

L'adhésion des PECO, aspects socio-économiques

Alain POULIQUEN¹, 2004

Contrairement à certaines visions répandues au début de la décennie 90, l'agriculture des PECO² ne s'est pas avérée d'emblée un secteur d'avantages comparatifs par rapport au reste de l'économie. Dans l'après-communisme, beaucoup de gens ont imaginé très vite une véritable explosion de la production agricole sur la base du constat qu'il y avait beaucoup de main d'œuvre à bon marché dans l'agriculture. C'était au contraire, en général, un immense désavantage comparatif, du fait de la très faible productivité de cette main d'œuvre, retenue en situation de chômage agricole caché par le fort chômage global.

Une faible compétitivité agricole

La relance économique globale a été relativement forte depuis 92/93, bien qu'irrégulière selon les pays. La Pologne a inauguré sa relance globale à partir de 92, elle a eu jusqu'en 99 des taux de croissance assez brillants (3,5 à 6%), il y a eu ensuite une phase de quasi stagnation. La relance est de nouveau au rendez-vous avec une estimation de 3,5% sur le premier semestre 2003. En simplifiant, sur l'ensemble de ces 10 PECO, le rythme de la croissance globale a été près de deux fois plus élevée que dans l'Union Européenne dans cette période. Ceci entretient l'espoir, sinon d'une convergence rapide, en tout cas d'une certaine convergence à long terme. Mais cette croissance globale ne s'est pas transmise à l'agriculture, ni aux débouchés intérieurs des produits agricoles. En effet, après le recul initial de la production agricole qui a accompagné celui du PIB³, on a assisté en tendance, dans la plupart des pays, à une quasi stagnation, voire au recul de la production agricole brute. La relance globale, au lieu de se transmettre à la production agricole et à ses marchés intérieurs, s'est plutôt transmise à la demande de produits hautement transformés qui étaient quasiment absents du modèle de consommation à l'époque communiste, ceux qui peuplent les rayons de supermarché, c'est-à-dire des produits à forte valeur ajoutée. Ces produits étaient rarissimes dans le commerce alimentaire dans le système antérieur et donc l'accès à ces produits s'est traduit par une forte augmentation de leur consommation, augmentant par là même leurs importations, mais également en dynamisant l'industrie alimentaire de deuxième transformation. Je précise que cela s'est fait en synergie avec un fort développement des implantations des chaînes ouest-européennes de grande distribution.

Du point de vue de la compétitivité, il est important de remarquer que cette détérioration des balances agroalimentaires globales des PECO, surtout au début de la décennie, et particulièrement par rapport à l'Union Européenne, a porté principalement sur des produits transformés, à haute valeur ajoutée. On a, bien entendu, incriminé immédiatement le protectionnisme de l'Union. En réalité, oui, les barrières douanières de l'Union, en cours de désarmement dès avant l'adhésion dans le cadre des « Accords Européens », étaient

¹ Relevé de l'exposé oral revu par l'auteur. On peut également trouver une synthèse de ce sujet dans la revue INRA mensuel, n° 17, août 2003. L'analyse complète de l'auteur a fait l'objet d'une publication par la direction DGA de la Commission Européenne : « *Compétitivités et revenus agricoles des secteurs agro-alimentaires des PECO. Implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de EUE* », disponible en français et en anglais auprès de la Commission Européenne.

² Pays d'Europe Centrale et Orientale

³ Produit intérieur brut

effectivement généralement plus élevées en termes tarifaires que celles des PECO. Mais celles-ci sont restées généralement à des niveaux prohibitifs, cependant que les PECO ont en général largement sous-utilisé les quotas d'accès préférentiels (à droits très faibles puis nuls) à l'Union Européenne faute d'offre compétitive suffisante, conforme aux normes sanitaires de l'Union.

Un troisième élément dans ce diagnostic de compétitivité est constitué par les prix. Depuis le début de la transition post-communiste, les prix agricoles à la ferme sont les seules données statistiques dont on a disposé pour faire des comparaisons. Au début de la décennie 90 ces prix étaient couramment de 30 à 60% inférieurs à ceux de l'Union, ce qui a suffi à un certain nombre de gens pour pousser des cris d'alarme. Or, il était notoire que les qualités de ces produits n'étaient pas compétitives, ni au plan commercial, ni au plan des normes qualitatives.

