

## Rapport Final

# L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition?

L.-P. Mahé, École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes,

Département Économie, Gestion et Sciences Sociales

avec la collaboration de J. Cordier, H. Guyomard, T. Roe

Cette étude, commandée par la Direction Générale I de la Commission européenne, a été préparée grâce à la participation financière du Programme Phare. Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent que leur auteur et ne sauraient en aucun cas être considérées comme reflétant une position officielle de la Commission européenne.

5 janvier 1995

THE RIGHT HONOURABLE

SIR LEON BRITTAN, QC

VICE-PRESIDENT OF THE COMMISSION  
OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

25498 20 JAN '95

RUE DE LA LOI, 200  
1049 BRUSSELS - TEL. 295 25 14  
295 26 10

### Studies on agriculture policy and central and eastern Europe

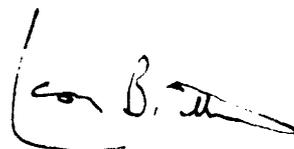
The European Council meeting in Essen in December adopted a pre-accession strategy for the associated countries of central and eastern Europe. The agriculture sector is of great importance in the Union and the associated countries, and agriculture policy will clearly play a key role in our future relations. In order to contribute to the policy debate which is now underway on the relationship between agriculture policy and future accession, I commissioned studies from four well known independent experts in agricultural economics. Their reports on the agricultural policies of the six associated countries, and on alternative systems which could facilitate the future integration of agriculture policy in western and eastern Europe have now been completed and copies are attached for your information.

The studies were carried out by teams led by Prof A Buckwell (Wye College UK), Prof L Mahé (University of Rennes, France), Prof S Tangermann (University of Göttingen, Germany) and Prof S Tarditi (University of Siena, Italy).

The studies set out to meet three main objectives. First of all to provide expert opinion on present and potential agricultural policy of each associated country in terms of a number of internal and external constraints (e.g. the Uruguay Round Agreement) while taking into account the shared goal of integration with the European Union and in world markets. Secondly, on the basis of these factors and constraints, to recommend a range of agricultural policy options which should lead to a greater convergence between the policies of the European Union and the associated countries. Thirdly, to identify how the European Union could contribute to policy making in the associated countries, given foreseeable trends in European Union support for agriculture.

Whilst these reports express the views and opinions of the experts concerned and do not in any way reflect the views of the European Commission, I believe that they will make an important contribution to the discussion which will take place this year on alternative strategies for the development of sustainable agriculture policies in the European Union and the associated countries, with a view to future accession.

The Commission would welcome any comments or observations you may wish to make on the analysis and issues identified.



## **ABREVIATIONS**

**AELE** : Association Européenne de Libre Echange

**ALENA** : Association de Libre Echange Nord Americaine

**CEE** : Coût d'Elargissement Espéré

**ESP** : Equivalent Subvention au Producteur

**FMI** : Fonds Monétaire International

**FOB** : Free On Board

**FPP** : Fonds Publics de Propriété

**GATT** : General Agreement on Tarifs and Trade

**LBO** : Leverage Buying Out

**MEBO** : Management and Employees Buying Out

**MGS** : Mesure Globale de Soutien

**MISS** : Modèle International Simplifié de Simulation

**OCM** : Organisation Commune de Marché

**PAC** : Politique Agricole Commune

**PECO** : Pays d'Europe Centrale et Orientale

**PIB** : Produit Intérieur Brut

**PNB** : Produit National Brut

**RES** : Rachat des entreprises par les salariés

**UE** : Union Européenne

# PLAN DU RAPPORT

## **RESUME**

### **NOTE DE SYNTHESE**

### **RAPPORT**

#### **Introduction**

#### **1. Un élargissement de grande ampleur qui interpelle la PAC**

1.1. Les enjeux et les problèmes de l'intégration des PECO dans l'UE

1.2. Un élargissement de grande ampleur qui ajouterait de l'hétérogénéité

#### **2. Une transition douloureuse, hétérogène et lente, dans les PECO**

2.1. Le processus de transition : le constat

2.1.1. Une privatisation plus apparente que réelle

2.1.2. L'activité coopérative de service à l'agriculture est déconsidérée

2.1.3. Des prix toujours administrés, directement mais surtout indirectement

2.1.4. Une insuffisance du cadre juridique pour les transactions et les contrats

2.1.5. Une quasi inexistence du tissu commercial pour les services

2.1.6. Des facteurs de blocage spécifiques à l'industrie agro-alimentaire

2.2. Les mécanismes économiques de la transition

2.2.1. Mécanismes macro-économiques

2.2.2. Mécanismes sectoriels, en agriculture et dans l'agro-alimentaire

2.3. L'économie politique ou les jeux de pouvoir et d'intérêt dans la transition

2.3.1. Privatisation et groupes d'intérêt

2.3.2. Transition, institutions, politique, histoire

2.4. L'évolution récente des politiques agricoles

2.5. Conclusions partielles sur le constat

2.5.1. Les implications

2.5.2. Les perspectives

### **3. L'émergence d'une économie de marché à conforter**

#### **3.1. Des éléments favorables à une transition "réussie"**

3.1.1. Une amélioration de la situation macro-économique

3.1.2. Facteurs favorables au niveau de la production agricole

3.1.3. Facteurs favorables au niveau des entreprises agro-alimentaires

3.1.4. Facteurs favorables au niveau de la distribution et du commerce

#### **3.2. Les leçons possibles pour la stratégie d'ajustement structurel dans la transition**

3.2.1. Stratégies pour les pouvoirs publics des PECO

3.2.2. Le rôle de l'UE dans la période intermédiaire

### **4. Scénarios d'intégration des PECO dans l'UE**

#### **4.1. Les scénarios d'intégration envisageables**

4.1.1. Modalités d'intégration

4.1.2. Evolutions possibles dans l'UE : de l'achèvement de la réforme de la PAC

4.1.3. Evolutions possibles dans les PECO : de l'achèvement de la transition

4.1.4. Les questions budgétaires

#### **4.2. Coût et vraisemblance des scénarios d'intégration complète**

4.2.1. Stratégie d'intégration complète en l'an 2000

4.2.2. Stratégie d'intégration complète en l'an 2005

4.2.3. Situations comparées, en 2005, des stratégies d'intégration rapide et différée

#### **4.3. Un scénario possible d'intégration rapide, mais modulée**

### **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

### **ANNEXES**

**Annexe A. Calcul des aides compensatrices en cas d'extension de la PAC actuelle aux PECO**

**Annexe B. Les conséquences de l'Accord agricole du GATT pour l'Union Européenne**

**Annexe C. Le GATT et la nouvelle Politique Agricole Commune : une réforme inachevée**

# LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1. Situation économique globale comparée, Union Européenne à 12 et Pays d'Europe Centrale et Orientale

