



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

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

L'agriculture et l'agro-alimentaire en Pologne : situation et facteurs d'évolution

Mieczyslaw Adamowicz

Résumé

Quatre facteurs façonnent l'agriculture et l'agro-alimentaire polonais, à savoir : les conditions historiques du développement socioculturel ; la transition de la planification à l'économie de marché ; la récession économique, encore importante ; l'ouverture du pays à la coopération européenne.

Abstract

The state of the agriculture and food economy in poland : factors of evolution

The actual state of the agriculture and food economy in Poland is shaped by the following four factors : historic conditions of socioeconomic development ; the process of transition from centrally planned to a market oriented economy ; the still extended economic recession ; the opening of the country for european cooperation.

Citer ce document / Cite this document :

Adamowicz Mieczyslaw. L'agriculture et l'agro-alimentaire en Pologne : situation et facteurs d'évolution. In: Économie rurale. N°214-215, 1993. La fin du collectivisme agricole à l'Est : une nouvelle donne pour l'Europe ? Session de printemps 1992 organisée par Mme Simone Nidenberg et M. Alain Pouliquen. pp. 82-88;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1993.4540>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1993_num_214_1_4540

Fichier pdf généré le 08/05/2018

L'AGRICULTURE ET L'AGRO-ALIMENTAIRE EN POLOGNE : SITUATION ET FACTEURS D'EVOLUTION

Mieczyslaw ADAMOWICZ*

Traduction de l'anglais par J.M. BOUSSARD

Résumé :

Quatre facteurs façonnent l'agriculture et l'agro-alimentaire polonais, à savoir : les conditions historiques du développement socioculturel ; la transition de la planification à l'économie de marché ; la récession économique, encore importante ; l'ouverture du pays à la coopération européenne.

THE STATE OF THE AGRICULTURE AND FOOD ECONOMY IN POLAND : FACTORS OF EVOLUTION

Summary :

The actual state of the agriculture and food economy in Poland is shaped by the following four factors : historic conditions of socioeconomic development ; the process of transition from centrally planned to a market oriented economy ; the still extended economic recession ; the opening of the country for european cooperation.

L'influence des conditions historiques

La situation actuelle de l'agriculture polonaise est d'abord le reflet d'un processus historique, au cours duquel ni le monde agricole, ni le monde rural n'ont jamais réellement trouvé leur place, que ce soit dans l'idéologie socio-politique ou dans la matérialité du développement. Le phénomène remonte à la période de l'entre-deux guerres mondiales, où ne se sont pas créées, au sein du monde rural, les conditions de structures qui auraient été nécessaires pour sa modernisation et son intégration civique. Il s'est poursuivi au cours de l'après seconde guerre mondiale, parce que, pour des raisons d'ordre doctrinal, les possibilités de l'industrialisation et du développement n'ont pas été exploitées comme elles auraient dû l'être. Les grandes pertes encourues au cours de la seconde guerre mondiale ont retardé le développement de l'agriculture polonaise. La politique agricole de l'après guerre, basée sur la conception marxiste de la société, a négligé le rôle de l'agriculture et du monde rural, en leur assignant un rôle secondaire dans le développement économique. Cela a entraîné une nouvelle désagrégation économique et sociale de la Pologne rurale (SGGW, 1991). Cependant, la résistance dramatique et opiniâtre de la population rurale aux plans de collectivisation a permis aux agriculteurs individuels de conserver

la propriété de leurs terres, et aux exploitations de rester à une échelle inconnue dans le reste de l'Europe centrale et orientale.

Sauf au début des années cinquante, les fermes collectives, résultant de la réunion d'exploitations familiales préexistantes, n'ont jamais représenté quelque chose d'important. Le système des fermes d'État, sur les terres nouvellement colonisées, dans les parties septentrionale et occidentale du pays, n'a jamais, lui non plus, constitué une réelle alternative à l'exploitation familiale. Cependant, on a vu, à intervalles réguliers, resurgir l'idée de renforcer le secteur d'État en lui adjoignant les terres du secteur individuel. De la même façon, l'idéologie socialiste de la transformation accumulait les attitudes sociales et psychologiques qui témoignaient de son désintérêt pour le rôle de l'agriculture dans le développement économique et le bien-être social, ainsi que pour les tâches qu'elle aurait pu accomplir.

