



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

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

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

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

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

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

## L'intégration des PECO à la nouvelle PAC. Une double révolution inachevée

Jacques Blanchet, M. Alain Revel, Mme alexandra Linglin, Nathalie Kosciusko-Morizet, Véronique Wormser

---

### Citer ce document / Cite this document :

Blanchet Jacques, Revel Alain, Linglin alexandra, Kosciusko-Morizet Nathalie, Wormser Véronique. L'intégration des PECO à la nouvelle PAC. Une double révolution inachevée. In: Économie rurale. N°240, 1997. L'ouverture de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. Aspects macro-économiques, commerciaux et agricoles. pp. 49-58;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1997.4879>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1997\\_num\\_240\\_1\\_4879](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1997_num_240_1_4879)

---

Fichier pdf généré le 26/03/2019

## Abstract

*The EU enlargement to the ceecs : an unaccomplished double revolution*

The CEECs own two third of the EU 12 grain land. The production of grains, oilseeds, potatoes, fruits, vegetables, dairy and pork products is significant. Not following the China's example of 1978, the 1990 agricultural revolution has not brought any farm production increase, but on the contrary, a one third decrease. The kolkhozian structures have been maintained under an other name. This unaccomplished revolution of the ceecs' side force the reformed cap of 1992 to a new evolution, perhaps unavoidable for other reasons. So, the new extension of European Union will not be like the preceeding ones. Two great options are open : does cap be reformed again before its widening towards East countries ? What position to adopt towards production subsidies which became the base of the new policy ?

## Résumé

Les PECO disposent des deux tiers des terres céréalières de l'UE à 12 et d'une production significative en céréales, oléagineux, pommes de terre, fruits et légumes, produits laitiers et porc. Mais à la différence de celle de la Chine de 1978, la révolution agraire de 1990 n'a pas apporté un surcroît de production mais au contraire une réduction d'un tiers de celle-ci. Les structures kolkhoziennes, loin d'être disparues, se maintiennent sous le nom de " coopératives renouvelées ". Cette révolution inachevée du côté des PECO impose à la nouvelle pac de 1992 une nouvelle adaptation que, d'ailleurs, d'autres impératifs la poussent à adopter. Le nouvel élargissement de l'Union européenne ne ressemble donc pas aux précédents. Deux grandes questions se posent à son sujet : doit-on réformer la Pac avant d'élargir à l'Est ? Quelle position adopter à l'égard des aides à la production qui sont devenues la base de la nouvelle politique ?

# L'intégration des PECO à la nouvelle PAC

## Une double révolution inachevée

La superficie agricole des dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) (1) représente environ 44 % de celle de l'Union européenne à quinze avec une production agricole non négligeable dans les domaines des céréales, oléagineux, pomme de terre, fruits et légumes, tabac, vins, produits laitiers et viande de porc. Ils disposent d'une surface arable équivalente aux deux tiers des terres cérésières de l'Union européenne et d'une main-d'œuvre abondante. Leur population agricole active représente 26,7 % de leur population active totale (niveau de la France en 1935) contre 5,7 % actuellement dans l'Union européenne à quinze.

Les marges de productivité restent bridées par les conséquences d'une crise agricole subie depuis cinquante ans et transformée depuis six ans par une réforme foncière et financière des kolkhozes et des sovkhos, qui n'a pas encore entraîné un changement de leur mode de faire-valoir. Les sécheresses successives des trois années 1991-1994 et la suppression depuis 1990 des financements accordés à l'agriculture et à la consommation alimentaire ont encore aggravé le recul de la production constaté depuis 1989.

Quelles productions agricoles de ces pays pourraient dégager des excédents susceptibles de s'écouler sur les marchés communautaires lors d'une future adhésion ? Quelles sont celles qui seront encore déficitaires ? Autant d'interrogations pour les professions et les producteurs agricoles français et européens.

L'étude publiée par la Commission européenne (1995a) reprenait dix études d'experts sur chacun des pays concernés. Elle présente un grand intérêt, mais elle sous-estime gravement les difficultés de la transition économique amorcée en 1990 en considérant que dès l'an 2000 celle-ci sera achevée et que les comportements agricoles seront identiques là-bas et ici.

Cette synthèse prenait parfois le contre-pied de quatre études commanditées par le Commissaire Leon Brittan, chargé de la DGI, qui concluaient à la nécessité d'un bou-

leverement complet de la nouvelle PAC (NPAC) pourtant déjà réformée en 1992 (Buckwell, 1994 ; Mahé, 1995 ; Tangermann, 1994 ; Tarditi, 1994). Elle ne suivait pas non plus les recommandations de l'étude commandée à Nallet et Van Stolk (1994) qui recommandait d'orienter les aides européennes aux PECO vers les réformes des structures agraires des PECO, en particulier avec la coopération des SAFER françaises.

Quoiqu'il en soit cette synthèse et ces diverses études aux conclusions parfois contradictoires sont à la base des données de cette prospective à l'horizon 2000 qui ont conduit la Commission européenne à publier un livre blanc en décembre 1995 (Commission, 1995b) qui élabore une double stratégie : pour les PECO une adhésion rapide, précédée d'une adoption accélérée des règles en vigueur dans l'UE à quinze ; pour l'UE une réforme de la NPAC lui permettant d'exporter sans avoir besoin de recourir aux restitutions.

Nous allons examiner dans une première partie le potentiel agricole des PECO, puis l'état inachevé de leur révolution foncière entamée en 1990 pour conclure sur la possibilité d'étendre la NPAC aux PECO après achèvement de la réforme de 1992.

### Le potentiel agricole des PECO selon les experts de l'Union européenne

#### 1. La situation avant la chute du Mur de Berlin en novembre 1989

Dans cette partie, on se limitera à l'étude des six principaux PECO : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie

#### Les productions végétales

Jusqu'en 1989, les céréales demeurent les principales cultures végétales de l'Europe de l'Est, même si leur surface totale qu'elles occupent a tendance à diminuer légèrement. Les conditions climatiques et la nature des sols conduisent à distinguer les pays du Nord, Tchécoslovaquie et Pologne, spécialisés dans la culture du blé, du seigle et de l'orge, et les pays du Sud, Bulgarie, Hongrie et Roumanie, où prédominent le maïs et le blé.

1. Les dix pays d'Europe centrale et orientale comprennent d'abord les 4 pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie), puis les deux pays d'Europe orientale ou des Balkans (Roumanie, Bulgarie), les trois pays Baltes (Lituanie, Lettonie, Estonie) et enfin un Pays de l'ex-Yougoslavie, la Slovénie.