Tableau 1.2. Produit Intérieur Brut par tête exprimé en Parité de Pouvoir d'Achat (PPA)

Tableau 1.3. Consommation alimentaire par personne, 1985

Tableau 1.4. Part des dépenses alimentaires dans le total des dépenses dans les pays d'Europe Centrale et Orientale

Tableau 1.5. Situation de l'agriculture dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale avant 1990

Tableau 1.6. Production agricole comparée, Union Européenne à 12 et Pays d'Europe Centrale et Orientale, 1993, millions de tonnes

Tableau 2.1. Evolution du statut des terres agricoles

Tableau 2.2. Evolution récente de la production agricole dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (% par rapport à l'année précédente)

Tableau 2.3. Indice de la production agricole brute en 1993 dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale

Tableau 2.4. Balance commerciale agricole et agro-alimentaire des Pays d'Europe Centrale et Orientale

Tableau 2.5. Inflation et change en Roumanie, 1992-1994 (indices)

Tableau 3.1. Production, chômage et inflation dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale, 1991-1994

Tableau 4.1. Prix de soutien dans quelques PECO et dans l'UE

Tableau 4.2. Droits appliqués en 1994 et consolidés en Hongrie et en Roumanie

Tableau 4.3. Evaluation rapide des dépenses supplémentaires de la PAC dans une hypothèse d'intégration complète avec PAC inchangée (éventualité SQ pour l'UE)

Tableau 4.4. Produit National Brut et quote-part des Fonds Structurels (milliards de dollars)

Tableau 4.5. Coût d'élargissement espéré en 2005 et probabilité de divers scénarios (RA, RA)

# LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 4.1. Scénarios possibles d'intégration complète en fonction des éventualités, Statu Quo ou Réforme Achevée, à l'Ouest et à l'Est

Graphique 4.2. Coûts budgétaires et probabilité des scénarios d'intégration en l'an 2000 (coûts en milliards d'Ecus)

Graphique 4.3. Coûts budgétaires et probabilité des scénarios d'intégration complète en l'an 2005 (coûts en milliards d'Ecus)

Graphique 4.4. Intégration complète en 2000, situation en 2005 (coût et probabilité des différentes situations en 2005 après une intégration en 2000, coûts en milliards d'Ecus)

Graphique 4.5. Intégration rapide et modulée (Union douanière en 2000, situation en 2005)

# RESUME

L'élargissement de l'Union Européenne (UE) aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), Pologne, Hongrie, R. Tchèque et Slovaque, Roumanie et Bulgarie, est de grande ampleur du point de vue démographique. Cependant, les PECO sont beaucoup plus pauvres et plus agricoles que la moyenne des pays de l'UE. L'agriculture est un point sensible dans toute intégration. Ce sera le cas pour l'élargissement à l'Est.

La transition dans les PECO est lente. De nombreux blocages freinent les réformes. En conséquence, la privatisation est plus apparente que réelle et les structures de production agricoles et agro-alimentaires ont peu varié. L'économie agricole reste encore fortement réglementée à cause de l'émergence très lente du secteur privé, émergence d'autant plus lente que la part de l'économie privée était initialement faible.

L'un des obstacles essentiels à la transition dans le secteur agricole et agro-alimentaire vient de l'insécurité juridique et économique (pauvreté) qui incite à l'attentisme et à la recherche de l'autosuffisance (individuelle ou globale). L'inexistence de systèmes diversifiés nouveaux de fourniture des intrants et des services, et de prise en charge des produits, est un second obstacle majeur. L'appareil industriel agro-alimentaire est surdimensionné et souvent obsolète. Une grande part des produits de base passe par des circuits traditionnels à prix et marges réglementés de fait, sinon de droit. La méfiance accumulée à l'égard des structures coopératives freine l'organisation des agriculteurs en nouvelles unités de production efficaces et retarde l'apparition de coopératives de services qui ont eu une grande influence à l'Ouest. Les industries d'amont et d'aval restent fortement réglementées et absorbent les aides publiques qui bénéficient peu à l'agriculture.

Les phénomènes économiques et politiques à l'oeuvre dans la transition tendent à freiner, et même à menacer le processus. Les pénuries de produits de base dues à la rupture du système étatique entraînent un réflexe de maintien des contrôles publics sur l'approvisionnement, de fixation des prix pour freiner l'inflation et éviter les troubles politiques, et de freinage de la privatisation-réglementation. L'absence de stabilisation macro-économique prend souvent l'agriculture dans le ciseau des termes de l'échange et la prive de source de financement pour assurer la privatisation. L'instabilité monétaire et l'insécurité juridique retardent l'émergence du marché foncier.

L'ouverture des échanges, la privatisation plus aisée de l'import-export et du secteur de détail, la tendance à surévaluer la monnaie, contribuent à une détérioration de la balance agro-alimentaire. Des barrières tarifaires temporaires à l'entrée des produits agro-alimentaires occidentaux de haut de gamme semblent justifiées à condition que leur démantèlement soit programmé.