Malheureusement, en dépit des nouvelles orientations politiques et des changements dans la conception même du développement économique, de telles attitudes sont encore fréquentes. La transition vers l'économie de marché a engendré de grands espoirs vis-à-vis des doctrines libérales. A certains moments, l'État s'est trouvé libre de toute obligation de créer les conditions optimales pour le

* Université agronomique de Varsovie.

développement. Mais au bout de deux ans de transition, il est évident que le retard économique structurel ne peut être rattrapé sur la seule base de l'économie de marché. En fait, dans un régime de concurrence, la modernisation et la restructuration de l'agriculture et de l'agro-alimentaire ne peuvent se faire de façon autonome.

L'adaptation des exploitations familiales à l'économie de marché

La politique de libéralisation s'est continuée et renforcée au cours de la période 1990-91. Elle avait été établie à la mi-1989 en ce qui concerne le commerce des produits agricoles, et elle s'est continuée avec le plan de stabilisation de janvier 1991 (A. Adamowicz, 1991). La politique de cette période a été relativement homogène. La période est assez longue pour qu'il soit possible d'y observer les attitudes et les réactions des agents économiques, ainsi que d'y discerner des tendances à long terme. La question centrale était de savoir si l'agriculture et les secteurs associés seraient capables de tirer parti de la nouvelle situation, et de profiter de la liberté des marchés pour se développer. On croyait que l'agriculture était mieux placée que les autres secteurs, comme l'industrie ou la construction, pour s'adapter aux nouvelles conditions, parce que le secteur privé des exploitations familiales, qui représentait les trois quarts de la surface cultivée, avait toujours eu une grande autonomie de décision et une certaine liberté dans l'usage qu'il faisait de ses productions. Les exploitations familiales ont toujours été le secteur dominant de l'agriculture polonaise. Il y en a environ 2.2 millions, d'une surface moyenne de 7.1 ha. On croyait que ce secteur pouvait aider à effectuer une transition douce vers l'économie de marché. Le système concurrentiel, que la réforme économique venait d'introduire, avait considérablement perturbé le secteur à planification centrale, dont il avait supprimé les protections telles que les prix stables et soutenus, les crédits préférentiels, la garantie de consommation de produits alimentaires à prix subventionnés, les impôts faibles, et les autres caractéristiques de ces économies. L'agriculture, qui se trouvait auparavant soumise à une forte demande, soutenue par la politique de parité de revenus, et liée de façon institutionnelle à un secteur agro-alimentaire monopoliste et subventionné, a dû faire face à des problèmes structurels importants lorsqu'elle s'est retrouvée devant la nouvelle politique de libéralisation et de marchés concurrentiels. En supprimant le parapluie protecteur, le nouveau système a révélé les faiblesses de l'agriculture, aussi bien celles du secteur privé que nationalisé.

L'espoir de voir l'agriculture familiale s'adapter aisément à l'économie de marché s'est donc trouvé déçu. Les exploitations, dans leur ensemble, n'étaient pas préparées à fonctionner dans le nouveau système. Cela aussi bien, n'est pas surprenant. Les petites exploitations familiales dispersées étaient des partenaires affaiblis dans un marché libre. Elles furent dépréciées et souffrirent de lourdes pertes (WOS, 1992). Même les grands systèmes intégrés verticalement eurent de la difficulté à soutenir la concurrence. La propriété privée du sol et des autres moyens de production n'est pas vraiment le facteur déci-

sif pour une adaptation efficace à un régime libéral. Le facteur décisif, pour cette adaptation, est la force économique (le potentiel de production) de l'exploitation, et la capacité du gestionnaire comme personne et comme chef d'entreprise.

Les difficultés d'adaptation à l'économie de marché, rencontrées par les exploitations familiales, entraînent un grand mécontentement chez les agriculteurs, qui firent pression pour la poursuite de la politique d'intervention et de protection. A son tour, cette situation provoqua de nombreux conflits entre le groupe d'intérêt constitué par les agriculteurs, et l'idéologie libérale qui inspirait la politique macro-économique. La satisfaction des revendications des agriculteurs, même justifiée, n'est pas toujours possible dans un contexte de récession économique comme celui que nous connaissons actuellement, avec une réorganisation complète de l'État, et un déficit budgétaire important.