La part occupée par les cultures à des fins industrielles a peu varié au cours des années 1980 : tournesol, 4 % de la surface cultivable ; betteraves à sucre, 3 % des terres arables. A cette époque, la Roumanie et la Bulgarie sont les premiers producteurs d'oléagineux, suivis de près par la Hongrie. Ces trois pays sont, en outre, spécialisés dans la production de coton, de tabac et de fruits et légumes. La Pologne dispose de sols favorables pour la culture de pommes de terre.

L'évolution des cultures fourragères a différé selon les pays. Les besoins en aliment du bétail sont couverts en Tchécoslovaquie, et dans une moindre mesure en Hongrie. Les autres pays sont déficitaires.

### **Les productions animales**

Avant 1970, la croissance du secteur élevage était restée nettement inférieure à celle des productions végétales. Au début des années 1970, avec l'amélioration du niveau de vie, on enregistre une augmentation sensible de la demande de viande, donc du cheptel.

- le secteur avicole a connu un essor important en Bulgarie, Hongrie et Roumanie,
- le nombre de vaches laitières a augmenté ainsi que celui de bœufs de boucherie,
- la production porcine s'est développée rapidement en Pologne et en Roumanie.

Pourtant, le phénomène s'inverse dans les années 1980 avec une diminution importante de certains troupeaux, surtout en Pologne et en Roumanie. Les importations d'aliments du bétail dont les éleveurs sont très dépendants restent en effet largement inférieures aux besoins. En conséquence, on a recouru à l'abattage des animaux excédentaires accroissant ainsi la production de viande.

## **2. 1990-1992 : une crise agricole majeure**

La réduction, voire la suppression des subventions à la production et à la consommation accordées par l'État et la libéralisation des prix ont été le point de départ de cette crise avec pour effet immédiat l'augmentation brutale des prix à la consommation des produits alimentaires entraînant une réduction importante de la demande. Les consommateurs ont surtout réduit leur achats de produits laitiers (– 30 %) et de viande (– 20 %), dont les prix étaient les plus fortement subventionnés auparavant.

Avec la dislocation du CAEM (1), les débouchés extérieurs des PECO ont été fortement perturbés, en particulier pour les agro-exportateurs (Hongrie, Bulgarie, Roumanie) dont les débouchés vers l'ex-URSS ont été réduits. Les surplus disponibles, suite aux abattages massifs de bétail, ont été bradés sur le marché communautaire, ce qui a soulevé des protestations importantes. Les sécheresses intervenues en 1990, 1991 et 1992, les perturba-

1. CAEM Conseil pour l'assistance économique mutuelle ou COMECON en anglais. Organisation de planification économique et d'échanges regroupant la plupart des pays satellites de l'ex-URSS y compris l'Allemagne de l'Est.

tions liées au bouleversement des structures, et la diminution des capacités d'achat d'intrants ont ensuite achevé de réduire toutes les productions. Ainsi une récession brutale de l'ordre de 15 à 35 % selon les productions a touché l'ensemble du secteur agricole. La production agricole brute a décliné de 4,6 % en 1990, de 3,0 % en 1991 et de 13 % en 1992.

## **3. 1993-1996 : une certaine reprise de la production agricole**

Depuis 1993, la situation agricole s'améliore, mais sans que la tendance soit nette. Les productions agricoles brutes ont progressé en 1993, tendance qui s'est confirmée en 1994, sauf pour la Pologne et la Tchéquie encore affectées par la sécheresse.

### **Productions végétales**

En 1995, la production céréalière des six PECO, avec 73,4 millions de tonne (Mt) dépasse la moyenne 1990-1993 (71,8) sans se rapprocher de la moyenne 1986-1989 (80,1). L'excédent atteint 5,8 Mt, car la consommation ne dépasse pas 67,6 Mt, soit 10 % de moins qu'avant 1990. La production de betteraves sucrières, quant à elle, s'est effondrée de 1989 à 1993 en Bulgarie (– 88 %) et en Slovaquie (– 60 %), contraignant ces pays à importer du sucre. En revanche, la Pologne et la République tchèque sont restées légèrement excédentaires.

### **Productions animales**

Partout la production animale, notamment bovine, a régressé bien davantage que la production végétale. La production totale de viande dans les PECO a baissé de 8 % en 1992 ainsi qu'en 1993. Cette chute s'est poursuivie en 1994 en Pologne, laquelle représente un tiers de la production de viande de ces pays. La production laitière a chuté dans les mêmes proportions que le cheptel laitier. Cette décapitalisation massive se poursuit en 1995 en Hongrie, mais elle semble enrayée partout ailleurs.

## **4. L'évaluation du potentiel agricole des PECO à moyen et à long terme**

Les experts de la Commission ont retenu les hypothèses suivantes :

- une croissance annuelle du PIB estimée à 4 à 5 % sauf pour la Roumanie et la Bulgarie dont le PIB n'augmenterait annuellement que de 2 % en raison du retard des réformes structurelles ;
- la croissance générale du revenu de la zone devrait rétablir le niveau de la demande en produits alimentaires, en particulier les productions animales, ce qui accroîtra la demande en aliments du bétail à base de céréales ;
- dans la plupart des pays, l'achèvement de la réforme foncière et la restructuration des secteurs aval sera effectif avant la fin du siècle (c'est sur ce point que nous différons de l'opinion de la Commission, comme nous le verrons dans la deuxième partie), par contre l'évolution des structures agricoles devrait être plus lente ;

– compte tenu des contraintes budgétaires l'aptitude à encourager les investissements agricoles resterait limité ;  
– l'utilisation des intrants reprendrait et contribuerait à augmenter la productivité, mais celle-ci atteindrait difficilement les niveaux d'avant la transition.

Les projections établies par la Commission, sont à prendre avec précaution, en particulier celles relatives à la réforme foncière. Il s'agit de tendances plausibles qui permettent de déterminer quelles productions agricoles seront probablement excédentaires ou déficitaires au premier quart du prochain siècle.

