

LOUIS-PASCAL MAHÉ
JEAN CORDIER
HERVÉ GUYOMARD
TERRY ROE¹

L'AGRICULTURE ET L'ÉLARGISSEMENT

RÉSUMÉ L'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Roumanie et Bulgarie, est de grande ampleur du point de vue démographique et agricole : avant 1990, leur production agricole représentait entre 20 et 50 % de celle de l'Europe des Douze, mais leur population seulement 27 % de celle de la Communauté. Les PECO sont beaucoup plus pauvres et plus agricoles que la moyenne des pays de l'UE : avant la privatisation, la part de l'alimentation dans le budget des ménages était encore de 33 %. Le poids de l'agriculture dans le PNB et dans la main-d'œuvre y est plus élevé : en moyenne, le nombre d'actifs à l'hectare est deux fois plus élevé que dans l'UE. Par conséquent, l'agriculture – traditionnellement point sensible de tout processus d'intégration –, le sera particulièrement dans le cas de l'élargissement de l'Union

européenne à l'Est en raison de ce potentiel. Après avoir situé le secteur agricole dans l'économie des PECO, cet article fait le point sur l'état de la transition qui s'avère être particulièrement lente. De nombreux blocages freinent les réformes. La privatisation est plus apparente que réelle et retardera l'expression du potentiel agricole de ces pays. Puis l'étude présente plusieurs scénarios d'intégration. 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.

1. Louis-Pascal Mahé est professeur et chef du département d'Économie, gestion et sciences sociales de l'École nationale supérieure agronomique de Rennes ; Jean Cordier et Hervé Guyomard sont professeurs à l'École nationale supérieure agronomique de Rennes ; Terry Roe est professeur d'économie au département d'économie agricole appliquée, université du Minnesota (Etats-Unis). Cet article reprend de nombreux éléments de l'étude rédigée par les mêmes auteurs, *L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale* (1995), rapport pour la Commission européenne, DGI.

Dans le processus d'intégration des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à l'Union européenne (UE), 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 de l'UE. 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 peut prendre plusieurs formes, comme l'aide technique et financière ou les investissements directs qui sont un puissant levier dans la reconstruction de ces pays. Mais l'évolution du cadre institutionnel qu'apporte la perspective de l'intégration exercera une influence plus déterminante encore sur le rythme de la transition et son déroulement.

L'intégration et la transition sont donc deux évolutions fortement interactives. L'intégration suppose des coûts budgétaires importants et des concurrences nouvelles à terme pour les pays de l'UE. La transition des PECO n'évoluera pas au même rythme selon qu'ils seront 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.

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

Cet article ne considère que le volet agricole et agro-alimentaire de l'intégration des PECO. Celui-ci 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. En outre, si le secteur agricole et les politiques qui le concernent, vont être un frein dans l'intégration des PECO, il ne faut pas sous-estimer les gains économiques qui seront générés par le grand marché dans toutes les branches d'activité à coûts décroissants. Les industries agro-alimentaires elles-mêmes qui bénéficient des économies d'échelle peuvent dégager des avantages importants de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne.

La première partie est consacrée à une analyse globale des enjeux et des problèmes agricoles de l'intégration des PECO dans l'UE, et à une description sommaire de l'agriculture dans chacune des deux zones. Puis l'article examine l'état d'avancement de la transition dans le secteur agricole et agro-alimentaire. Dans la troisième partie, les conséquences de plusieurs scénarios d'intégration sont évaluées avant de conclure sur un scénario d'intégration rapide, mais progressive et modulée. Ce dernier scénario est raisonnablement envisageable, compte tenu des diverses contraintes qui pèsent sur l'intégration comme sur la transition.

L'agriculture : un point sensible de l'intégration des PECO à l'Union européenne

Dans les PECO, l'enjeu du volet agricole de l'intégration est capital surtout en raison du poids des produits de base dans le budget des ménages 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 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 économique anciens ou récents (voir, par exemple, l'ALENA ou l'élargissement de l'UE aux pays du Nord de l'Europe). Même dans l'Association Européenne de Libre-échange (AELE), 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'UE 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 (General Agreement on Tariffs and Trade), a débouché sur des engagements contraignants pour les politiques agricoles des pays membres de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

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 cadre nouveau 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, peuvent bénéficier aux PECO, il en irait différemment dans le cadre d'une intégration à une union douanière protégée après l'achèvement de la transition (Haynes & alii, 1994).

