T.(1994), Preaccession agricultural policies for Central Europe and the European Union, Study for the DG-I of the European Commission, Göttingen, Stanford.
- TARDITI S. AND MARSH J.(1994), Agricultural Studies for the enlargement of the European Union to the Central and Eastern European countries, Study for the DG-I of the European Commission, Oxford.
- WORLD BANK (1994), Hungary, Review of Agricultural Policy, September 14, Internal Document.