## 5. Estimations de la Commission à l'horizon 2000-2020 (noté 20\*\*)

Tableau 1. Les niveaux actuels de production et les estimations par la Commission de la production potentielle en 20\*\* (2000-2020) pour les principaux secteurs de la production végétale et animale des six PECO

	Production 000 t			Usage domestique 000 t			Balance 000 t		
	1989	1994	20**	1989	1994	20**	1989	1994	20**
Céréales	82 181	69 346	80 415	82 659	67 792	74 154	- 477	1 555	6 261
Oléagineux	4 445	3 544	5 060	3 932	3 326	4 081	513	218	1 019
Fruits, légumes, vin	38 890	25 605	31 391	38 055	25 738	30 647	896	- 133	684
Sucre	3 877	2 645	3 186	3 774	3 101	3 822	104	- 457	- 636
Lait	31 770	22 072	25 635	29 027	22 191	24 883	2 743	- 119	752
Viande bovine	1 513	1 150	1 316	1 505	1 165	1 343	8	- 15	- 27
Viande porcine	4 906	3 799	4 237	4 698	3 834	4 308	207	- 34	- 71
Viande de volaille	1 556	1 202	1 596	1 294	1 204	1 446	262	- 3	150

## 6. Les productions excédentaires en 2000-2020

Les PECO pourraient dégager des excédents à un horizon que nous estimons être plus proche de 2020, (une génération), que de 2000 comme le laisse entendre la Commission dans sa synthèse.

### Les céréales

En définitive l'évolution du surplus céréalier dépendra du renouveau de la filière animale. On a assisté depuis 1989 à une diminution constante du cheptel, donc de la consommation de céréales fourragères. Les experts envisagent un renouveau des productions animales dans les prochaines années et une reprise de la demande en céréales fourragères. En cas d'adhésion, les six PECO pourraient disposer d'un surplus de 3 Mt de céréales atteignant 6 à 11 Mt à partir de 2010, année où, selon certaines prévisions de la Commission, les excédents céréaliers exportables de l'UE 15 atteindraient 54,4 Mt.

### Les graines oléagineuses (colza, tournesol, soja)

Les PECO pourraient dégager, mais à moyen terme seulement et à l'exception de la Roumanie, un potentiel excédentaire d'environ 1Mt en graines oléagineuses : colza, tournesol et soja.

### Les fruits, les légumes, pomme de terre et le vin

La Pologne restera le plus gros producteur de pommes de terre ; déjà, en 1989, sa récolte était équivalente à celle de l'Union européenne. Les PECO seront excédentaires.

Pour les fruits et légumes dans leur ensemble, les PECO sont d'importants producteurs et en exportent une bonne partie, mais ils sont également de gros acheteurs. En 1994, leur production de fruits a atteint 7,1 Mt de fruits (UE 15 : 23,3 Mt) et 11,5 Mt de légumes (UE 15 : 48,1 Mt) ont été commercialisés. L'Europe centrale dispose d'un potentiel notoire et d'avantages comparatifs dans ce secteur (main-d'œuvre importante et bon marché). Une réorganisation des secteurs d'amont et d'aval paraît indispensable. A long terme, les PECO risquent donc d'être excédentaires en fruits et légumes.

En matière viticole, les principales plantations de Roumanie, Hongrie et Bulgarie ont donné en 1994 14,2 millions d'hectolitres de vin (UE 15 : 153 millions d'hectolitres). Ces pays disposent d'un potentiel important, mais la qualité et la commercialisation du vin sont déficitaires.

### Le lait

Les PECO étaient en 1989 de gros producteurs laitiers, en particulier la Pologne et la République tchèque, qui dégageaient des excédents exportable de beurre, lait en poudre et fromage. On estime que le surplus disponible potentiel pourrait dépasser le niveau précédant la transition et atteindre 750 000 t.

### La viande de volaille

Les PECO étaient, avant la transition, des exportateurs de viande de volaille importants (Hongrie, sixième exportateur mondial, Pologne et Roumanie), mais ces pays devenus déficitaires ne pourront retrouver leur capacité exportatrice avant quelque temps.

Pour nous résumer à l'horizon 2000-2020, les productions estimées excédentaires seraient les céréales, les graines oléagineuses, les fruits et légumes et la pomme de terre, le vin, le lait et, dans une moindre mesure, la viande de volaille. Il s'agit bien sûr de tendances à prendre avec précaution, en particulier pour les céréales et les oléagineux et les viandes dont la consommation peut aussi se développer fortement en cas de reprise économique.

## 7. Les productions déficitaires en 2000-2020

### Le sucre

En 1994, tous les PECO, à l'exception de la Pologne, exportateur traditionnel, étaient déficitaires en sucre ; leur production représente environ 16 % de la production communautaire. Ces pays disposent tous d'un fort potentiel, avec des marges de productivité importantes, mais le secteur se trouve désorganisé depuis le début de la transition. La Bulgarie et la Roumanie sont devenues, depuis quatre ans, importateurs nets. A moyen et long terme, la zone serait déficitaire d'environ 600 000 t de sucre même si la Pologne, la Hongrie et la République tchèque (principaux producteurs en 1994) disposent d'excédents. Cet avis est toutefois contesté par des négociants européens.

### La viande bovine

La zone devra rester globalement déficitaire, à moyen terme, avec toutefois des différences selon les pays. Les cheptels bovins sont essentiellement laitiers ; la viande consommée est principalement porcine. Les abattages massifs d'animaux lors de la transition ont entraîné un déficit en viande bovine qui risque de perdurer.

### La viande porcine

Actuellement, l'approvisionnement des PECO est déficitaire en viande porcine dont la consommation est très importante en particulier en Pologne, Hongrie et République tchèque. Les experts estiment que la production restera encore longtemps inférieure à la demande.

En résumé, à l'horizon 2000-2020, les PECO seraient principalement déficitaires en sucre, en viandes bovine et porcine.

## 8. Autres études sur le potentiel agricole des PECO

Des études menées par ailleurs confirment généralement que les PECO disposent d'un potentiel important, actuellement mal exploité. Koutler (1993) affirme que les potentialités productives de la Pologne, de la Hongrie, de la Bulgarie et de la Roumanie pourraient faire de la zone "l'un des plus gros exportateurs du monde". Prenant acte de cette affirmation, Nallet et Van Stohl (1994) remarquent que cette potentialité n'est toujours pas réalisée. Ils rappellent que de nombreux experts voyaient dans l'Argentine une grande puissance agricole et que ce pays n'a pourtant jamais atteint ce rang.

Une autre étude réalisée en décembre 1992 par l'Atelier international de la Commission "Agriculture, Alimentation et Développement rural" du XI<sup>e</sup> plan, arrive à la conclusion que l'Europe de l'Est pourrait devenir à terme une puissance agricole fortement exportatrice. Comme les travaux précédents, elle anticipe sur le succès des réformes foncières qui, en 1996, sont encore en cours, quand elles ne sont pas purement et simplement bloquées dans la plupart des pays et elle se fonde sur des données chiffrées disponibles issues du système statistique en place et devant être regardées d'un œil critique.