Vers une plus grande hétérogénéité

Sur la base de la situation antérieure à 1990, la production agricole des six PECO représente entre 20 et 50 %, selon les secteurs, de la production de

l'Europe des Douze alors que leur population n'est que de 27 %. 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 Douze). L'élargissement de l'UE aux PECO constituerait donc un changement nettement plus important, en termes de population et de surface, que l'élargissement aux Pays du Nord de l'Europe (TABLEAU 1).

TABLEAU 1

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 (1985-87) | 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 (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 viande (la Pologne représentant, à elle seule, près de 40 % de la production).

TABLEAU 2

Production agricole comparée de l'Union européenne et des PECO en 1993

| | UE à Douze* | PECO | % d'accroissement | En millions de tonnes |
|---------------------|-------------|------|-------------------|-----------------------|
| 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 | |

* En 1992.

Source : OCDE (1994), *La situation de l'agriculture dans la Communauté*, 1994.

L'agriculture des PECO est moins productive que celle des pays de l'UE. Les rendements moyens en céréales 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 Douze 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 Douze 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.

L'expression de ce potentiel agricole est actuellement bloquée, même en recul par rapport à 1990, et elle mettra du temps à se concrétiser, mais il ne fait guère de doutes qu'elle se manifestera. 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 membres actuels 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 termes 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 Douze. Le PIB par tête, estimé aux taux de change courants, 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 (TABLEAU 3).

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 (baisse de 6,3 % pour la République tchèque à 15,5 % pour la Hongrie), alors que la part de l'agriculture dans le PNB de l'UE est d'environ 3 %. L'agriculture des PECO emploie en conséquence également plus de main-d'œuvre 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, avec des différences au niveau des

TABLEAU 3

 Indicateurs macro-économiques comparés, Union européenne à Douze et PECO
 (données de 1992)

| | PNB/tête (US \$) | PIB total (10 ⁶ US \$) | Population (millions) | Part de l'agriculture dans | |
|--------------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------|
| | | | | le PNB | l'emploi ** |
| Pologne | 1910 | 83,8 | 38,4 | 7 | 26,9 |
| Hongrie | 2970 | 35,2 | 10,3 | 7 | 8,1 |
| République tchèque | 2450 | 26,1 | 10,3 | 6 | 6,5 |
| Slovaquie | 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 |
| Total PECO | - | 279,3 | 95,5 | - | - |
| UE à 12 * | 16800 | 7417,2 | 346,0 | 3 | 5,8 |
| Grèce * | 7680 | 67,3 | 10,3 | 17 | 21,4 |

Sources : Banque mondiale, 1994 ; sauf * : Baldwin, 1994 ; et ** : OCDE, 1994 (données de 1993).

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 (TABLEAU 4).

TABLEAU 4

Les dépenses alimentaires dans le total des dépenses

| | En % | |
|--------------------|------|------|
| | 1989 | 1993 |
| Bulgarie | 30 | 36 |
| République tchèque | 32 | 31 |
| Slovaquie | n.d. | n.d. |
| Hongrie | 25 | 25* |
| Pologne | 40 | 36 |
| Roumanie | n.d. | 58 |

* : 1992.

Source : d'après Jackson & Swinnen, 1993.

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 & Tyers, 1993 ; 64 milliards d'euros en ajoutant une évaluation des dépenses au titre des fonds structurels, selon 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 faites 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. 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 & 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 au marché 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-à-dire en 2001, c'est l'UE 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 aux marchés et de la réduction des exportations subventionnées. De plus, si l'on peut imaginer que les exportateurs de produits agricoles acceptent qu'un traitement bienveillant soit accordé aux pays en transition isolément, il en irait très vraisemblablement différemment s'ils sont intégrés dans le cadre d'une PAC inchangée.

L'horizon de l'intégration et les modalités institutionnelles

L'évocation de la date de l'élargissement concernant la compatibilité avec le GATT a déjà montré que la dimension temporelle de l'intégration est importante. Elle jouera fortement sur les aspects budgétaires car le temps permettra aux PECO d'affirmer leur potentiel agricole et donc d'élargir les bases de référence pour la détermination des primes ou des 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 que cette dernière solution 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, le contrôle de leur application et une réelle harmonisation des législations, des standards, normes sanitaires et phytosanitaires², et des politiques fiscales semble à brève échéance hors de portée pour la plupart des pays considérés 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 niveaux des 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.