La situation des fermes d'État

Outre les problèmes du secteur familial, le secteur étatique de l'agriculture polonaise doit faire face à ceux qui résultent de nouvelles conceptions en matière de propriétés d'État et d'entreprises d'État. Les fermes d'État, créées pour le système à planification centrale, ont rencontré de sérieuses difficultés à s'adapter à l'économie de marché. L'expérience des deux dernières années montre que de nombreuses entreprises ne se sont pas adaptées de façon satisfaisante, et que beaucoup d'entre elles ne devraient même pas exister dans la nouvelle structure. On le voit à ce que les activités économiques sont confinées, les investissements et la modernisation empêchés, les lignes de produits les plus rentables supprimées, et, dans les cas extrêmes, les actifs réels vendus pour maintenir la liquidité financière et payer le personnel. Celles de ces entreprises qui n'avaient pas éteint leurs dettes avant la montée de l'inflation se trouvent dans la pire situation.

En 1990, le secteur des fermes d'État, dans son ensemble avait encore un résultat positif (6615 milliards de zlotys). Mais en 1991, la moitié des entreprises se trouvait en déficit, et perdait son pouvoir d'achat. Un grand nombre d'entre elles sont en faillite, en dépit de quelques initiatives de l'État et des banques pour les aider. On doit remarquer que plusieurs de celles qui ont bénéficié de l'aide de l'État n'ont pris aucune mesure corrective. L'endettement global des fermes d'État à la fin de 1990 était de 5 milliards de zlotys, soit environ 38 % de leur valeur d'actif à long terme, et 50 % de la valeur des stocks en animaux ou en autres produits. L'endettement est en croissance régulière, du fait que les emprunts ne sont pas remboursés.

La correction du déclin économique de la plupart des fermes d'État est pourtant un objectif de grande importance du point de vue de l'économie générale. Les fermes d'État occupent plus de quatre millions d'hectares, emploient 400 000 ouvriers et produisent 18% de la production agricole finale. Elles possèdent des biens qui représentent quelque 132 milliards de zlotys, dont 77 %

sont des actifs fixes. De ce fait, à cause de leur grand potentiel productif, et aussi parce que leur situation géographique dans des régions où il existe peu de petits agriculteurs individuels disposés à racheter leurs terres, elles ne peuvent être favorables à une privatisation rapide. Elles préféreront une transformation plus lente et plus graduelle. Une nouvelle loi relative aux ressources agricoles du trésor public a été promulguée en novembre 1991 pour faciliter ces transformations. Pendant les deux prochaines années, toutes les terres publiques, quel que soit leur régime de propriété, seront administrées par l'Agence Foncière du Trésor Public.

Les objectifs de cette Agence sont de créer les conditions d'une utilisation rationnelle des ressources, la restructuration et la privatisation des actifs, une bonne administration des ressources agricoles, la création d'exploitations viables, la protection des actifs fonciers du secteur public, la conduite de travaux de bonification foncière, la création de nouveaux postes de travail, etc. L'Agence peut vendre en tout ou en partie les terres dont elle a l'administration, les donner à bail à des personnes ou à des institutions, les apporter en capital à des firmes dans lesquelles elle voudrait prendre une participation, les transférer de façon permanente ou temporaire à des administrateurs qui les gèreraient en son nom, ou encore en sous-traiter la gestion à des personnes de son choix. Les biens fonciers publics peuvent encore être affectés sans paiement aux autorités générales qui en ont besoin pour des investissements publics, ou remis aux autorités forestières pour en faire des forêts. Dans certains cas, ces terres peuvent enfin être conservées en jachère.

Les changements dans l'environnement agricole

Dans le reste du complexe agro-alimentaire (industries de traitement des produits agricoles, fournisseurs de services à l'agriculture), les processus d'ajustement à la nouvelle situation ont été fortement différenciés. En général, les firmes ont conservé leur forme de coopérative ou d'entreprise d'État. Cependant, leur inefficacité et le nouveau système ont mis en lumière la faiblesse et le sous-développement des infrastructures de marché. Les coopératives agricoles rencontrèrent des difficultés spéciales au cours du processus d'ajustement. Comme les unions centrales et régionales se trouvaient dissoutes, les unités de base avaient une chance de devenir réellement indépendantes. Mais cela ne fit que leur faire perdre leurs canaux habituels de distribution et d'approvisionnement, et les empêcha de pousser leur avantage.

Pour une grande partie d'entre elles, les entreprises de la branche optèrent pour une stratégie de survie, qui passait par une réduction de leurs activités. Avec des productions diminuées d'un tiers, elles s'arrangèrent pour maintenir leurs profits en augmentant leurs prix, et en reportant les charges sur leurs partenaires, que ce soient les agriculteurs qui leurs fournissaient des matières premières, ou les consommateurs finaux de leurs produits. Il en est résulté un déclin encore plus grand de la part de l'industrie dans le marché intérieur.