Une étude plus récente (ACTI, 1996) prévoit pour les six PECO un excédent céréalier de 8,8 Mt en 2005, grâce à une production de 92,2 Mt sur 24,4 Mha avec des rendements de 38 q/ha.

En revanche Pouliquen (1997) estime que les prix des produits agricoles des PECO se rapprochent très vite des prix pratiqués en Europe de l'Ouest et qu'un marché unique peut donc s'établir immédiatement, d'autant que la demande alimentaire de ces pays croît plus rapidement que leur offre (v. l'article d'A. Pouliquen dans le présent numéro).

Tous les experts sont d'accord pour affirmer que les PECO disposent d'un potentiel agricole important mais que sa réalisation va dépendre d'un certain nombre de facteurs que nous détaillerons dans la deuxième partie.

## Une révolution foncière inachevée

Historiquement, les structures agraires d'Europe centrale et orientale appartiennent à "l'Europe des grands domaines". Elles entraient pour une grande part dans la catégorie des "latifundia". Pour cette raison, des réformes agraires furent appliquées dès l'entre-deux guerres pour morceler les grandes exploitations et distribuer aux paysans sans terre et à de petits exploitants les surfaces récupérées. Cependant, ces réformes n'aboutirent pas ou peu et, en 1945, la propriété foncière était toujours détenue en majorité par l'aristocratie, les Eglises ou les ordres monastiques.

Les gouvernements communistes, au sortir de la guerre, pensèrent pouvoir enfin réformer l'agriculture des nouvelles Démocraties Populaires en instaurant une politique de collectivisation, à l'image du modèle soviétique.

En 1990, le problème se posait ainsi : "*Comment démanteler – et faut-il démanteler – ces fermes monstres de 2 000 à 5 000 ha ?*" et "*Que faire des micro-exploitations qui avaient réussi à survivre à ces quarante années de collectivisme agraire ?*".

• La Pologne a été, avec la Yougoslavie, le pays où la collectivisation a été la moins poussée. La terre appartenait, encore en 1989, majoritairement à une multitude de petits paysans. Les exploitations socialisées, fermes d'État et coopératives de production, ne représentaient en

1990 que 22,5 % de la surface agricole utile (SAU) du pays. Dès 1950 en effet une décollectivisation officielle des terres fut mise en œuvre pour éviter une insurrection généralisée.

- La Hongrie présente une situation intermédiaire : le secteur socialisé important (88 % de la SAU) cohabite avec un secteur privé représentant 12 % de la SAU qui intervient pour une part beaucoup plus importante de la production agricole finale du pays. Le cas de la Bulgarie s'apparente à celui de la Hongrie.

- Les Républiques tchèques et slovaques constituent l'exemple type d'une collectivisation totale de l'agriculture : 95 % de la superficie agricole totale appartenant au secteur socialisé. La Roumanie a, elle aussi, suivi cette voie, avec plus d'acharnement encore et d'aveuglement. Dans ce pays, la collectivisation, comme la politique agricole en général, a pris une dimension véritablement absurde et tragique.

L'année 1989 marque la fin d'une époque. De nouveaux gouvernements de transition, issus de la volonté populaire, ou parfois d'un compromis politique, engagent résolument leurs pays sur la voie de la liberté politique et de l'économie de marché. L'agriculture est au premier rang de ce processus de réforme ; il faut démanteler les exploitations collectives et les fermes d'État, pour revenir à l'exploitation individuelle et à la propriété privée des moyens de production.

Si l'objectif est commun aux six pays, la voie choisie diffère :

- La Bulgarie, la Roumanie et l'Albanie, pays d'Europe orientale, décidèrent de restructurer radicalement leur secteur agricole, et lancent une véritable révolution agraire. La collectivisation brutale était jugée responsable de la situation désastreuse de l'agriculture ; les paysans impatientes ont manifesté avec force leur désir de rompre avec ce mode de production et de revenir rapidement à la propriété privée des terres. Des textes ont été votés, peut-être un peu précipitamment et dans des conditions de grande confusion, ce qui pose maintenant de graves problèmes tant les contestations sont nombreuses.

- Cette réaction a été beaucoup moins radicale en Pologne, où 80 % des terres étaient déjà privées, et en Hongrie, Slovaquie, et République tchèque, parce que la situation des agriculteurs y était moins dramatique qu'en Europe orientale, et que les dirigeants, conscients des enjeux économiques et sociaux, ont choisi la prudence et la restructuration graduelle de l'agriculture.

Cependant, quelle que soit la voie, la restructuration est finalement lente dans tous les pays, en raison du problème que posent les revendications des anciens propriétaires. La décollectivisation a été retardée, de même que la mise en place du marché de vente et de location des terres, par les débats qu'ils ont soulevés, les réglementations qui ont dû être votées, et la confusion juridique qui en a parfois résulté.

Deux choix importants devaient être opérés. *Quelle forme prendra le dédommagement des anciens propriétaires fonciers, la restitution, ou l'indemnisation ?* A cette première question, l'Europe orientale et la République tchèque ont répondu par la restitution totale des terres aux anciens propriétaires. La Hongrie a choisi l'indemnisation. Quant à la Pologne, la question se posait avec moins d'acuité, la plupart des terres étant restées privées.

Le deuxième choix était : *"Quelles seront les structures de l'agriculture de l'avenir, une certaine socialisation subsistera-t-elle ?"* Les réponses ont été très différentes suivant les pays : la Bulgarie, la Roumanie, et la Pologne s'orientent vers des exploitations de type familial, alors que la Hongrie souhaite conserver les larges structures.

Les PECO se sont trouvés ainsi en fait engagés dans une double transition "plan-marché" (Grosfeld, 1996) qui doit assurer le passage de l'économie planifiée à une économie de marché.

**1. La transition fonctionnelle**, débutée dès l'année 1989, a plongé ces pays dans une crise d'adaptation profonde. La suppression des subventions et la libéralisation des prix ont eu pour effet, dans un premier temps, d'accroître le déficit et l'endettement des exploitations agricoles. Parallèlement, ces pays ont connu une augmentation des stocks de produits agricoles en raison notamment d'une baisse de la consommation intérieure et de la dissolution du marché préférentiel constitué par l'ex-URSS.

*Devant la volonté affichée de restructuration rapide de l'agriculture, comment organiser en toute équité le retour à la propriété privée, et quelles structures agraires promouvoir ?* Le retour à la situation de 1938 était irréalisable, dans des pays dont les registres cadastraux sont restés incomplets, ou ont été détruits.