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. 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 (TABLEAU 5). 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 lente. Lorsqu'un

2. Le Livre blanc de la Commission qui doit paraître avant le sommet européen de Cannes est censé accorder une place importante à cette question.

TABLEAU 5

| Evolution du statut des terres agricoles | | | | | | |
|---|----------|---------|-----------|----------|-----------|--------------|
| | Bulgarie | Hongrie | Pologne | Roumanie | Slovaquie | Rép. tchèque |
| <i>Statut avant la "privatisation" *</i> | | | | | | |
| Secteur socialisé (%) | 85 | 85,4 | 22,2 (25) | 86 | 93,9 | |
| dont : 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 | |
| <i>Statut après la "privatisation" ** en 1993 (Pologne, 1992)</i> | | | | | | |
| Fermes d'Etat (%) | n.d. | 20 | (20) | 17 | n.d. | 28 |
| Coopératives (%) | n.d. | 53 | (4) | 93 | n.d. | 55 |
| Fermes individuelles (%) | n.d. | 27 | (76) | | n.d. | 17 |

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

autre pays a décidé de conserver des grandes structures de production et de privatiser 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.

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, 1993, 1994 et 1995). La restitution des terres aux anciens propriétaires privés, sur la base de titres de propriété anciens, a été une forme de privatisation des terres (par exemple en Bulgarie, en République tchèque et en Slovaquie). Mais les propriétaires qui ont réussi à faire valoir leurs droits ne se sont pas, le plus souvent, "lancés" dans l'activité agricole, préférant 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. Le partage des terres, dit privatisation de masse, a été une seconde formule de privatisation (cas de la Roumanie, par exemple). Il en est résulté un morcellement et un émiettement des terres agricoles entre de multiples propriétaires et l'absence de marché foncier ne permet pas, à court terme, d'envisager un regroupement en exploitations de plus grandes tailles, économiquement viables. Ainsi, la taille moyenne des nouvelles exploitations n'est que de deux 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, coopératives libres, etc.). Ainsi, en Hongrie, 99 % des anciennes exploitations collectives avaient choisi de devenir des coopératives, dans une transformation essentiel-

lement 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.

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 privatisées en Roumanie. Mais, sur les dix millions d'hectares privatisés en 1990, deux millions seulement font l'objet de titres définitifs et huit 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 vingt 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'exploitation 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 de fait, 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 en outre 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 également que lentement, particulièrement en Roumanie et en Bulgarie. Elle est plus rapide en Pologne. 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 le contexte 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, l'intégration verticale dans les entreprises dynamiques, et 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.

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 gagne plus vite des cercles d'entrepreneurs potentiels. Le savoir-faire agricole autour d'entreprises familiales est beaucoup plus important. Enfin, les moyens techniques, les services et l'organisation générale du territoire sont beaucoup plus favorables au développement agricole.

Une production agricole difficile à rétablir et une balance agricole détériorée

Le TABLEAU 6 ci-dessous montre les baisses de production au cours du 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 faites sur place³. Il y a donc une marge importante pour la plupart des PECO 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 |
| République tchèque | 97,1 | 86,4 |
| Slovaquie | 80,4 | 69,1 |
| Bulgarie | 70,4 | 65,9 |
| Roumanie | 97,5 (87,9)* | 95,6 (81,1)* |

Sources : calculs d'après Jackson & Swinnen, 1993 (ces auteurs soulignent des écarts selon les sources utilisées) ; * : d'après la source FAO, données entre parenthèses.

Les premières années de la transition se caractérisent également par une dégradation de la balance commerciale agricole et agro-alimentaire alors que la production agricole des PECO couvrait auparavant, dans la majorité des secteurs, les besoins intérieurs (TABLEAU 7). Cette dégradation est générale, à l'exception peut-être de la République tchèque et de la Slovaquie. 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'UE 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).