Selon R. Urban (1992), la part des industries agro-alimentaires polonaises dans le marché intérieur a décliné de

75 % environ, au cours des années 1970, à environ 50 % de nos jours. La plus grande partie du flux d'importations est entrée par le canal de commerçants et d'hommes d'affaires privés. Ceux-ci n'eurent aucun mal à prendre le pas sur le comportement conservateur des firmes du secteur socialiste. Les marges élevées imposées par les coopératives et les entreprises d'État leur permirent d'accroître leurs parts de marchés sans apporter de capitaux frais.

Après le grand désordre qui suivit immédiatement la libéralisation, marquée par la croissance exubérante des marchands ambulants, les choses rentrent maintenant dans l'ordre, et le fonctionnement courant devient plus normal. En même temps, les firmes d'État et les coopératives ont un peu changé leurs méthodes et se sont habituées aux mécanismes du marché. Au cours de la seconde moitié de 1990, certaines d'entre elles ont entrepris un réel effort d'adaptation. Les résultats commencent à apparaître, en particulier dans les branches où le cycle de production est court, comme par exemple la boucherie industrielle, la volaille, la brasserie, la boulangerie et la pâtisserie. On enregistre aussi des changements dans la filière lait. Cependant, en ce qui concerne cette dernière branche, le fait qu'elle ait été fortement subventionnée a rendu la restructuration particulièrement difficile.

La faible ampleur de l'ajustement structurel dans l'agro-alimentaire y reflète l'existence de caractères permanents, liés à l'orientation de la capacité de production vers une consommation de masse, qui ne nécessite pas d'ajuster la production en réponse à une demande changeante. Dans ces conditions, les méthodes de direction et les formes juridiques de la propriété ne se prêtent pas au renforcement de l'orientation vers le marché. Les faibles capacités d'adaptation ont d'abord pu être observées chez les firmes qui avaient des équipements obsolètes et des technologies dépassées. Mais une faible capacité à accumuler les capitaux propres et le coût élevé du crédit ont aussi constitué des barrières vis-à-vis de l'adaptation au marché. Cependant, aussi bien dans le cas des fermes d'État que dans celui des entreprises agro-alimentaires, les barrières les plus importantes dans ce sens furent les habitudes et les coutumes des dirigeants, leur attitude faiblement innovatrice et dépourvue d'esprit commercial, ainsi que leurs techniques de gestion issues du système à planification centrale, et inadaptées au cas de l'économie de marché.

L'agriculture et la récession économique

La transition des pays de l'Europe centrale et orientale vers l'économie de marché s'est accompagnée d'une inflation croissante, et d'une forte récession. Le taux moyen de croissance des prix en Pologne a été de 260 % en 1989, 586 % en 1990, et 70 % en 1991 (Intereconomics, 1992). En même temps, la crise s'amplifie (GUS, 1992). En 1991, le produit national brut était inférieur de 8 à 10 % à celui de 1990. Les prévisions pour 1992 font état d'une nouvelle baisse de l'ordre de 5 % (F. Tomczak, 1992). Entre autres conséquences de cette récession, le déficit budgétaire se creuse, et les investissements di-

minuent. La récession économique et l'inflation semblent être des caractéristiques structurelles de la transition entre la planification centrale et les régimes de concurrence (1). Ces phénomènes tendent à limiter et ralentir le changement structurel dans toute l'économie, y compris l'agriculture. Cependant, la réponse de l'agriculture dans une telle situation est différente de celle des autres secteurs. Les exploitations familiales polonaises répondent peu à la crise et présentent une capacité d'adaptation meilleure que celle des autres unités plus grandes, même privées. En même temps, elles souffrent plus sévèrement que les autres.