Ces questions stratégiques, questions de société aussi, n'ont pas été véritablement tranchées en 1989 faute de temps pour pouvoir en débattre et devant la variété des intérêts en présence. Les dirigeants de ces pays ont finalement abordé la question de la restructuration de façon très technique. Devant l'absence d'un modèle de référence incontestable, ils ont adopté la stratégie minimale, votant les lois qui permettaient la privatisation, sans donner d'orientation politique réelle à celle-ci, le marché et ses contraintes étant supposés pourvoir, selon les conseils des experts de la Banque mondiale et du FMI (Banque mondiale, 1996), à ce qui n'avait pas été précisé. C'est dans ce contexte de crise financière et politique que l'agriculture des PECO a abordé la deuxième phase de la transition "plan-marché".

**2. La transition structurelle** devait permettre, d'une part de régler le problème du dédommagement des anciens propriétaires victimes de la collectivisation, d'autre part de transformer les "coopératives" agricoles et de privatiser les fermes d'État. Cette restructuration a été considérablement retardée dans chacun des pays et se poursuit actuellement. La privatisation des fermes d'État a dû être



repoussée, même en Pologne. La transformation du statut des coopératives agricoles a abouti finalement au maintien de ces structures de production collective.

Les institutions ne sont pas encore rodées, et les processus de libéralisation lents et complexes. Devant ces constatations, dans un contexte de crise sociale et économique grave, les paysans, les travailleurs agricoles, et les propriétaires fonciers choisissent la prudence, et le maintien des structures en place, c'est-à-dire de coopératives de production très semblables aux anciens kolkhozes.

Ainsi, l'objectif de multiplication des exploitations individuelles de taille viable (20 à 100 ha) n'a pas été atteint. Au contraire, on assiste à l'émergence d'un modèle d'exploitation certainement transitoire, "la coopérative agricole transformée" de 300 à 3 000 ha.

Il n'est pas exclu que cet état de fait corresponde à une bonne solution de transition. En effet, l'implantation du modèle de l'exploitation familiale est difficile pour le moment dans les pays d'agriculture collectivisée en raison de contraintes historiques, sociologiques, économiques et structurelles. On sait cependant combien une agriculture à base de salariat est difficile à gérer et risque d'être peu productive et surtout peu flexible. Pour que les "paysans" d'Europe centrale et orientale assimilent rapidement l'esprit des règles et des mécanismes du marché, il appartient à l'État, qui cherche actuellement plutôt à s'en désengager, de contribuer à cette évolution en stimulant par différents moyens l'initiative individuelle mais en organisant aussi les systèmes de protection permettant de sécuriser les agriculteurs au cours de leur transition d'un mode de production "salarial" à un mode "entrepreneurial" (Nallet, 1994). L'avenir de ces agricultures va se jouer dans l'aboutissement de cette transition.

Mais quand sera-t-elle achevée ? Celle-ci peut-elle aboutir avant la réalisation de l'adhésion à l'Union européenne ? Sans doute l'intégration de ces pays s'accompagnera-t-elle d'échanges d'agriculteurs, stimulés par la liberté d'installation qui figure en exergue de l'acquis communautaire. Après l'adhésion des PECO (à moins de disposition transitoires contraires, ce qui n'est pas à exclure vu la vigueur des nationalismes) tout agriculteur de l'UE pourra s'installer librement et exercer le métier d'agriculteur en Europe de l'Est, alors que les législations nationales actuellement adoptées interdisent en général l'acquisition par les étrangers de la terre sinon leur installation. Réciproquement tout jeune de l'Est formé aux métiers agricoles pourra s'installer à l'Ouest de l'Union élargie ou devenir stagiaire dans une exploitation occidentale. On peut donc penser que ce n'est que plusieurs années après l'adhésion que la transition structurelle se réalisera pleinement à l'Est (Ch. Le Bihan, 1996).

On pourra dissenter longtemps sur le fait de savoir si le processus de démantèlement de l'économie collectiviste et de privatisation du secteur agricole a été trop lent ou trop rapide. Trop lent il l'a certainement été au regard d'une exigence de stabilité, de sécurité, de pérennité dont l'activité d'exploitation de la terre a besoin plus que toute autre. Mais une trop grande précipitation (qu'on a

d'ailleurs parfois rencontrée) ne pouvait être que l'effet d'une sous-estimation des difficultés de la tâche, difficultés qui sont très vite apparues dans la "transformation" tant de la propriété que des structures de travail. « Rapidement aussi, il a semblé que les deux mouvements avaient tendance à se dissocier mettant en relief un dualisme entre le statut de la terre et les modes de son exploitation » (Waedekin, 1993).

Le bilan provisoire de ces évolutions nécessite la plus grande prudence. Une chose est claire : le processus de privatisation du secteur agricole est loin d'être achevé. Ce constat se décline de plusieurs façons suivant les groupes de pays considérés (voir le graphique ci-après du Centre pour la coopération avec les économies des pays en transition, 1996) :

- Après cinq ans de transition, plus de 90 % de la surface agricole sont encore exploités collectivement en Slovaquie et en Tchéquie, comme d'ailleurs en Russie et au Kazakhstan.
- Près de 60 % de la SAU en Bulgarie, en Hongrie et en Estonie, ainsi que 45 % de la SAU en Roumanie, sont encore entre les mains des anciens kolkhozes ou sovkhoses, même si ceux-ci ont changé de statut juridique.
- Seules la Pologne, la Lituanie, la Slovénie et l'Albanie ont moins du cinquième de leur SAU exploitée collectivement.