Les acteurs au pouvoir dans les entreprises d'Etat ou coopératives ont pour la plupart un intérêt au statu quo. Le réflexe individuel de maintien de l'acquis à tous les échelons de pouvoir diffère le

processus de privatisation et de création des conditions de la concurrence. La démonopolisation, souvent légalisée, tarde à rentrer dans les faits. L'économie politique actuelle des forces sociales et politiques dans les PECO retarde la transition. Au total, livrés à eux-mêmes et comptant sur leurs ressources financières et politiques propres, les PECO connaîtront une transition ralentie.

Dans ce constat global de stagnation, apparaissent des soupapes d'aération du système. La prolifération des petits marchés locaux et périurbains permet de satisfaire des créneaux de consommation. Plus on approche du commerce de détail, plus ces initiatives, peu exigeantes en capitaux, semblent facilitées. C'est la raison de la prolifération de magasins de détail spécialisés en produits importés que la production locale, peu flexible, ne satisfait pas. Apparaissent également, souvent avec une coopération étrangère, des firmes industrielles de qualité. Une économie de marché émerge lentement. La propagation de l'économie de marché est plus rapide quand existait initialement un secteur agricole privé important (cas de la Pologne). C'est surtout en amont et en aval que sont les facteurs de blocage.

L'intégration des PECO à l'UE est un enjeu politique et économique majeur pour les deux parties. L'agriculture est toujours un point sensible dans la création d'unions douanières. Son rôle dans l'intégration, comme d'ailleurs dans la transition, dépasse son importance dans l'économie, à cause des intérêts acquis à l'Ouest et de la sécurité alimentaire à l'Est, plus importante en raison de la précarité.

L'un des enjeux majeurs de l'intégration est le coût de la PAC étendue aux PECO. En cas d'intégration rapide (5 ans), la baisse récente de la production dans les PECO due à la transition ralentirait la récupération de leur potentiel et les excédents communautaires ne seraient pas alourdis notablement. Le coût de l'élargissement rapide serait important en transposant toute la PAC et les Fonds Structuraux, mais bien inférieur à certains chiffreages publiés. Une intégration complète différée coûterait plus cher encore par restauration plus marquée du potentiel agricole des PECO.

Le point central de notre analyse est l'interférence entre les deux processus : transition des PECO et dynamique de la PAC. L'intégration dans l'Union peut conforter la transition en apportant plus de sécurité, alimentaire, économique et institutionnelle. Sans intégration, la transition sera lente. Sans intégration, la réforme de la PAC risque également d'être moins achevée, car l'UE autonome ne changerait pas la PAC en profondeur.

On montre ainsi, compte tenu des probabilités affectées aux changements dans les deux prochaines sous périodes de 5 ans, que le "coût espéré ou probable" de l'intégration rapide est plus faible en régime de croisière. La probabilité du scénario d'avant garde (réformes réussies à l'Ouest et à l'Est) est aussi nettement plus forte en 2005 si l'intégration a lieu en l'an 2000.

Il faut donc diminuer les obstacles, au moins financiers, à l'intégration agricole. Une intégration partielle en l'an 2000 par le biais d'une Union Douanière (avec unicité directe ou progressive des prix ; maintien des Fonds Structurels à un niveau assimilable par les PECO ; réservation des aides compensatrices aux actuels membres de l'UE et réduction progressive ; attribution de quotas de référence aux PECO avec baisse de prix) semble être un scénario raisonnable et réalisable.

La PAC doit être amendée afin de faciliter cette transition : diminution des aides non liées à l'environnement et à l'entretien de l'espace, baisse sensible des prix de soutien en particulier sur le lait et le sucre (compensés transitoirement à l'Ouest), mise en place d'un système de double (ou triple) prix pour le lait, réduction de l'intervention par stockage à un filet de sécurité avec prix d'achat très proche des cours mondiaux, ...

Une telle stratégie d'intégration partielle rapide présente quelques risques. Elle peut cependant contribuer à une dynamique positive des réformes agricoles à l'Ouest comme à l'Est et faciliter l'intégration complète des PECO dans une Grande Europe dans une dizaine d'années.

# NOTE DE SYNTHÈSE

L'intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'Union Européenne (UE) représente un enjeu considérable pour l'avenir économique et politique de l'Europe. Cet élargissement est de grande ampleur du point de vue démographique (+ 27 %), mais les PECO sont beaucoup plus pauvres et plus agricoles que la moyenne de l'UE. La production agricole des six PECO considérés représente, selon les secteurs, entre 20 et 50 % de la production de l'Europe des 12. L'alimentation et l'agriculture y sont, dans la transition vers l'économie de marché, un enjeu politique et économique qui dépasse la part de l'agriculture dans la production et dans l'emploi. 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.

### **1. Un élargissement de grande ampleur qui interpelle la PAC**

Plusieurs forces poussent les PECO à l'intégration dans l'UE. La première, interne aux PECO, est de nature économique. L'Europe de l'Ouest apparaît en effet comme un idéal de prospérité. Il existe de plus certains intérêts commerciaux plus particuliers attirés par des perspectives de débouchés rémunérateurs. La seconde, externe aux PECO, trouve son origine dans l'UE actuelle et plus particulièrement dans certains pays (Allemagne) portés par des préoccupations géopolitiques, mais aussi économiques.

L'amplitude du saut à accomplir pour les PECO est grand s'ils doivent franchir très rapidement les nombreuses étapes déjà parcourues par les membres actuels de l'UE, étapes qu'ils ont accomplies en plusieurs décennies. Cependant, les risques géopolitiques liés à une transition chaotique vers l'économie de marché font qu'un rythme d'intégration plus rapide doit être envisagé pour les PECO dans la mesure où l'intégration elle-même est clairement un élément endogène au succès de la transition. L'intégration peut constituer, même avec une période d'adaptation prolongée, un garant contre des dynamiques de déstabilisation ou plus simplement de stagnation.