Au cours des années 1990-91, les prix des produits industriels ont été multipliés par dix, les prix à l'exportation par sept, les prix à l'importation par neuf, et le taux de change du dollar par 7,3. Au cours de cette même période, les prix des produits agricoles n'ont été multipliés que par cinq (A. Wos, 1992). Cela signifie que les termes de l'échange entre les produits vendus et achetés par les agriculteurs se sont détériorés de 50 à 75 %, et par conséquent que la situation des agriculteurs s'est dégradée. L'indice de parité est tombé de 104 en 1989 à 63 en 1991 (Z. Grochowski, 1992). Le revenu réel des agriculteurs en 1991 était inférieur d'environ 20 à 23 % à ce qu'il était en 1990 (GUS, 1991). On voit ainsi que la crise a réduit le niveau absolu des revenus des agriculteurs et qu'elle a détérioré leur situation relativement aux autres groupes sociaux. Cependant, cela n'a pas affecté la capacité productive de ces agriculteurs qui, dans l'ensemble, ont obtenu des résultats plutôt honorables en matière de production. Alors que le produit national brut chutait de 38 % au cours de la période 1990-91, celui des transports de 36 %, et celui de construction de 15 %, il y avait une légère augmentation de la production en agriculture (tableau 1).

Tableau 1.- Indices caractéristiques de l'agriculture polonaise

Illustration non autorisée à la diffusion

Sources : WOS (1992, p.19)

La part de l'agriculture dans le PNB s'est accrue de 15 à 15,5 % de 1990 à 1991. Cette tendance positive de la production s'est manifestée dans un contexte météorologique favorable, mais avec une diminution du volume des inputs. On voit ainsi que la production agricole est moins sensible que les autres à des conditions économiques défavorables. Cependant, ces bons résultats en termes de production n'ont pas procuré d'effet favorable sur le revenu des agriculteurs. Une production agricole

accrue s'est trouvée en face d'une demande décroissante par suite de la baisse générale des revenus. Un faible excédent de l'offre sur la demande, accru par des importations inconsidérées, s'est traduit par une forte chute des prix. En 1989, l'indice moyen des prix agricoles était à 378,7, pour un indice des prix des inputs agricoles de 764,3. En 1991, les prix agricoles ont augmenté de 30 %, pour une augmentation de 70 % des prix des inputs. Les prix alimentaires de détail augmentaient dans le même temps de 47,3 %, cependant que les prix de détail des produits non alimentaires augmentaient de 7,2 % (GUS, 1992). Au cours des années 1991-92, les prix de détail alimentaires ont augmenté plus vite que ceux des matières premières d'origine agricole correspondantes. Les limites de la demande ont eu plus de conséquences au niveau des exploitations agricoles qu'à celui du commerce de détail. Les commerçants et les industriels qui opéraient sur des marchés libres ont pu s'approprier une part plus que proportionnelle à celle des agriculteurs du prix payé par le consommateur final. L'élasticité par rapport à la demande du prix à la production est plus forte que celle du prix de détail. Ceci signifie que le marché n'est pas parfait.

Les interventions de politique économique

Comme on l'a vu plus haut, la politique de libéralisation s'est poursuivie au cours des années 1990 et 1991. Le concept libéral de politique de stabilisation a en fait généré une grande instabilité en agriculture et créé de sérieux problèmes sociaux. Même les meilleurs agriculteurs avaient du mal à prendre les bonnes décisions, dans un contexte de grandes variations de prix, de marges bénéficiaires instables, et avec des difficultés pour vendre leurs produits. Dans un premier temps, ils réagirent à cette situation de manière plutôt passive, en diminuant le volume de leurs achats d'inputs.

La faiblesse de la demande pour les produits agricoles, les mouvements néfastes des rapports de prix, et la baisse des revenus familiaux avaient créé des conditions défavorables à l'investissement et empêché les changements structurels. Ces contraintes furent renforcées par les restrictions à l'octroi de crédits, liées à la hausse vertigineuse des taux d'intérêt. Ceux des agriculteurs qui n'avaient réglé leurs dettes avant le début de l'inflation se trouvèrent pris au piège du crédit. A la fin de 1991, environ 200 000 exploitations avaient fait défaut pour un montant total de crédit de l'ordre de 3 500 milliards de zlotys. Les deux tiers environ des fermes d'État avaient perdu toute faculté d'emprunt.

Les organisations professionnelles agricoles demandèrent, entre autres choses, un accès préférentiel au crédit, des prix garantis pour les principaux produits agricoles, et des achats d'intervention pour les produits secondaires. Le gouvernement fut forcé de faire des concessions par rapport à sa politique, au départ très restrictive, d'orthodoxie financière. Des autorisations furent don-

1. En Hongrie, le taux d'inflation était de 29 % en 1990, et de 35 % en 1991. En Tchécoslovaquie, ces taux étaient respectivement: 10 et 58 %, en Roumanie 6 et 200 %, et en Bulgarie 19 et 450 % (Intereconomics, 1992).

nées aux banques pour leur permettre d'accorder des prêts préférentiels, et des crédits accordés à l'Agence des marchés agricoles pour des achats d'intervention.