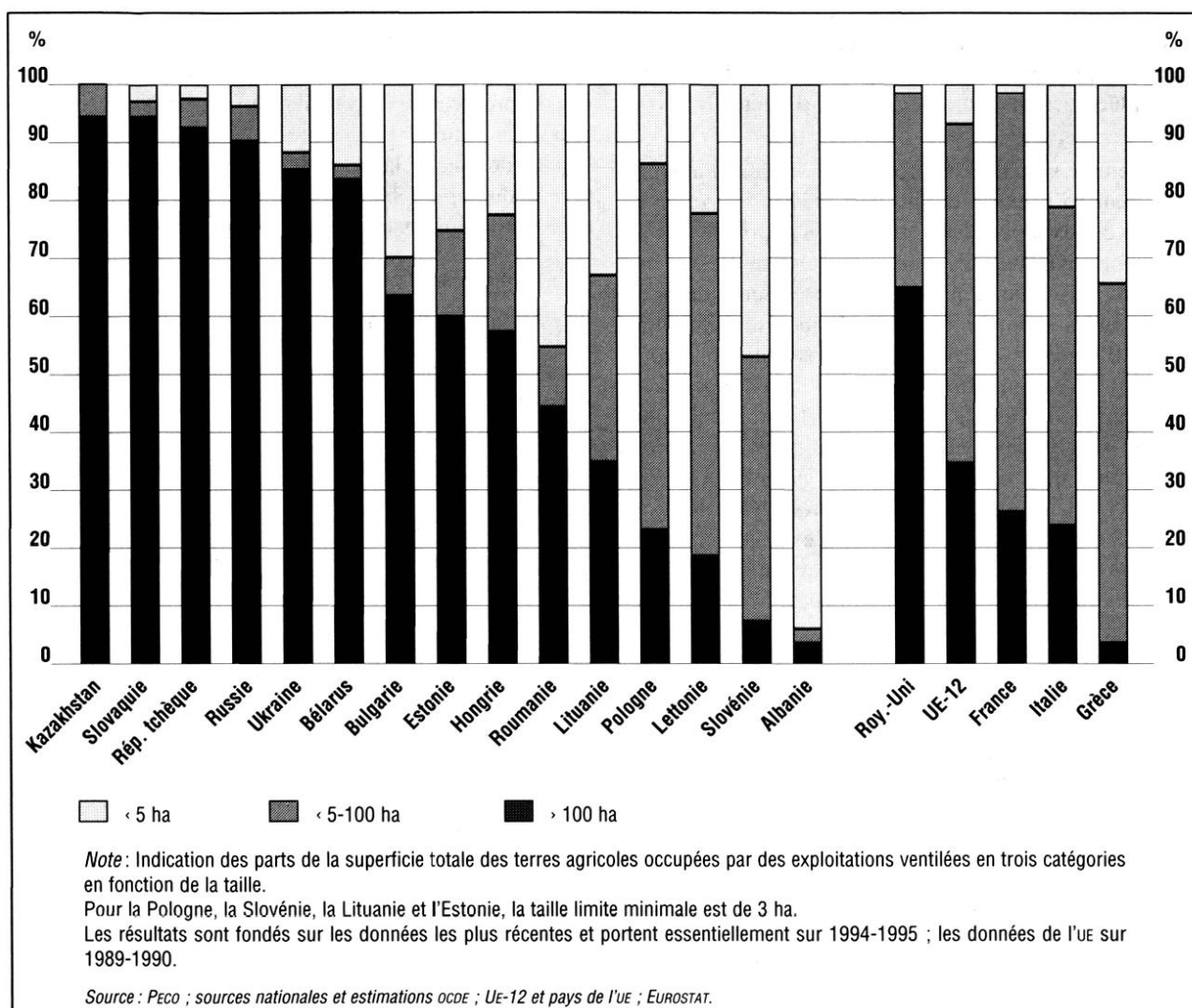
Mais même dans les pays qui ont amorcé une réforme de l'exploitation agricole, la *microfondia* (exploitation de moins de 3 ou 5 ha) est souvent majoritaire par rapport à la véritable exploitation familiale (de 5 à 100 ha). C'est ainsi le cas de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Roumanie et de l'Estonie. Il n'y a que la Hongrie, la Pologne, la Lituanie et la Lettonie où la surface cultivée familialement dépasse celle des *microfondia*. En fait, il n'y a qu'en Pologne et en Lettonie où les exploitations familiales de 3 à 100 ha atteignent le double de la surface émiettée en *microfondia*.

On le voit, le défi est grand pour l'UE : la révolution agraire, proclamée parfois tambours battants, est encore inachevée, et souvent maladroitement engagée. C'est dans ces conditions qu'on peut se demander si la nouvelle PAC, modèle 1992, est extensible aux PECO.

## La PAC est-elle extensible aux PECO sans adaptation de la réforme de 1992 ?

Le nouvel élargissement se présente vis-à-vis de la PAC comme une épreuve de vérité. Il a le mérite de nous obliger à poser quelques questions de fond que les besoins de la diplomatie ont tendance à occulter. *Peut-on "élargir" la PAC modèle 92 ? Avec deux interrogations : La réforme de la PAC doit-elle être préalable à l'élargissement ? Les aides à l'agriculture sont-elles inéluctables et dans l'affirmative comment peut se faire le partage ?*

## Ventilation de la totalité des terres agricoles cultivées, selon la superficie des exploitations



# 1. La réforme de la PAC doit-elle être préalable à l'élargissement ?

Jusqu'à présent les élargissements successifs de l'Union européenne se sont faits sans requérir une réforme préalable des institutions, ni même des politiques communes. Les pays adhérents se sont donc engagés à adopter et à appliquer l'acquis communautaire. Le Royaume-Uni, lui-même, s'est plié formellement à cette règle et ainsi le Marché commun, puis la Communauté économique européenne, puis la Communauté européenne et enfin l'Union européenne sont-ils passés de 6 à 15 membres.

Mais cette fois-ci qu'en sera-t-il concernant les PECO ?

**A. Selon une opinion largement répandue,** le nouvel élargissement ne ressemblera pas aux précédents, lesquels avaient englobé des pays qui, par leurs caractéristiques politico-socio-économiques, appartenaient au modèle occidental.

Les PECO, quant à eux, viennent d'une autre planète où les régimes juridiques, relatifs à la propriété des terres et aux modes d'exploitation du sol avaient conduit à des

"expériences", sinon incompatibles du moins inconciliables avec les nôtres, car fondées sur des principes différents. D'ailleurs Bruxelles a toujours considéré que les PECO, préalablement à l'adhésion, devaient s'aligner durablement sur les canons de l'Europe de l'Ouest (économie de marché, démocratie parlementaire, droits de l'homme).

Ainsi l'adhésion représente-t-elle insidieusement la pénétration idéologique de l'Ouest sur des terres soumises alternativement aux influences de l'empire maritime d'Occident et à celles de l'empire continental d'Orient.

**B. Pourtant l'opinion courante n'est pas convaincante,** il n'est pas possible de sous-estimer le rôle joué dans l'histoire de notre continent par les peuples d'Europe centrale, ni d'oublier l'apport qu'ils représentent pour notre culture. Même si leur évolution vers le modèle occidental est plus lente que prévu, il n'en reste pas moins que les PECO auront à terme une organisation socio-économique qui sera vraisemblablement peu différente de la nôtre.

La propriété des terres, les modes d'exploitation du sol, la dimension des exploitations, les structures de production ne sont pas encore les mêmes à l'Ouest et à l'Est ; mais de toutes façons l'Europe, dès lors qu'elle comprendra 25 puis sans doute 30 pays différents, devra mettre en place des institutions capables de gérer la différence.