Ce rapport ne considère que le volet agricole et agro-alimentaire de l'intégration des PECO. Sa portée est cependant plus générale, aussi bien pour les pays de l'Europe de l'Est que pour l'UE elle-même. Dans les PECO, l'enjeu dépasse largement les questions d'emploi et de richesse nationale bien que le système agro-alimentaire pèse plus lourd qu'à l'Ouest. Il est surtout capital en raison du poids des produits de base dans le budget des ménages de ces pays dont les niveaux de vie comparés à ceux de l'Ouest sont faibles et à cause des répercussions politiques que pénuries et instabilité brutale des prix agro-alimentaires peuvent engendrer. Dans l'UE, le secteur agricole est également, avec quelques autres, sensible en raison de la forte protection dont il a bénéficié pendant de nombreuses années qui le met en grande partie à l'abri des concurrences internationales. Il est donc certain que les questions agricoles seront un point délicat dans le processus d'élargissement de l'UE à l'Est.

L'analyse présentée ici concerne les "quatre de Visegrad" (Pologne, Hongrie, République Tchèque et République Slovaque) et deux pays balkaniques (Bulgarie et Roumanie), dont il est admis que leur proximité géographique en fait les premiers candidats à l'intégration et leur taille un agrandissement d'ampleur suffisante pour soulever des difficultés.

De nombreuses questions de nature différente sont à prendre en considération dans l'examen des modalités et des enjeux de l'intégration des PECO à l'UE.

- La dimension temporelle est fondamentale.

- La dimension institutionnelle et légale est très complexe et soulève des enjeux qui dépassent le strict problème agricole de l'intégration. Le Marché Unique, en particulier, est considéré comme une nécessité par beaucoup même si l'adoption des principes de reconnaissance mutuelle et une réelle harmonisation des règles, des standards et de certaines politiques peut retarder le processus. Cette dernière hypothèse sera retenue bien qu'il nous semble qu'elle soit autant de nature politique que juridique.

- Une question adjacente mais tout aussi cruciale dans le processus d'élargissement est l'acceptabilité d'un ajustement progressif des niveaux des aides financières.

- La dimension budgétaire de l'élargissement ne manquera pas également d'être au centre des débats sur les modalités de l'intégration et des choix qui seront faits dans la période préparatoire. Est-elle cependant aussi préoccupante que certaines évaluations basées sur la transposition des politiques agricoles et structurelles actuelles de l'UE aux PECO le suggèrent ?

- La dimension économique de l'intégration de l'agriculture des PECO est aussi 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 entrer dans le nouveau cadre imposé par l'accord du GATT.

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

## **2. Une transition douloureuse, hétérogène et lente, dans les PECO**

Quatre ans après le renversement du système communiste, les agricultures des PECO 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 privatisation plus apparente que réelle**

La transition dans les PECO se fait très lentement. De nombreux blocages freinent les réformes. La privatisation est plus apparente que réelle. Les structures de production agricoles et agro-alimentaires ont peu varié. L'économie agricole reste encore fortement réglementée de fait, à cause de l'émergence très lente du secteur privé, émergence d'autant plus lente que la part de l'économie privée était initialement faible.

Il y a un écart important entre la présentation officielle de la privatisation et la réalité du terrain. La privatisation reste très partielle pour de multiples raisons, techniques, juridiques, économiques ou politiques. A l'exception de la Pologne déjà largement privatisée, la place des terres agricoles en usage privé n'a augmenté que faiblement, le plus souvent de plus par multiplication ou renforcement de petites structures à temps partiel ou tournées vers une stratégie d'autosubsistance. Les pourcentages de la privatisation sont d'ailleurs trompeurs.

Les services d'approvisionnement de l'agriculture (engrais, produits de traitement des cultures et machinisme agricole) faisaient l'objet de monopoles d'Etat dans le système centralisé. Leur privatisation s'est effectuée relativement facilement, dans les textes, par découpage des structures selon un zonage géographique ou administratif. Mais les structures régionales ainsi créées ne sont pas ou très peu privatisées, et elles ont gardé un pouvoir de monopole au niveau local. Les structures "privatisées" appartiennent en effet toujours à l'Etat. Pour différentes raisons, elles restent le plus souvent la propriété des Fonds Publics de Propriété.

De plus, les structures "privatisées" régionales conservent un pouvoir de monopole par l'accès privilégié à l'information, au financement et au pouvoir administratif. Ainsi, les achats d'engrais et de produits de traitement nécessitent le recours au crédit, crédit bonifié par l'Etat pour des montants limités. Les structures "privatisées" sont alors les mieux placées pour avoir accès à ces prêts bonifiés, essentiellement en raison

des liens "historiques" que la structure nationale dont elles sont issues entretenait avec l'Etat. Pour la même raison, l'accès aux devises fortes est, le plus souvent, réservé aux nouvelles structures "privatisées".

Il est donc très difficile de développer un secteur réellement privé qui puisse concurrencer les structures d'Etat régionalisées. Le pouvoir de monopole de ces dernières apparaît solide et dans l'état actuel des choses, les possibilités d'implantation d'entreprises réellement privées est difficile. Ces possibilités sont cependant plus fortes dans les régions géographiquement proches des pays de l'Ouest.

A l'aval, les entreprises peuvent être divisées en entreprises à caractère national, comme les sociétés nationales de stockage des céréales (PZZ en Pologne ou Romcéréral en Roumanie, par exemple), et en entreprises à caractère plus local. Dans les deux cas, la privatisation est plus théorique que réelle. Les Fonds Publics de Propriété détiennent toujours la majeure partie des titres de propriété créés.

Les investisseurs privés ne se précipitent donc pas pour acheter les entreprises d'aval "privatisées", théoriquement à vendre. L'investissement coopératif, éventuellement supporté par des politiques agricoles spécifiques d'aide, pourrait théoriquement supplanter l'investissement privé mais ce n'est pas le cas (cf. infra).

Ces difficultés de la privatisation des entreprises d'aval sont aggravées par le fait que l'activité coopérative de service à l'agriculture est déconsidérée et que les prix sont toujours administrés, directement mais surtout indirectement

Le cadre juridique qui développe la confiance des opérateurs pour des transactions complexes et risquées est très faible, à la limite inexistant. Ce cadre juridique fait défaut pour les transactions de première main, entre producteurs agricoles et industriels, et pour les transactions de seconde main, entre industries locales de collecte et industries de transformation ou de commercialisation.