Le coût budgétaire des crédits préférentiels se montait à 835 milliards de zlotys en 1990, et à 1361 milliards en 1991 (à prix courants). La répartition des subventions en 1990 est indiquée ci-après :

	Milliards de zlotys
Achats d'engrais et de pesticides	850
Investissements de modernisation et de reconstruction	295
Investissements de reconstruction dans l'agro-alimentaire	16
Achat et stockage de produits agricoles	200

Le crédit à l'agriculture fut subventionné à 70% du taux de base de la Banque centrale. Le volume des prêts préférentiels fut insuffisant et n'a pas modifié la tendance récessive de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire. La revendication des agriculteurs concernant les garanties de prix pour certains produits de base (blé, seigle et lait) a fait l'objet de discussions en 1991. Une décision favorable de principe a été prise en novembre 1991, mais le niveau d'intervention et l'ampleur du soutien ne sont toujours pas connus. En fait, les autorités n'ont pas encore arrêté leur choix sur les méthodes de soutien à utiliser, ni sur le niveau pour pratiquer cette stabilisation. Les agriculteurs voudraient indexer les prix sur les coûts de production, tandis que les autorités voient plutôt les prix garantis comme la limite inférieure en dessous de laquelle l'intervention publique serait déclenchée. En réalité, l'obstacle le plus sérieux à la définition des prix garantis et la limite à l'ampleur de l'intervention publique se trouvent dans le volume du budget public nécessaire. Le déficit budgétaire actuel ne devrait pas permettre une intervention de grande ampleur sur les marchés agricoles. L'Agence des marchés agricoles a commencé d'opérer en 1990. La mission qui lui est confiée consiste à :

- acheter l'offre excédentaire sur les marchés agricoles en cas de prix trop bas ;
- constituer des stocks d'intervention à revendre lorsque les prix montent trop haut ;
- importer ou exporter des produits agricoles en vue de la stabilisation du marché ;
- effectuer de manière régulière des analyses de l'état du marché et des prévisions sur son évolution.

Les ressources budgétaires de l'Agence des marchés agricoles se sont montées à 1856 milliards de zlotys en 1992, tandis que ses ressources propres avoisinaient les 1500 milliards. En 1991, l'Agence a acheté 1736 milliers de tonnes de céréales (56,8 % du total des achats de céréales) et elle a patronné l'achat de 37,5 milliers de tonnes de viande (1,1 % de la production totale) et 7,9 milliers de tonnes de beurre (4 % de la production). Elle est intervenue sur le marché du sucre, subventionnant l'exportation de 560 000 tonnes, et sur celui de l'amidon de pomme de terre, soutenant l'exportation de 700 000 tonnes (soit 35 % de la production totale). Ainsi,

les interventions ont été significatives sur les marchés des céréales, du sucre et de l'amidon, tandis que sur les autres marchés elles étaient négligeables. Cependant, même dans les cas où son intervention n'a pas été tout à fait suffisante, l'Agence a toujours eu un effet positif sur l'équilibre du marché de sorte que son effet réel a largement dépassé le volume des crédits mis à sa disposition.

L'agriculture et la coopération internationale

L'ouverture de la Pologne à la coopération internationale, ainsi que le glissement vers l'ouest constituent les caractéristiques principales de la transformation du système économique polonais. La conception libérale du commerce international, telle qu'elle était envisagée par les organismes qui faisaient la promotion de l'ajustement structurel, s'est heurtée à la résistance des agriculteurs. Confrontés à la concurrence des produits subventionnés importés librement des pays occidentaux, ceux-ci ont exigé non seulement des interventions sur le marché intérieur, mais encore une protection extérieure.

Or, les changements introduits en 1987-89 dans le système du commerce extérieur culminèrent, sous forme d'une libéralisation totale en janvier 1990. Le nouveau système des échanges extérieurs était basé sur les principes suivants : convertibilité interne de la monnaie nationale ; absence de centralisation des opérations de change ; baisse des droits de douane, et suppression des restrictions quantitatives aux importations.