De plus, on faisait abstraction du fait que les monnaies des PECO avaient été fortement dévaluées au début des années 90. La dévaluation du zloty avait été absolument colossale et avait abaissé tous les prix libellés en dollars, en marks, en euros, en francs, de façon considérable, ce qui créait l'illusion d'une compétitivité-prix. On a naturellement, depuis une dizaine d'années, assisté à une réappréciation de ces monnaies. Les inflations, en cours de ralentissement dans tous ces pays, n'ont plus été compensées ou, du moins, moins compensées par les dévaluations monétaires ultérieures. Pour vous donner un exemple, si j'allais à Varsovie en 1990, je pouvais trouver un hôtel 2 étoiles de qualité tout à fait acceptable pour 50 francs la nuit. Mais un an après, c'était 100 francs, 3 ans après c'était 250 francs, et maintenant, au centre de Varsovie, ce sont des prix comparables aux prix des hôtels du 15^{ème} arrondissement à Paris. Vu la lenteur de la baisse des coûts de production agricoles dans les PECO leurs prix agricoles ont bien entendu subi cette réappréciation. La tendance lourde à l'augmentation, à la convergence et au dépassement des niveaux de l'Union Européenne est tout à fait évidente.

En revanche les soutiens directs (subventions) de l'agriculture restent très inférieurs, dans les PECO, aux niveaux de l'Union Européenne. Ce handicap actuel sera un atout potentiel après l'intégration. Mais de là à conclure immédiatement que ceci va se traduire automatiquement par une réponse explosive de l'offre agricole des PECO, il y a un pas que je me refuse énergiquement, en tant qu'économiste, à franchir parce que cet impact potentiel est strictement conditionné par les restructurations du secteur, qui se heurtent à des freins considérables.

Une productivité très inférieure

On constate une production agricole par hectare, très variable selon les pays mais, globalement, on a une production agricole brute par hectare de l'ordre de 30 à 60% du niveau moyen de l'Union Européenne, donc un niveau d'intensité de l'agriculture nettement inférieur. Depuis une dizaine d'années, ces productions stagnent pratiquement à ce niveau-là.

Ceci s'explique en partie par les orientations productives des agricultures des PECO. D'une part, à la suite de la décapitalisation animale qui a été assez importante dans ces pays au début de la décennie, nous avons, sur l'ensemble des 10 PECO, une charge animale par hectare, en équivalent UGB, même très grossièrement calculée, qui est 30 à 40 % inférieure à la moyenne de l'Union Européenne à 15. D'autre part les surfaces plantées en vignes et arbres fruitiers, qui sont par nature intensives en termes de production par hectare, sont également beaucoup moins importantes en part de la superficie agricole totale. Dans les 3 pays,

Roumanie, Bulgarie et Hongrie, où les productions sont les plus importantes, ça ne dépasse pas la moitié du pourcentage de l'Union Européenne.

Une deuxième explication est la forte infériorité des rendements physiques : en moyenne ils sont de 30 à 50 % inférieurs aux niveaux communautaires. Derrière ces rendements physiques inférieurs, on a un usage d'intrants, engrais, phytosanitaires, semences, très inférieur à celui de l'Union Européenne. D'où vient cette faible utilisation d'intrants ? Je crois pouvoir dire que la Hongrie, qui est pourtant un pays modèle parmi les PECO en matière agricole, un pays de tête, le NPK⁴ par hectare labourable est à peu près au tiers de la moyenne de l'Union Européenne. Est-ce que c'est de la mauvaise agronomie ? Non, simplement une adaptation forcée et rationnelle au manque de financement et de rentabilité de l'investissement agricole. Mais l'agriculture n'échappe pas au sort de n'importe quelle branche économique, elle demande du capital. Quand vous avez très peu de capital (circulant et fixe) par hectare et/ou par unité produite, vous pouvez bien sûr substituer du travail au capital mais cette substitution a inévitablement – dans les conditions technologiques actuelles – une incidence fortement négative sur les productivités. On observe donc des productivités du travail et dans une certaine mesure de la terre, très inférieures à celles de l'Union Européenne. Encore une fois il y a des contre-exemples locaux, mais globalement, à l'échelle des dix PECO candidats la productivité du travail agricole n'est que de l'ordre de 10% du niveau de l'Union Européenne à 15. Le record est atteint par la Hongrie avec 35%.

Le maintien du fort dualisme des structures agricoles, hérité du système antérieur, freine le développement

Il y a un dualisme marqué dans les structures agraires : d'un côté de très grandes unités sociétaires (coopératives, SA⁵, SARL⁶) issues des anciennes fermes collectives et d'état, de l'autre côté, des micro-exploitations, issues des anciens lopins individuels auxiliaires des salariés de ces macro exploitations. Je schématise bien entendu parce que, dans le cas de la Pologne qui avait évité la collectivisation forcée, ce deuxième pôle comprend aussi beaucoup de petites et moyennes exploitations familiales anciennes, cependant que l'agriculture sociétaire qui occupe environ 16% de la surface agricole est presque uniquement issue des anciennes fermes d'État, principalement localisées sur les anciens territoires allemands du Nord et de l'Ouest. La Slovénie présente une situation structurelle à peu près similaire.