Une difficulté générale de la transition à l'économie de marché est l'absence d'un tissu commercial pour les services à l'agriculture et aux industries d'amont et d'aval à l'agriculture. Le premier service défaillant est celui du financement. Les banques commerciales nouvellement créées ou "privatisées" ne possèdent pas, en général, de réseau à travers le pays permettant d'offrir un réel service de financement à l'agriculture et aux industries dérivées.

Parmi les freins à la transition de l'agro-alimentaire dans les PECO, il faut enfin citer un certain nombre d'éléments disparates, plus ou moins spécifiques au secteur : une technologie très souvent obsolète, une organisation industrielle mal adaptée (problème du zonage), un management insuffisamment préparé au marché concurrentiel, etc.

## **Les mécanismes économiques de la transition**

### *Sources macro-économiques d'instabilité qui menacent la réforme*

L'expérience Russe (mais ceci est également valable pour la majorité des pays de l'Est) montre clairement que l'instabilité macro-économique est le principal frein à la réforme. Dans le cas de la Roumanie, l'instabilité est caractérisée par des déficits budgétaires - quoique non officiels - qui dépassent 21 % du PNB en 1993. Ceci se traduit par une inflation très importante (en moyenne 200 %) sur la période 1989-93, des taux d'intérêt réels négatifs, un taux de change réel très volatile (surévaluation de la monnaie le plus souvent) et une baisse substantielle des recettes budgétaires de taxation.

La baisse des recettes fiscales a lieu alors même que des ressources supplémentaires seraient requises pour assurer la fourniture des services et de l'infrastructure et qu'il faudrait cibler les transferts sur les secteurs dans lesquels la réforme peut engendrer des risques nutritionnels.

- **Déficits publics** : Les entreprises d'Etat étaient la source principale des recettes fiscales avant la privatisation, source qu'il faut aujourd'hui remplacer. Cependant, les gouvernements des PECO ont le plus souvent du mal à diminuer rapidement le soutien qu'ils accordaient aux entreprises d'Etat en raison des liens avec l'emploi et de la faiblesse d'émergence d'un secteur privé capable d'absorber le travail libéré, en particulier dans les premières phases de la transition.

- **Taux de change** : Depuis 1991, tous les PECO ont connu une augmentation des taux de change réels même si la valeur nominale de leurs monnaies s'est dépréciée. Cette situation a largement contribué à une taxation des biens marchands dans la majorité des secteurs, y compris l'agriculture. Cette surévaluation a des effets négatifs sur le processus de réforme. Elle conduit, en première lieu, à la spéculation, l'évasion monétaire et le maintien des capitaux à l'étranger. Elle tend à diminuer le prix intérieur des biens capitaux importés (tels que les matériels agricoles ou les engrais, par exemple) par rapport aux prix des biens produits localement.

- **Inflation et taux d'intérêt réels** : Les expériences passées montrent que dans les économies en transition, les ménages cherchent à protéger leurs biens de l'inflation (et éventuellement de la dévaluation) par l'évasion des capitaux et la "dollarisation". Parce que des taux d'inflation élevés sont instables dynamiquement, les graines sont en place pour une inflation encore plus grande dans le futur. Par exemple, les firmes réagissent en retardant les investissements, ce qui retarde la réponse de l'offre que la réforme cherche à encourager.

### *Mécanismes sectoriels, en agriculture et dans l'agro-alimentaire*

La privatisation, telle qu'elle s'est déroulée jusqu'à aujourd'hui, a engendré un certain nombre d'effets pervers qui se sont cumulés dans, en quelque sorte, un cercle vicieux.

i) Les incertitudes sur les nouvelles règles du jeu ont découragé les producteurs agricoles à l'effort. La production agricole a en effet fortement chuté dans les premières années de la phase de transition : en 1992, dans tous les PECO, la production agricole était de 18 à 22 % inférieure à son niveau de 1989 (OCDE, 1993).

ii) 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, ...) et des intégrateurs a désorganisé leur activité.

iii) Les industries agro-alimentaires sont théoriquement en voie de privatisation, mais celle-ci est loin d'être effective. Les segments de consommation haut de gamme sont desservis par l'importation, mais aussi par le développement d'industries en joint-ventures avec des sociétés étrangères possédant un savoir-faire en termes de technologie et d'organisation de la production.

iv) Les pénuries entraînent une pression sur les prix qui alimente l'inflation.

v) La balance commerciale globale est perturbée par la baisse de la production, les pertes de marchés dans les anciens pays du CAEM et l'inadaptation en qualité des produits aux marchés occidentaux à devises fortes.

vi) La balance extérieure agro-alimentaire se détériore. L'ouverture extérieure n'allège pas assez la contrainte de réemploi de la main d'oeuvre excédentaire libérée par les secteurs les plus obsolètes en cours de restructuration.

vii) La répartition des revenus et de la propriété devient plus inégalitaire à cause de l'émergence du secteur libéralisé et des gains rapides obtenus dans les activités de commerce (qui tirent parti des distorsions du système, des pénuries et de la facilité plus grande d'échapper à certaines contraintes internes). Pour lutter contre la pauvreté, la tentation est grande de réglementer les flux quantitatifs de denrées (stocks de sécurité) par des canaux para-étatiques (maintien des fermes d'Etat en Roumanie, par exemple), ce qui contribue à freiner l'ajustement et la croissance de la production et à retarder la transition.

viii) L'insécurité de l'approvisionnement et des prix attendus, l'inflation, l'absence de sécurité juridique pour une grande part des titres de propriété et pour les transactions, le niveau de vie très faible et la part élevée

de l'alimentation dans le budget des ménages renforcent les stratégies individuelles d'autofourniture, de troc et de subsistance. L'émergence des marchés en est elle-même rendue plus difficile.

ix) L'administration des prix et l'inefficacité des circuits de collecte et de distribution conduisent certaines entreprises (lait, viandes, pain, ...) à intégrer toute la filière en ouvrant leurs propres magasins de détail.