Pour la plupart des produits agricoles, les droits de douane avaient été fixés à des niveaux relativement bas (3-4 % pour les produits agricoles proprement dits, et 7-10 % pour les produits des industries agro-alimentaires). Les subventions à l'exportation avaient été supprimées. Dans un premier temps, on avait imposé quelques quotas d'exportation, afin d'améliorer l'approvisionnement du marché intérieur, mais par la suite, aucune autre restriction que celles qui résultaient des engagements internationaux préalables à la réforme ne fut plus imposée. Il en est résulté d'abord que la part de l'agro-alimentaire dans le commerce avec les pays de l'est européen diminua, cependant que la Pologne se voyait accorder un meilleur accès aux marchés de la CEE. La libéralisation du commerce extérieur et la suppression de toutes les barrières formelles aux importations de produits agricoles et agro-alimentaires mirent l'agriculture polonaise en contact direct avec le marché international. Ceci entraîna immédiatement de très fortes importations incontrôlées de produits de consommation, largement à l'initiative de petits entrepreneurs individuels. L'offre alimentaire s'en trouva accrue, mais en même temps, la concurrence sur les marchés devint acharnée. Par ailleurs, l'aide alimentaire fournie par les occidentaux renforçait les limites naturelles de la demande alimentaire.

Sans doute, dans le long terme, il est nécessaire de soumettre les agriculteurs à la concurrence extérieure, pour les obliger à produire de façon plus efficace et à devenir compétitifs. Mais l'apparition brutale et soudaine d'énormes quantités de produits agro-alimentaires étrangers est de nature à détériorer gravement les prix des

agriculteurs et leurs revenus. C'est pourquoi les agriculteurs s'opposèrent vigoureusement à une telle politique, et réclamèrent des protections extérieures. Elles leur furent accordées. Le niveau des droits de douane sur les produits agricoles importés fut augmenté en mai et août 1991, comme indiqué sur le tableau

Tableau 2.- Niveaux de protection douanière pour quelques produits agro-alimentaires (en % ad valorem)

	Janvier 1991	Mai 1991	Août 1991
Bœuf	5 à 10	20	30
Porc	5 à 10	20 à 25	30
Beurre	10	30	40
Fromage	20	25	35
Sucre	10	30	40

En moins d'un an, le taux de protection moyen pour les produits végétaux fut relevé de 8.7 % à 16.7 %, et pour les produits animaux, de 11 % à 20.9 % (K. Dziewulski, 1992). Ces relèvements étaient considérables, et conduisirent dans certains cas à de sérieuses réductions dans les importations. Pourtant, le déplacement de la demande extérieure vers la demande intérieure s'est révélé disproportionné avec l'ampleur du relèvement des barrières à l'importation. L'essentiel du poids des droits de douanes retomba sur le consommateur final, parce que leur montant fut incorporé aux prix de détail des denrées alimentaires (WOS, 1992). Ainsi, le relèvement de la protection eut quelques résultats heureux pour les producteurs, des résultats désastreux pour les consommateurs, et constitua un moteur supplémentaire pour l'inflation.

Bien entendu, il faut bien un certain niveau de protection. Mais celui-ci n'a pas besoin d'être plus fort qu'il n'est actuellement pour que les importations puissent jouer leur rôle vis-à-vis de la satisfaction des besoins et des préférences des consommateurs, et comme incitation à l'amélioration de la productivité des agriculteurs. Le protectionnisme agricole doit avoir une certaine rationalité s'il doit accompagner la libéralisation en permettant l'importation de produits nouveaux, de facteurs de production, de savoir-faire, et de nouvelles technologies, toutes choses importantes pour la réhabilitation du secteur. Sans un flux d'importations de toutes ces choses, il est illusoire de vouloir améliorer la productivité de l'agriculture, et les réformes polonaises dans le secteur agro-alimentaire auront peu de chance de réussir.

Le nouvel acte européen, signé le 16 décembre 1991, et qui entre en vigueur le 1er mars 1992, constitue un facteur important pour limiter de nouvelles extensions de la politique protectionniste, et pour permettre une libéralisation graduelle du commerce avec les nations occidentales. Il associe la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie à la Communauté économique européenne, avec trois objectifs économiques, à savoir :

- encourager le commerce et les relations économiques entre les partenaires, afin de faire naître une dynamique du développement et d'accroître le bien-être des pays concernés ;

- créer les bases d'une aide technique et financière plus efficace de la Communauté européenne ;

- créer un cadre approprié pour une intégration graduelle des trois pays dans la Communauté.