En matière de systèmes de production, il n'est d'ailleurs pas certain qu'il existe des formes idéales *a priori* ; la diversité des expériences dont l'Europe pourra se prévaloir seront pour elle une source de richesse plus qu'un handicap. Au demeurant, les articles présents dans ce numéro et notamment celui de Françoise Simon et d'Alain Blogowski ont montré l'impossibilité de prouver la supériorité in situ d'un système par rapport aux autres. Enfin, il n'est pas certain que l'eupéanisation conduise à une convergence et à une homogénéisation des systèmes de production (Cazes, 1996). En tout état de cause, on peut émettre des doutes sur la généralisation éventuelle du modèle nord européen d'exploitation familiale à une ou deux UTA, à une époque où dans notre pays même se développent tant l'entreprise individuelle que les formes sociétaires d'exploitation.

Finalement, après la chute du communisme, les PECO se présentent face à l'adhésion dans un état assez exceptionnel de disponibilité, de plasticité, de virginité institutionnelle, leur permettant d'adopter sans trop de difficultés les règles que l'UE veut leur imposer. En ce sens, ils représentent actuellement des candidats idéaux pour autant qu'on veuille bien ne pas trop attendre pour répondre à leur demande.

**C. Le caractère exceptionnel du nouvel élargissement.** Outre que l'importance des nouveaux arrivants bouleverse les équilibres anciens, comme le montrent plusieurs articles dans ce numéro, le futur élargissement pose fondamentalement la question de savoir si la PAC peut-être appliquée à l'échelle d'un continent. Politique coûteuse, politiques des riches, est-elle "continentalisable" sans risque majeur d'implosion ?

Trois dangers la guettent :

1. L'excès de complexité nécessaire pour faire droit à la diversité des situations.
2. L'excès de simplicité conduisant à une sorte de politique commune minimale fondée sur un libéralisme extrême assorti d'aides financières pour réparer les dommages causés par lui.
3. La renationalisation de la politique agricole sous couvert d'une subsidiarité mal comprise ou de toute autre formule juridique inventée pour la circonstance, renationalisation toujours à craindre dès lors que les pouvoirs publics se limitent à apporter des revenus que le marché fournit en quantité insuffisante.

**D. Politique unifiée ou diversifiée ?** L'adhésion proche des PECO nous invite à une réflexion sur le problème de la "diversification" de la politique unique, de la même façon qu'elle nous a interrogé sur l'unification du modèle de production.

L'Union européenne, à partir du moment où elle est avant tout fondée sur un marché unique, ne peut tolérer qu'une politique unique, sauf à provoquer des inégalités choquantes et des distorsions de concurrence insoutenables. On peut d'ailleurs élargir le raisonnement et dire que le problème est le même au plan mondial et qu'il faut donc s'attendre à une pression importante au sein de l'OMC, comme cela a été le cas au sein du GATT, en faveur du rapprochement des politiques agricoles des divers pays du monde.

Cela étant posé, deux nuances doivent être apportées à une telle affirmation :

1. Les conditions de production étant très différentes selon les pays, la politique unique devra être à un échelon ou un autre, diversifiée dans son application. L'effort actuel mené en France dans le cadre des Commissions départementales d'orientation agricole pour adapter la PAC aux conditions locales mérite réflexion car ces organismes représentent la version française d'une subsidiarité dont l'objectif est d'ériger les départements en producteurs de cohérence dans le domaine de l'action en faveur de l'agriculture.
2. L'Union européenne se veut créatrice de cohésion et de convergence, mais son action ne doit pas faire illusion, car l'histoire est en elle-même productrice de divergences, dès lors qu'on applique dans des milieux différents une politique identique dont les effets, bien entendu, ne peuvent pas être partout les mêmes. Comme pour les modèles de production, l'Europe aura à gérer, voire à cultiver, une différence qui ne pourra jamais être éradiquée au nom d'une improbable uniformisation. Les nouvelles institutions qui sortiront de la Conférence intergouvernementale devront prendre en compte une telle réalité, qu'au demeurant aucun régime précédent n'a su traiter correctement.

## 2. Les aides à l'agriculture et le problème de leur partage

Notre thèse consiste à soutenir que les aides à l'agriculture ne sont pas prêtes à disparaître, qu'elles ont même devant elles un bel avenir et que dans ces conditions se posera inéluctablement le problème de leur partage avec les PECO.

### *L'avenir des aides en Europe*

Les raisons qui nous incitent à penser que les aides à l'agriculture subsisteront, sont nombreuses et ne peuvent être développées ici. Disons pour faire simple qu'elles représentent la seule contrepartie possible à la mondialisation inéluctable de l'agriculture européenne et de ses marchés.

*Doit-on considérer cette donnée comme une anomalie (provisoire) ou comme un fait de société ?*

En faveur de cette seconde hypothèse nous devons rappeler que les agriculteurs se situent dans la norme française puisque les revenus de transferts représentent actuellement dans notre pays, comme dans la plupart des pays de l'Europe du Nord, plus de la moitié du revenu national. *Sommes-nous en face d'une socialisation ram-*

*pante de la société libérale, d'un découplage croissant travail-revenu, ou de la transformation radicale de l'économie d'échanges en économie de partage ?*

Le marché dont on veut accroître le rôle en matière d'allocation des ressources productives ne cesse de perdre du terrain dans le domaine de la répartition.

En tout cas l'Europe de l'Ouest devra se reconnaître une responsabilité historique si elle est amenée à entraîner les ex-pays communistes dans un système où l'individualisation des activités s'accompagne de la socialisation des résultats.

### **Comment pourrait-on ne pas partager ?**

Dans son Livre blanc de novembre 1995, la Commission avance la thèse selon laquelle les PECO n'auraient pas besoin d'aides directes à la production puisqu'ils n'auront pas à subir de baisses de prix.

Une telle position ne sera pas tenable très longtemps après l'adhésion. En tout état de cause elle n'est pas défendable à partir du moment où on reconnaît aux aides une certaine pérennité en tant qu'outils de gestion d'un marché à l'égard duquel tous les autres moyens d'action ont été retirés. Nous l'avons dit le marché unique requiert une politique unique, même si l'adaptation de cette politique aux conditions locales nécessite des mesures de différenciation au niveau de l'application.

### **La fausse piste du découplage**

La discrimination, dont les PECO pourraient être l'objet, serait encore plus intolérable si le découplage des aides devait se faire, conformément au modèle américain extrême, introduit pour sept ans dans le FAIR Act du 4 avril 1996 (Blanchet et al., 1996).