### **L'économie politique ou les jeux de pouvoir et d'intérêt dans la transition**

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

L'inexistence ou la faiblesse des ressources budgétaires pour assurer les compensations qui atténueraient les blocages contribuent à freiner la transition. Comme dans bien des cas, la pression externe peut servir à renforcer le poids des réformateurs et à atténuer les contraintes de ressources auxquelles ils font face. C'est l'un des atouts de l'Union Européenne, des autres pays occidentaux et des organisations internationales.

Le pouvoir des intégrateurs d'influer sur les milieux politiques de décision et sur l'administration qui prépare les projets de réforme est renforcé par leur statut national, qui permet des relations concentrées avec le centre de décision. Leur pouvoir est encore renforcé par l'absence de "contestabilité" significative de leurs fonctions par émergence de coopératives ou d'associations d'agriculteurs, devenus méfiants à l'égard de toute organisation collective.

Dans le cas des entreprises collectives ou d'Etat sans monopole national, les capacités de blocage de l'évolution par les dirigeants et les employés sont moins fortes. Leur liaison aux structures de pouvoir politique sont moins directes et leur régulation passait surtout par la réglementation des prix et les relations techniques (approvisionnement, débouchés, etc.) avec d'autres entreprises publiques.

Le faible développement d'un pouvoir local, ou régional, indépendant de l'Etat ou du parti dominant avant et après la révolution, la survivance de sa dépendance financière à l'égard du budget de l'Etat central, l'absence de traditions de structures associatives non politiques, la structure très pyramidale du pouvoir politique et économique empêchent l'intermédiation des aspirations des citoyens à travers des canaux non politisés et de peser ainsi sur les réformes de façon décentralisée. Ce phénomène, moins marqué chez les

quatre de Visegrad que dans les deux pays balkaniques, est renforcé par la quasi-absence d'une réelle expérience démocratique des pays de Balkans avant la collectivisation forcée de l'après-guerre.

Le contexte idéologique contribue aussi à légitimer les instruments quantitatifs étatisés pour assurer la sécurité alimentaire au détriment des méthodes incitatives des économies de marché. Globalement plus efficaces, mais temporairement ou localement en défaut, les échecs de ces méthodes incitatives des économies de marché renforcent la croyance que seul l'Etat peut garantir la sécurité des approvisionnements.

L'héritage du passé et le degré d'étatisation de l'économie et des institutions, alourdit le handicap des pays et retarde fortement leur ajustement structurel.

### **L'évolution récente des politiques agricoles**

Tous les gouvernements des PECO ont un processus de réforme en cours. Mais la contrainte budgétaire limite les possibilités d'action. De plus, la conjoncture défavorable des premières années de la transition, et en particulier la dégradation de la balance commerciale, a conduit à mettre en oeuvre des politiques protectionnistes destinées à protéger le marché intérieur et à augmenter les subventions à l'exportation (dans le cas de la Hongrie essentiellement) pour encourager la recherche de débouchés extérieurs et de devises. L'Etat intervient donc encore de façon importante dans tous les PECO. Souvent, cette intervention se réfère explicitement aux mécanismes de la PAC dans une perspective d'intégration à l'UE (cas de la Pologne, de la Hongrie, des Républiques Tchèque et Slovaque en particulier). Dans la majorité des PECO, des organismes de régulation des marchés agricoles ont ainsi été créés, organismes qui interviennent sur les marchés par stockage et qui, parfois, subventionnent les exportations. Le coût, direct et indirect, de cette intervention est élevé, notamment parce que l'agriculture représente une part très importante des économies nationales.

Le rythme de développement général des PECO pour ce qui concerne la production agricole, le secteur amont et l'industrie alimentaire devrait rester lent dans l'état actuel des politiques économiques et structurelles. Il est raisonnable de penser que l'intégration des PECO dans l'UE serait un atout fondamental pour une plus grande sécurité des individus et des groupes à long terme. La privatisation effective et rapide de certaines industries, la démonopolisation des entreprises nationales de stockage des céréales pourrait alors s'effectuer sous le "parapluie" de l'UE. Compte tenu des incertitudes et des risques à l'heure actuelle, cette privatisation ne peut réellement s'effectuer malgré les pressions exercées par les bailleurs de fonds internationaux.

L'intégration des PECO dans l'UE est finalement un paramètre endogène pour le développement économique général des pays concernés, et tout particulièrement pour leur secteur agricole et rural.

### **3. L'émergence d'une économie de marché à conforter**

#### **Des éléments favorables à une transition "réussie"**

La situation macro-économique dans les PECO s'améliore. Après la chute brutale du PNB de 1989 à 1993, la reprise de la croissance est déjà confirmée en Pologne et en République Tchèque dès 1993, et s'annonce dans la plupart des autres pays considérés pour 1994. La maîtrise de l'inflation a progressé dans tous les pays qui ne sont plus en état d'hyper inflation, à l'exception de la Roumanie qui connaîtrait un taux de plus de 200 % en 1994. Le grand point noir des indicateurs macro-économiques reste le niveau élevé du taux de chômage qui continue d'augmenter.

#### *Au niveau de la production agricole*

Spontanément, les marchés de "village" se développent. Ils sont pratiques pour les producteurs et les consommateurs locaux. Les prix sont libres et déterminés en fonction des conditions de l'offre et de la demande. Le développement de ces marchés est un atout important pour une transition réussie vers l'économie de marché. Le développement de ces marchés doit être encouragé de façon à en faire de véritables marchés de référence et à obtenir une plus grande "vérité" des prix.