3. La source FAO donne une évaluation de 10 % plus faible (Jackson & Swinnen, 1993).

TABEAU 7
Balance commerciale agricole et agro-alimentaire des PECO

| | Exportations | | Importations | | Solde | |
|--------------------|--------------|------|--------------|------|-------|------|
| | 1990 | 1993 | 1990 | 1993 | 1990 | 1993 |
| Bulgarie | 2026 | 422 | 571 | 1942 | 1455 | 228 |
| République tchèque | 726 | 1005 | 761 | 969 | -35 | 36 |
| Slovaquie | 210 | 365 | 208 | 416 | 2 | -51 |
| Hongrie | 2382 | 1778 | 735 | 759 | 1647 | 1019 |
| Pologne | 1903 | 1666 | 666 | 2254 | 1237 | -588 |
| Roumanie* | 247 | 262 | 771 | 813 | -524 | -551 |

Source : OCDE, 1994 ; * 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 la réglementation des prix et des marges des produits de base que la situation alimentaire précaire semble justifier. 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, outre les 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 pas les effets d'entraînement escomptés sur l'appareil de production interne. Cette ouverture n'allège pas assez la contrainte de réemploi de la main-d'œuvre excédentaire libérée par les secteurs les plus obsolètes en cours de restructuration.

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.

Le rythme de développement général de la production agricole, du secteur

amont et de l'industrie alimentaire devrait rester faible dans l'état actuel des politiques économiques et structurelles dans les PECO. Il est raisonnable de penser que l'intégration des PECO dans l'UE présenterait l'intérêt d'améliorer la sécurité des individus et des groupes à long terme et donc de faciliter la réussite de la transition. La privatisation effective et rapide de certaines industries, la démonopolisation des entreprises nationales de stockage des céréales pourrait s'effectuer sous l'abri fondamental 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, mais à un rythme lent et avec de grandes différences entre les pays. Le délai nécessaire pour restaurer et développer le potentiel agricole des PECO peut donc être assez long. Les conséquences d'une extension de la PAC actuelle aux pays de l'Est dépendront ensuite fortement de l'horizon auquel l'intégration sera envisagée.

Les scénarios d'élargissement de l'Union européenne aux PECO

L'élargissement de l'UE aux six PECO considérés posera de gros problèmes en matière agricole, dans l'éventualité d'une extension intégrale de la PAC actuelle inchangée. Il implique 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 peut entraîner une élévation importante du coût de la vie dans des pays 4 à 8 fois plus pauvres que l'UE actuelle 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 : i) la simultanéité de l'intégration (c'est-à-dire tous les PECO ensemble ou chacun individuellement), ii) l'horizon d'intégration, et iii) 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 pour 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 sur 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. Reporter tout progrès sensible de l'élargissement au delà de dix ans serait donner un signal très mal perçu à l'Est.

Dans ce cadre général, le degré d'intégration concernant les secteurs agricole et agro-alimentaire peut, en simplifiant, comporter deux niveaux : i) 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 ii) 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 : l'élargissement vers l'Est et le GATT ; le coût budgétaire de l'élargissement pour le budget de l'UE ; et la capacité des PECO à "digérer" la PAC inchangée.

L'élargissement à l'Est et la contrainte du GATT⁴

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 24-6 du traité). Comme l'accord de Marrakech comporte un chapitre agricole précis sur les trois volets essentiels (soutien interne, accès aux marchés 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 (MGS)⁵ assez faibles en comparaison de la MGS de l'UE. Ils n'apportent donc pas beaucoup de "réfé-

4. Cette analyse doit beaucoup au rapport de Buckwell & alii, 1994.

5. La MGS est une mesure, exprimée en unités monétaires, du soutien accordé au secteur agricole. Elle est définie par "l'équivalent subvention au producteur" des diverses interventions des pouvoirs publics (soutien des prix, subventions liées à la production ou aux intrants, etc.). Elle ne contient pas les effets des mesures qui sont dites découplées ou déconnectées des décisions des producteurs, de type social ou environnemental par exemple. Une autre particularité de la MGS calculée pour une année donnée est qu'elle repose sur l'écart entre un prix de soutien courant et un prix de référence mondial fixé dans la période de base (1986-1988).

rences” 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 indirectement pénalisée par la surévaluation des monnaies et surtout par la monopolisation de l'agroindustrie, des services, et de la collecte des produits eux mêmes. De plus, le choix du taux de change approprié pour convertir cette MGS en Ecus n'est pas clair étant donné le taux de change artificiel et très surévalué des monnaies des pays planifiés avant 1990 (sauf pour la Pologne qui a consolidé sa MGS en Ecus).