Durant la transition, dans presque tous les pays, le secteur privé familial, à la suite des restitutions de terres, s'est beaucoup étendu aux dépens des exploitations ex-socialisées. Quant à ces dernières, elles sont devenues des exploitations sociétaires de droit occidental, soit des néo-coopératives de droit occidental, soit des sociétés anonymes, soit des sociétés à responsabilité limitée. Ce ne sont plus des unités de 4000 à 5000 hectares mais souvent de 700 à 2000 hectares. Cela reste quand même une agriculture basée sur le salariat, avec moins de salariés certes, mais toujours une majorité de salariés permanents.

Les micros et petites exploitations, leur surface, leur part dans la production se sont accrues. La fameuse exploitation moyenne familiale de grande dimension, de dimension réputée viable dans notre univers de l'Union à 15, les 50 hectares nécessaires pour avoir ses 40 ou 50 vaches laitières à 6000 litres si on est spécialisé en lait, ou les 300 hectares nécessaires pour vivre à temps plein de céréaliculture, cette

⁴ NPK sont les symboles des apports en azote (N), phosphore (P) et potassium (K)

⁵ Société anonyme

⁶ Société à responsabilité limitée (à vérifier)

configuration, de grandes exploitations familiales spécialisées, dites professionnelles chez nous, est apparue de manière extrêmement lente alors que beaucoup étaient persuadés, notamment en France, qu'elle s'imposerait naturellement et très vite aux dépens de ces micros exploitations ou de cette grande agriculture à salariés. Elle est apparue certes, mais ne pèse aujourd'hui que de l'ordre de 10% de la SAU des PECO.

« La terre est devenue un refuge anti-chômage »

Le point clef reste bien entendu le chômage. Là aussi, il faut se décentrer par rapport à notre expérience des fameuses trente glorieuses. Il y a une différence historique décisive à prendre en compte, c'est que la transition postcommuniste a généré un contexte de fort chômage, particulièrement élevé dans les zones rurales et les petites villes. Dès le départ ce contexte a empêché, ou fortement freiné, la restructuration agricole selon les voies que nous avons empruntées antérieurement, et qui étaient chez nous très facilitées par de faibles taux de chômage et une forte création nette d'emplois en dehors de l'agriculture.

Ainsi la terre est devenue un refuge anti-chômage, bien qu'à des degrés très différents selon les pays. Le cas extrême est la Roumanie où la part de l'emploi agricole est remontée de 28% en 1989 à 42% actuellement : il n'y a pas d'exemple dans l'histoire agraire contemporaine d'un retour à la terre aussi massif. Le poids économique de ce chômage agricole caché sur les exploitations agricoles est considérable et freine la restructuration du secteur. Mais, là aussi, il y a des degrés très divers selon les pays. Cela pèse lourdement en Pologne, sans toutefois empêcher totalement une restructuration polarisée dans certaines régions favorables, C'est beaucoup moins grave en Hongrie, République Tchèque et Slovaquie, qui ont encore de 45% à 80% de leurs terres concentrées en sociétés, donc qui sont relativement évolutives. Mais il y a également du chômage agricole caché dans les exploitations sociétaires, désormais très souvent aux mains de leurs employés copropriétaires, suite à la restitution des terres et de leur capital d'exploitation. En tant que travailleurs actifs dans ces entreprises, ces copropriétaires ont certes intérêt à ce qu'elles restent économiquement viables, mais il ne faut pas leur demander de « s'auto-licencier » trop vite. Par exemple, beaucoup des grandes unités d'élevage ne sont pas très rentables et il serait, du point de vue de la rentabilité du capital, très rentable de passer à la céréaliculture spécialisée, ce qui voudrait dire qu'en assemblée générale, 80% des copropriétaires, mais qui sont en même temps leur propres employés, décideraient de s'auto-licencier. Mais pour aller où ? Vers un marché du travail qui n'est pas porteur, vers un chômage peu ou non secouru ?

La problématique du développement rural dans les PECO ne peut être celle de l'Union Européenne parce que, surtout dans certains pays, la création d'emplois ruraux non agricoles ne sera pas à la hauteur du défi posé par la destruction, mettons à l'horizon d'une dizaine d'années, de 5 ou 6 millions d'emplois agricoles. Il est clair que la clef majeure de la restructuration agricole sera une fois de plus, si on regarde les choses dans la longue durée, dans des migrations hors de l'agriculture, éventuellement vers les villes petites et moyennes. Mais le développement rural au sens étroit ne pourra pas être la seule réponse, d'où l'insistance finale sur des politiques de développement rural plus largement entendues, de formation et migration professionnelle, de reconversion économique régionale, etc., telles qu'elles ont été prévues par les accords de Copenhague et qui relèvent plus largement du deuxième pilier de la PAC, ainsi que des fonds structurels et de cohésion accordés aux PECO après leur adhésion.