Certaines régions fortement agricoles, comme l'Ouest de la Pologne, cherchent à développer des bourses de commerce afin de centraliser les transactions et développer l'information publique. A travers ces bourses, on cherche également à favoriser les transactions à livraison différée. En amont des marchés villageois et des bourses de commerce, les producteurs agricoles sont organisés sous une forme d'autosuffisance qui garantit un minimum vital pour une population agricole et rurale forte. La restructuration et privatisation des terres agricoles est certes imparfaite et incomplète. Il existe cependant aujourd'hui des formes d'organisation de la production agricole qui permettent déjà de produire dans des conditions économiques compétitives par rapport aux cours mondiaux.

Même si les services d'approvisionnement à l'agriculture sont, le plus souvent, restés aux mains des anciens monopoles d'Etat aujourd'hui régionalisés, il y a cependant création d'entreprises privées de fourniture d'intrants à l'agriculture et de services. Ces sociétés, encore en nombre trop limité, sont dynamiques et peuvent, par entraînement, favoriser le processus de libéralisation.

### *Au niveau des entreprises agro-alimentaires*

De multiples formes de pseudo-privatisation se développent. Il y a tout d'abord la formule " Management and Employees Buying Out " (MEBO). Il y a également utilisation de la location-gérance avec promesse de vente. Ces formules souples permettent à des entrepreneurs de redémarrer des activités économiques traditionnelles dans un cadre proche de celui de l'économie de marché.

Les opportunités de marchés rémunérateurs existent. Il y a donc création d'entreprises nouvelles, souvent dans des créneaux relativement peu exigeants en capital comme la panification ou l'élaboration de produits laitiers frais.

Les joint-ventures, qui sont un atout majeur pour la transition, se mettent en place. Les avantages de ces structures sont multiples car elles ont suffisamment de capitaux et de capital humain pour mettre en place des technologies compétitives et adaptées, et une organisation rationnelle de la production. Leur capacité à innover et à anticiper la demande est grande.

### *Au niveau de la distribution et du commerce*

Le développement des points de vente est relativement aisé et rapide dans les PECO. Les magasins se développent dans les grandes villes, mais aussi dans les villes de tailles plus modestes. Le commerce de gros en amont des différentes formules de distribution est également actif, mais surtout pour les produits importés. Le commerce de détail peut donc être considéré comme un atout majeur dans la phase de transition vers l'économie de marché. Le risque le plus important est lié à la préférence vers les produits importés, à meilleure image et à plus forte valeur ajoutée, au détriment des produits agro-alimentaires produits localement.

## **Les leçons possibles pour la stratégie d'ajustement structurel dans la transition**

### *Pour les pouvoirs publics des PECO*

La réussite d'une transition rapide de l'économie agricole vers le marché passe par la cohérence entre les politiques globales, économiques et institutionnelles, et les politiques sectorielles appliquées au complexe agro-industriel.

La poursuite de la stabilisation macro-économique est fondamentale car elle joue un rôle déterminant dans les décisions intertemporelles des acteurs économiques. Les comportements d'épargne et d'investissement des ménages comme des entrepreneurs potentiels reposent sur leurs anticipations concernant la valeur future de leurs propres actifs, de ceux qu'ils envisagent d'acquérir, et de leurs revenus.

Sans stabilisation de la monnaie et de l'inflation, les comportements de prudence et de subsistance sont prédominants.

Un effort législatif considérable est en cours et doit être poursuivi pour clarifier la propriété immobilière et foncière, ainsi que les lois sur les contrats de location, moyens essentiels pour assurer la restructuration des exploitations agricoles de statut privé. Le renforcement de l'indépendance et du rôle du système judiciaire dans l'exécution des contrats privés et dans le respect des droits individuels par rapport à l'Etat et aux collectivités territoriales est le seul moyen de crédibiliser l'économie contractuelle et de responsabiliser les individus tout comme l'Etat, compte tenu de l'héritage d'absence de partage des pouvoirs.

Il est clair que c'est là l'un des problèmes les plus délicats de la transition qui déstabilise les emplois et les revenus dans les secteurs obsolètes et les organismes inutiles. La direction de l'action publique doit néanmoins s'écarter du maintien du laxisme budgétaire à l'égard des entreprises sous des arguments liés à l'emploi. C'est probablement l'usage le plus inefficace des fonds publics dans la transition car les bénéficiaires sont moins clairement identifiés et les dérapages plus probables.

La sécurité alimentaire serait mieux assurée par la mise en place d'un système de bons alimentaires liés aux conditions sociales que par une politique systématique de contrôle de l'offre et de la collecte des produits, accompagnée de façon inévitable d'une pénalisation des agriculteurs et d'une suppression des incitations à produire, sans être discriminante en faveur des populations cibles les plus fragilisées par la transition.

Même si le niveau de technicité dans bien des fermes coopératives ou étatisées était élevé, la parcellisation des tâches n'était pas favorable à la formation d'entrepreneurs. Il faut donner un contexte favorable à l'expression de l'esprit d'entreprise qui existe chez un certain nombre des cadres et développer les moyens de formation des agriculteurs en les exposant à des influences nouvelles.

#### *Rôle de l'UE dans la période intermédiaire*

L'UE a déjà mis en place de nombreux programmes d'aide à la transition qui fonctionnent effectivement dans le cadre des contraintes locales telles qu'elles ont été décrites. Trois actions pourraient être créées ou renforcées :

- accroître les stages et les visites d'hommes de terrain, de chefs d'entreprises, de jeunes agriculteurs en Europe de l'Ouest.
- promouvoir l'émergence de centres de gestion et de vulgarisation.

- mettre en place ou développer des programmes de création de *pépinières d'exploitations familiales* de façon à accélérer le processus de restructuration agraire.

Concernant l'assistance financière, un soin particulier doit être donné à l'établissement de conditionnalités strictes dans l'utilisation des fonds de façon à éviter l'absorption de capitaux pour renflouer des entreprises non viables.

Il serait souhaitable que l'UE adresse aux PECO un message clair sur les perspectives et les conditions de l'intégration. IL faudrait donc que les membres de l'UE s'accordent rapidement sur i) le terme probable de l'intégration, ii) l'évolution probable de la PAC d'ici 5 ans, et iii) la situation de référence prise en compte lors de l'intégration.