Cet accord a été signé pour dix ans, avec comme premier objectif d'arriver à une zone de libre échange, en diminuant par étapes ou en supprimant totalement les droits de douanes et les restrictions quantitatives aux exportations et aux importations. Depuis le 1er mars 1992, l'imposition de tout nouveau droit ou restriction quantitative est interdite. Cette libéralisation du commerce a un côté asymétrique, compte tenu de la faiblesse des économies d'Europe centrale et orientale : toutes les ouvertures convenues seront appliquées plus tôt par la Communauté que par la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne. Cette asymétrie formelle ne sera peut-être pas suffisante pour que les pays d'Europe centrale en profitent correctement.

En ce qui concerne l'agriculture, les facilités commerciales consenties sont de moins grande ampleur que pour les produits manufacturés, et elles sont étalées sur une période de temps plus longue. On s'attend à ce que le montant global de la protection de la Communauté vis-à-vis des pays d'Europe centrale soit réduit d'un tiers. La rentabilité des exportations devrait donc augmenter. L'agriculture polonaise devrait pouvoir exporter pour 100 à 150 millions de dollars de plus chaque année qu'avant l'accord. C'est peu pour la Communauté, mais c'est important pour la Pologne. D'un autre côté, la Communauté bénéficiera d'un accès plus facile au marché polonais pour les marchandises qui ne sont pas produites en Pologne, comme par exemple les agrumes, et qui élargissent la palette des choix du consommateur. Par la suite, d'autres progrès dans l'élimination des obstacles au commerce agricole peuvent être envisagés, au fur et à mesure du resserrement des liens d'association.

L'association avec la Communauté européenne représente ainsi pour l'agriculture polonaise une chance, mais aussi une menace. Pour en tirer le meilleur parti possible, il faudra élaborer un programme d'ajustement de la politique agricole, avec des objectifs et des étapes intermédiaires. Il faudra rapprocher le cadre législatif et les structures institutionnelles de la Pologne de ce qui est requis pour la coopération, et éliminer graduellement la politique protectionniste.

Cette stratégie de long terme devra être orientée vers l'accroissement de la compétitivité du secteur agro-alimentaire par : le choix de structures de production plus complémentaires ; l'application de technologies plus élaborées ; les changements institutionnels correspondants ; l'accroissement de la productivité ; l'amélioration du conditionnement des produits.

On peut attendre de ces mesures une meilleure utilisation des ressources et la réduction des disparités de développement entre l'agriculture polonaise et l'agriculture communautaire.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAMOWICZ M. (1991). - Recent reforms and developpements in polish agriculture. **In New horizons for agriculture in european countries**, Université de Padoue, 2-4 Mai 1991.
- ADAMOWICZ M. (1991). - Polityka gospodarcza panstwa a rolnictwo. **In Polityka gospodarcza a rolnictwo**, SGGW, Varsovie, 1991
- ADAMOWICZ M.(1992). - Implikacje stowarzyszenia Polski ze Wspolnotami Europejskimi dla polskiej polityki rolnej. **In Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej - Problemy Rolnictwa**, PTE, Varsovie
- DZIEWULSKI K.(1992). - Kogo protegowac. **Zycie Gospodarcze** (5).
- GROCHOWSKI Z. (1992). - Sytuacja ekonomiczna gospodarki chlopskiej. **Rynek Rolny** 16 (3).
- G.U.S. (1992). - Sytuacja społeczno gospodarcza kraju w 1991 roku.
- Informacje GUS** (1). *Intereconomics* (1991). - Review of international trade and development (5)
- S.G.G.W. (1991). - Polityka gospodarcza panstwa a rolnictwo. **Stanowisko Senatu SGGW**, Sierpien, Varsovie
- TOMCZAK F. (1992). - Ocena stanu rolnictwa Polsce (w) Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej. **Problemy rolnictwa**, PTE, Varsovie.
- WILKIN J. (1992). - Rolnictwo - hamulec czy motor transformacji polskiej gospodarki. **In Znaczenie rolnictwa w procesie transformacji gospodarczej w Polsce**, WNE UW, Varsovie, 16 mars.
- WOS A. (1992). - **Polityka rolna w warunkach liberalizacji rynku (1990-1991)**. IERIGZ, Varsovie.
- WOS A. (1991). - **Makroekonomiczna prognoza rozwoju sektora zywnosciowego**. IERIGZ, Varsovie.