Malgré ces incertitudes, il est probable, en cas d'alignement des prix dans les PECO sur ceux de l'UE, que la MGS agrégée ne sera pas contraignante à cause de la marge existante sur ce volet après l'admission des aides compensatrices de la réforme dans la boîte verte. Toutefois il semble que l'on pourrait approcher du plafond après l'an 2000⁶. En fait, la difficulté essentielle pourrait être de satisfaire à l'engagement de ne pas augmenter la MGS pour chaque produit pris individuellement par rapport à son niveau de 1992 (dit “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 produits agricoles. L'entrée des PECO aggraverait la contrainte pour l'UE car ces derniers dépassent déjà leurs plafonds pour la plupart des produits. Ils n'avaient, en effet, que peu de références à faire valoir pour la période de base. Pour les principaux produits (céréales, boeuf, porc, lait en poudre, sucre), les quatre de Visegrad pris comme un tout dépassent de 30 à 80 % leurs plafonds ; pourtant, pour l'instant, certaines de ces exportations ne sont pas subventionnées (cependant la Hongrie recourt aux aides à l'exportations) 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'offre⁷.

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 maxima consolidés et, d'autre part les plafonds inclus dans les listes des futurs candidats sont parfois plus élevés que ceux de l'UE (c'est le cas en Pologne et en Roumanie ; ce n'est pas le cas toutefois en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie). En outre, lors de l'intégration des PECO, l'harmonisation des droits peut se faire soit à partir des plafonds, soit à partir des niveaux actuellement en vigueur qui sont plus faibles. Les conséquences en matière de compensation au titre de l'article XXIV-6 seront différentes selon l'option retenue. De toutes façons, les droits pondérés devraient être proches de ceux de l'Union

6. Bluckwell & alii (1994) trouvent une estimation de la MGS de 59 milliards d'Ecus en 2003 à comparer au plafond autorisé égal à 64,6 milliards d'Ecus.

7. A cause de la Pologne (127 millions de tonnes) et de la République tchèque (85 millions de tonnes) 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 (Haynes & alii, 1994).

actuelle à cause du poids relatif nettement plus élevé de cette dernière. Les compensations éventuelles pour relèvement du Tarif Douanier Commun devraient donc être de faible importance⁸.

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 conduisaient à un emballement de la production agricole dans les nouveaux pays membres.

Le coût budgétaire de l'élargissement à l'Est

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 l'intégration (pour les modalités d'évaluation, voir l'annexe 1). 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 en principe 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, et
 – la nouvelle PAC est appliquée intégralement et sans changement aux nouveaux membres qui sont en outre admis au bénéfice des fonds structurels, plafonnés à 2 ou 4 % du PNB des PECO pour qu'ils demeurent "assimilables" (TABLEAU 8).

TABLEAU 8

| | Base 1993 (dépenses du FEOGA-Garantie) | En milliards d'Ecus budgétaires | | | |
|--------------------------|---|---------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | | Intégration en 2000 | | Intégration en 2005 | |
| | | Statu quo | Transition achevée | Statu quo | Transition achevée |
| Restitutions | 9,5 | 0 | 1 | 0 | 4,75 |
| 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 | 16,20 |

Source : Mahé & alii, 1995.

8. Une autre source d'incertitude vient de la façon dont seront prises en compte les importations de l'UE en provenance des PECO dans le calcul de l'accès minimum des importations. En outre, les importations des PECO semblent inférieures au seuil de 5 % de la consommation interne requis par l'accord du GATT.

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 membres actuels de l'UE car les PECO n'auraient qu'une très faible capacité de contribution au budget européen (de l'ordre de quelques milliards d'Ecus) à cause de leur niveau de PNB, même en supposant une reprise de leur croissance à un rythme soutenu de 3 % par an.

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 ne redoublent 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 bien que leur agriculture soit très réglementée par l'intervention publique. La PAC implique certes une très forte intervention, 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. 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 agricole pourrait doubler et 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 PAC actuelle. Il faut en effet rappeler que dans de nombreux cas, les producteurs ne reçoivent même pas le prix mondial.