En effet les aides une fois déconnectées de la production se transforment assez rapidement en aides à la personne et à son revenu. Comment serait-il alors possible de faire comprendre que les agriculteurs les plus riches, ceux de l'Ouest ont droit à des compléments de revenus auxquels ne pourraient pas prétendre ceux de l'Est dont le niveau de vie n'atteint pas même la moitié de celui de leurs collègues occidentaux ?

Bien entendu, une telle question ne préjuge en rien ce qui pourrait être fait en faveur des PECO dans le domaine des fonds structurels et de l'environnement car elle en demeure distincte. De ce point de vue il serait coupable de vouloir déguiser sous l'apparence d'aides territoriales ou environnementales des subventions économiques qui ne diraient pas leur nom et en seraient d'autant plus redoutables sur le plan des conditions de la concurrence. Le découplage risque de favoriser des confusions regrettables.

## **Conclusion**

Il est vraiment très difficile de spécifier les conditions de la négociation avec les PECO tant que la PAC n'a pas réussi à se stabiliser sur des positions fermes et définitives. Le caractère inachevé de la réforme du 21 mai 1992 apparaît dans toute son évidence lorsque, par la pensée, on soumet la politique européenne à l'épreuve de son élargissement.

Dans ce contexte incertain et mouvant, une vérité semble néanmoins pouvoir nous guider : c'est la mondialisation des marchés agricoles des produits de base. A partir de là, le scénario du futur apparaît plus clair. On peut le décrire ainsi : alignement progressif des prix internes sur les cours mondiaux avec deux correctifs ; effort pour mieux gérer les marchés internationaux par une concertation des politiques agricoles ; et compléments de prix accordés aux producteurs européens, qu'ils soient de l'Ouest ou de l'Est (mais éventuellement avec des niveaux différenciés par pays) pour leur permettre d'assumer les aléas des marchés mondiaux.

Pourquoi les nouveaux pays-membres à part entière de l'Union européenne ne pourraient-ils pas rentrer dans ce schéma ?.

Jacques BLANCHET, Alain REVEL • INRA ESR Grignon  
Alexandra LINGLIN, Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET,  
Véronique WORMSER • ENGREF.

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

- ACTI Hamburg. *East European Cereals balance sheet*. In AgraFocus, Agra-Europe, Bonn, 1996.
- Banque mondiale. *De l'économie planifiée à l'économie de marché*. In Rapport sur le développement dans le monde 1996, Economica-BM, Paris et Washington, 1996.
- Blanchet J. *L'agriculture polonaise entre Charybde et Scylla*. Chroniques de la SEDEIS, n° 5, pp. 189-194, 15 mai 1992.
- Blanchet J., Chereau Cl., Debar J. Ch., Revel A. *La révolution agricole américaine*. Paris, Economica, Cyclope-poché, 1996, 122 p.
- Buckwell A., Haynes J., Davidova S., Courboin V., Kwiecynski A. *Faisabilité d'une stratégie agricole de préparation des PECO à l'adhésion à l'UE*. Commission européenne DG I, 16 décembre 1994, 95 p.
- Cazes B. *Les modèles des capitalismes résistent à la convergence*. Sociétal, n° 2, novembre 1996.
- Centre pour la coopération avec les économies en transition (OCDE). *Réformes agraires et restructuration des exploitations en Europe de l'est*. In Problèmes économiques, 1996, n° 2490, pp.23-28.
- Chambre d'agriculture. *L'élargissement de l'Union européenne à l'Est et l'agriculture, une première réflexion*. Supplément au n° 835, juillet 1995.
- Charles Le Bihan D. *Intégration agricole des PECO et perspectives d'évolution de la PAC : les mutations d'une poli-*

- tique sectorielle*. In Revue de droit rural, n° 243, mai 1996.
- Commission européenne (1995a). *Agricultural Situation and Prospects in the CEEC*. Dix rapports nationaux et synthèse, juillet 1995.
- Commission européenne (1995b). *Étude sur différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'UE et les pays associés dans le domaine de l'agriculture, dans la perspective de l'adhésion future de ces pays*. Document de stratégie agricole CSE (95) 607, Livre Blanc sur l'intégration agricole des pays de l'Est, décembre 1995, 41 p.
- Grosfeld I., Senik-Lagonie C. *Trois enjeux des privatisations à l'Est*. Revue économique, novembre 1996, pp. 1351-1371.
- Koutler U. *Potential und Hemmnisse des Agrarhandels osteuropäischer Länder*. In Agrarwirtschaft, 1993.
- Josling T.E., Tangermann S., Warley T.K. *Agriculture in the GATT*. Macmillan Press, 1996, Forthcoming.
- Mahé L.P., Cordier J., Guyomard H., Roe T. *L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux PECO : transition en vue de l'intégration, ou intégration pour la transition ?* Commission européenne DGI, 5 janvier 1995, 153 p.
- Nallet H., Van Stolk A. *Les relations de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire*. Commission européenne DGVI, 15 juin 1994, 33 p.
- Tangermann S., Josling T. *Politiques de pré-adhésion agricole pour l'Europe centrale et l'UE. Faisabilité d'une stratégie agricole de préparation des PECO à l'adhésion à l'UE*. Commission européenne DGI, 12 décembre 1994, 115 p.
- Tangermann S. *EU Enlargement Strategy for Central and Eastern Europe*. Presentation at the 15 th Annual European Outlook Conference of Agra Europe, London, 1996, 20-21 february.
- Tarditi S., Senior-Nello S., Marsh J. *Stratégies agricoles pour l'élargissement de l'UE aux PECO. Les dossiers de la politique agricole commune : la qualité des produits agro-alimentaires*. Commission européenne DGI, 19 décembre 1994, 83 p.
- Waedekin K. E. *Décollectivisation et colonat public*. Économie rurale, 1993, n° 214-215, pp. 57-61.

## LES PAYS DE L'EST • Numéros déjà parus sur ce thème

▼  
N° 223, septembre-octobre 1994

F. Simon

**La transition dans le secteur agro-alimentaire tchèque :  
de la propriété publique à la propriété privée**

▼  
N° 205, septembre-octobre 1991

J. Juhasz

**Grandes et petites cultures dans l'agriculture hongroise :  
la situation aujourd'hui et les perspectives**

▼  
N° 200, novembre-décembre 1990

V. Nazarenko

**Evolution de la recherche en économie agraire  
en Union soviétique**