C Conclusion

Dans la perspective de l'intégration, compte tenu du potentiel des pays candidats, l'UE a deux solutions alternatives 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 (quotas de production, jachères, droits à produire, etc.), 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 sur les productions.

La réforme de la PAC de 1993 permet d'envisager une évolution rapide vers la seconde solution pour les grandes cultures éligibles aux primes. Il en va autrement des productions sous quota 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 laitiers et sucriers 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 dans le sud de l'Europe si les fonds structurels étaient également 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 de façon transparente est également douteuse. De plus, les aides compensatrices liées aux facteurs de production, et surtout à la terre, se capitaliseraient dans les facteurs fixes et perturberaient l'équilibre des marchés et des actifs financiers et productifs dans les PECO.

Une intégration, rapide mais modulée, réalisable dans un délai de cinq 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 réalisable à même échéance sur la base d'une PAC amendée, de la façon suivante.

Les fonds structurels, qui sont le besoin essentiel des PECO pour restaurer leurs infrastructures, leurs services publics, etc., sont maintenus. C'est le volet "plan Marshall" de l'intégration modulée.

Le principe serait admis du "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, pour être reliées à des critères environnementaux ou à la rigueur, régionaux et ruraux (Guyomard & Mahé, 1994).

Il y aurait 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.

Les dispositions en matière de prix comprendraient l'extension des quotas de production à prix garantis aux PECO pour le lait et le sucre ; la baisse substantielle du prix garanti pour ces productions (30 %), compensée dans l'UE par des aides dégressives sur une période longue ; l'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 destiné aux produits laitiers transformés). Les prix de soutien seraient ainsi plus en rapport avec les prix mondiaux, comme ceux des céréales après la PAC réformée (environ 10 à 20 % plus élevés seulement).

Enfin, le rôle de l'intervention serait réduit à celui de la stabilisation en verrouillant le prix d'achat du stockage public à un niveau ne dépassant pas de 10 % une moyenne mobile du prix FOB (*Free On Board*).

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'UE 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 pour plusieurs pays européens de l'Est. C'est l'attente essentielle que ces derniers semblent exprimer aujourd'hui.

Une position maximaliste, très calée sur le maintien de 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.

L.-P. M, J. C., H. G. et T. R.

ANNEXE

HYPOTHESES DE CALCUL RETENUES POUR L'ÉVALUATION DU COUT BUDGÉTAIRE DE L'ÉLARGISSEMENT.

Le coût budgétaire de l'élargissement comprend le volet lié aux organisations communes de marchés, le volet primes compensatrices de la réforme, et les fonds structurels.

Pour évaluer de façon complète la composante gestion des marchés, il faudrait faire, dans le cadre de modalités précises d'extension de la PAC, des hypothèses raisonnables sur la croissance des produits agricoles dans l'UE et dans les PECO, ce qui reste très problématique tant que la transition n'est pas achevée ; il faudrait aussi évaluer les conséquences sur les cours mondiaux. De telles simulations, avec l'aide d'un modèle multinational, comprenant l'UE élargie aux PECO, n'ont pas encore été conduites. Le coût supplémentaire de la PAC transposée à l'Est pour ce qui concerne les restitutions est donc évalué de façon assez grossière.

D'ici à cinq ans, l'augmentation de la production dans l'ensemble des PECO ne semble pas en mesure d'alourdir de façon importante les restitutions sur les céréales et la viande bovine compte tenu de la baisse de la production et de l'état actuel de la transition. Concernant les produits laitiers et le sucre, la transposition de la PAC supposerait l'instau-

ration de quotas proches des niveaux actuels de production ou, en tout cas, proches des niveaux actuels de consommation. Enfin, la reprise éventuelle de la production porcine n'entraînerait pas de dépenses très élevées compte tenu de la contrainte du GATT et de la baisse des restitutions unitaires⁹. Or, les restitutions dans l'UE actuelle à Douze sur les quatre premiers groupes de produits cités représentent 7,8 milliards d'Ecus sur les 9,5 dépensés globalement en 1993. Une intégration des PECO en 2005 dans l'éventualité d'une transition réussie augmenterait sans aucun doute ce poste de dépenses. On admettra, par simplification, un accroissement potentiel de 50 % des dépenses de restitutions dû à l'élargissement à l'horizon de 2005, soit 4,75 milliards d'Ecus, ce qui est nettement supérieur à l'accroissement du potentiel agricole lui-même et tient donc compte du fait que les capacités internes d'absorption des PECO sont limitées à cause des niveaux élevés de consommation en produits de base, y compris animaux. Dans l'hypothèse d'une intégration dès l'an 2000, les dépenses de restitutions ne pourraient augmenter autant, même dans le cas très optimiste d'une accélération de la reprise encore timide de la production (1,5 % dans l'ensemble PECO en 1994 ; OCDE, 1995), d'où l'évaluation de dépenses supplémentaires de restitutions à 1 milliard d'Ecus. On supposera enfin que l'éventualité d'une transition en panne (éventualité statu quo, nettement moins probable en 2005) n'entraînerait pas de coût supplémentaire d'aides aux exportations, que l'intégration ait lieu dans cinq ou dix ans.

Pour les dépenses d'intervention par stockage public, nous supposons un accroissement du coût en proportion de la production supplémentaire apportée par les PECO qui est importante même dans le cas où elle n'augmente pas. Il en résulte des dépenses de stockage public supplémentaires de 1,5 milliard d'Ecus dans l'éventualité statu quo (+20 %) quel que soit le délai d'intégration, et de 1,8 et 3,0 milliards d'Ecus dans l'éventualité transition achevée, et un délai d'intégration à cinq et dix ans, respectivement.

A l'augmentation des dépenses du FEOGA-Garantie liées au soutien des prix prévus par les organisations communes de marché, il faut ajouter le coût des primes compensatrices (grandes cultures, bovins et ovins) qui sont étendues aux pays de l'Est proportionnellement aux surfaces cultivées et aux effectifs des troupeaux. Un niveau forfaitaire de primes à l'hectare de terre actuellement consacrées aux cultures primables et aux animaux éligibles a été appliqué sur les bases moyennes communautaires.

Pour les grandes cultures, céréales et oléagineux, les coûts additionnels sont basés sur différentes évolutions possibles des rendements. Dans une première hypothèse, les rendements stagnent jusqu'à l'adhésion (scénario statu quo). Par suite, les primes grandes cultures sont calées sur les rendements et les surfaces primables de 1993 et représentent 3,8 milliards d'Ecus. Dans une seconde hypothèse, les rendements reprennent leur croissance, retrouvent le potentiel d'avant 1990 et sont retenus comme références pour les primes. L'éventualité correspondante est – transition achevée à l'horizon 2000 – et elle coûte 5,0 milliards d'Ecus. Dans une troisième hypothèse jugée pertinente pour l'intégration en 2005, les rendements des PECO rattrapent la moyenne communautaire de 1992 et, compte tenu des anticipations créées par l'adhésion, les surfaces de référence augmentent de 10 %. Le coût additionnel des primes est alors de 6,9 milliards d'Ecus. Le coût des primes bovines et ovines a été calculé sur la base des effectifs totaux sans tenir compte des effets de seuil, à cause de l'absence d'information plus détaillée. Dans le cas d'une éventualité transition achevée et d'une intégration à dix ans, on a supposé une augmentation des effectifs de 25 %.

9. On peut même penser au vu de la balance agro-alimentaire des PECO que les restitutions globales pourraient baisser à court terme.

Aux dépenses du FEOGA Garantie, il faut ajouter les aides du chapitre Orientation et les autres aides qui transitent par les fonds structurels qui ont pris plus d'importance dans le budget européen ces dernières années. Les dépenses prévisibles dans le cadre des fonds structurels et du Fonds de Cohésion ont également donné lieu à des évaluations très élevées (par exemple, les 26 milliards d'Ecus trouvés par Courchène et cités par Baldwin). Un tel transfert en faveur des PECO représenterait 12 % de leur PNB total (projeté) en l'an 2000, et encore 10 % en cas d'intégration en 2005. Les PECO sont incapables d'absorber de tels fonds sans gaspillages énormes et sans perturbations macro-économiques graves. L'ampleur de ces transferts serait en mesure de mettre à mal la stabilisation des grands équilibres macro-économiques par une montée des prix des biens non échangeables et une relance de l'inflation, voire une réévaluation excessive de la monnaie selon un mécanisme proche du *Dutch Disease*, qui pénaliserait durablement le secteur exportateur. Les pays de la cohésion (Irlande, Grèce, Espagne, et Sud de l'Italie) reçoivent entre 1 et 2 % de leur PNB par le biais des fonds structurels¹⁰. En prenant des taux de transferts de 2 ou 4 % du PNB projeté des PECO, la fourchette des dépenses potentielles est comprise entre 3,5 et 8 milliards d'Ecus selon le taux et le délai d'intégration retenus. Afin de conserver une hypothèse pessimiste concernant le coût budgétaire de l'intégration, des taux de transfert de 4 % du PNB des PECO projeté en 2000 et 2005 ont été finalement retenus. Ces taux sont des maxima, et les dépenses supplémentaires correspondantes sont rapportées dans le tableau ci-dessous. On retiendra donc 7 milliards d'Ecus pour une intégration en l'an 2000 dans l'éventualité transition achevée et 6 milliards d'Ecus seulement dans l'éventualité statu quo qui correspond aussi à une stagnation macro-économique et donc du PNB au niveau de 1992. Dans l'hypothèse d'une intégration dans dix ans, les transferts seraient en 2005 de 6 et 8 milliards d'Ecus pour les éventualités statu quo et transition achevée, respectivement, en raison d'une capacité d'absorption accrue due aux effets conjugués du temps et de la croissance économique.

Produit national brut et quote-part des fonds structurels

En milliards de dollars

| | PNB 1992* | Intégration en 2000 | | | Intégration en 2005 | | |
|---------------|--------------|---------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | PNB 2000 | Fonds struc- turels 2% | Fonds struc- turels 4% | PNB 2005 | Fonds struc- turels 2% | Fonds struc- turels 4% |
| Pologne | 83,80 | 98,19 | 1,96 | 3,93 | 108,40 | 2,17 | 4,34 |
| Hongrie | 35,20 | 41,24 | 0,82 | 1,65 | 45,53 | 0,91 | 1,82 |
| Rép. tchèque | 26,20 | 30,70 | 0,61 | 1,23 | 33,89 | 0,68 | 1,36 |
| Slovaquie | 9,90 | 11,60 | 0,23 | 0,46 | 12,81 | 0,26 | 0,51 |
| Bulgarie | 10,80 | 12,65 | 0,25 | 0,51 | 13,97 | 0,28 | 0,56 |
| Roumanie | 24,40 | 28,59 | 0,57 | 1,14 | 31,56 | 0,63 | 1,26 |
| Total PECO | 190,30 | 222,97 | 4,46 | 8,92 | 246,17 | 4,92 | 9,85 |
| Total en Ecus | 152,24 | 178,37 | 3,57 | 7,13 | 196,94 | 3,94 | 7,88 |

*Taux de croissance annuel 2 %.

10. En se basant sur les données reprises par Baldwin (p. 8-16), on trouve pour 1990 des transferts dus aux fonds structurels en part de PNB, de 0,7 % pour l'Italie, de 1,3 % pour le Portugal, de 1,6 % pour l'Irlande et de 2,5 % pour la Grèce.

RÉFÉRENCES

- Anderson K. & R. Tyers (1993), "Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare", *CEPR Discussion Paper*, n° 829, Center for Economic Policy Research-CEPR, Londres.
- Baldwin R. E. (1994), *Towards an Integrated Europe*, Center for Economic Policy Research-CEPR, Londres.
- Blotnicki L. (1993), "La restructuration agraire", *Problèmes économiques*, n° 2345, 13 octobre, Paris : la Documentation française.
- Ferenczi T. (1994), "East looks West", *European Review of Agricultural Economics*, 21, 3-4, pp. 393-406.
- Guyomard H. & L.-P. Mahé (1993), "Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ?", *Economie internationale*, n° 55, 3^eme trimestre, pp. 63-90, Paris : la Documentation française.
- Guyomard H. & L.-P. Mahé (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.
- 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.
- Mahé 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.
- OCDE (1994), *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les PECO, les NEI, la Mongolie et la Chine : suivi et perspectives 1994*, Paris.
- Pouliquen A. (1993), "L'agriculture post-communiste en Europe centrale : du choc excédentaire à la récession", in Démeter, (Ed.), 1993, *Economie et Stratégies agricoles*.