L'UE devrait affirmer clairement que la situation de référence pour les éventuels droits à produire, surfaces et troupeaux subventionnables, et quotas de production ne pourrait pas être postérieure à la réforme de la PAC. Quant à la cohérence avec la PAC, une certaine prudence à l'égard des consignes de rapprochement des politiques agricoles avec la PAC devrait prévaloir.

Les PECO attendent beaucoup du marché de l'UE, qui reste relativement fermé pour les produits sensibles (textiles et agriculture entre autres). La principale critique de la gestion actuelle des quotas préférentiels d'importations accordés aux PECO dans le cadre des Accords Européens est que la rente liée aux quotas tend à être captée pour les firmes occidentales qui bénéficient des licences. Il faudrait mieux en faire bénéficier les pays de l'Est plutôt que les firmes de négoce de l'UE. D'autre part, une attitude de responsabilité de la part de l'UE serait de mettre fin aux restitutions vers les PECO, mais, en même temps, de participer à la mise en place de filets de sécurité, alimentaires ou sociaux.

#### **4. Scénarios d'intégration des PECO dans l'UE**

L'impression qui domine le constat brièvement présenté ci-dessus est qu'en l'absence de choc extérieur important, l'achèvement de la transition sera un processus lent. A l'Ouest, la question posée est celle de la possibilité de réaliser l'intégration des PECO sur la base de la PAC actuelle ou dans le cadre d'une politique agricole commune qui aurait subi des ajustements complémentaires.

Le principe de l'intégration ultime étant posé, les scénarios envisageables sont très nombreux. Ils peuvent cependant être organisés autour de trois critères :

- le délai d'intégration,

- le degré d'intégration, et

- la simultanéité de l'intégration (tous les PECO ensemble ou individuellement).

C'est l'hypothèse de simultanéité qui est retenue dans les évaluations. Deux hypothèses sont faites pour l'horizon d'intégration, un délai de 5 ans (en l'an 2000) et un délai de 10 ans (en l'an 2005). Le degré d'intégration lui-même peut, par simplification, comporter deux niveaux : i) une intégration complète, c'est-à-dire l'application de toute la PAC en vigueur au moment de l'intégration et du régime des Fonds Structurels, et ii) une intégration modulée, comportant l'unicité de marché et la libre circulation des biens, mais un régime transitoire pour les aides compensatrices et les Fonds Structurels.

On examine d'abord les conséquences et la vraisemblance d'une intégration complète à l'horizon de 5 ou de 10 ans en fonction de l'évolution possible de la PAC dans l'UE et de la transition dans les PECO. Pour simplifier encore, on considère deux états extrêmes des agricultures et des politiques agricoles dans les deux zones : i) le statu quo (SQ) qui correspond, dans l'UE au maintien de la PAC actuelle jusqu'à l'horizon de l'intégration, et dans les PECO à la stagnation de la transition et des réformes (transition en panne), et ii) la Réforme Achevée (RA) qui correspond à l'Ouest à poursuite de la réforme de la PAC vers une intervention publique très réduite sur les marchés (cf. ci-dessous), et à l'Est à une transition réussie correspondant à une dérégulation effective de l'économie, agro-industrielle et agro-alimentaire en particulier (qui ne peut se concevoir sans succès de la transition dans l'ensemble de l'économie).

#### *L'achèvement de la réforme de la PAC*

Une réforme achevée devrait limiter le rôle de l'action publique, d'une part à pallier les défaillances de l'économie privée de marché dans la fourniture des biens publics et dans la couverture des risques liés à l'instabilité des prix, et d'autre part à corriger certaines situations extrêmes d'inégalités de revenus et de pauvreté. La probabilité d'évolution de la PAC vers une réforme achevée paraît très faible à l'horizon de 5 ans, comme le montre la prolongation du système des quotas laitiers et le report de la réforme de l'OCM sucre. Au total, une réforme "achevée" de la PAC semble très improbable à l'horizon de l'an 2000. Elle est un peu plus vraisemblable à l'horizon 2005 en raison du poids croissant de la pression de l'environnement. A titre indicatif, on affectera les probabilités 0,1 et 0,2, respectivement, aux éventualités d'une réforme poursuivie d'ici 5 ou 10 ans, respectivement.

#### *Réforme et transition achevées dans les PECO*

Par réforme et transition achevée dans les PECO, on entend une transition réussie vers l'économie de marché, la fin des prix administrés et la privatisation réelle du secteur productif, hors services publics. Les

PECO retrouveraient d'abord leurs niveaux de production de 1990, auraient un taux de croissance de 2 à 4 %, et leurs échanges extérieurs feraient l'objet d'interventions minimales pour les produits agricoles de base, mais une protection douanière des produits agro-alimentaires de seconde transformation n'est pas déconseillée à un horizon de 5 à 10 ans.

En fait, sous réserve d'examen plus approfondi et à quelques exceptions près, il semble bien les agricultures des PECO ont plus besoin d'un système de mise en marché et d'exportation efficaces que de protection douanière proprement dite puisqu'ils reçoivent des prix sensiblement plus bas que les cours mondiaux. Au total la "réforme achevée" dans les PECO apparaît quasi impossible à un horizon de 5 ans (la probabilité affectée est de 0,1), et moins invraisemblable dans un délai de 10 ans (probabilité de 0,5).

### *Les questions budgétaires*

La pierre d'achoppement le plus souvent citée de l'intégration agricole complète des PECO est le coût budgétaire de l'élargissement de l'UE vers des pays plus agricoles que la moyenne communautaire, et surtout trois à quatre fois moins riches. Le coût de l'élargissement tient au coût d'une PAC étendue à l'Est et aux fonds structurels.

D'ici 5 ans, l'augmentation de la production dans l'ensemble des PECO ne semble pas en mesure d'alourdir de façon sensible les restitutions sur les céréales et la viande bovine, ni sur les produits laitiers et le sucre puisque la transposition de la PAC supposerait la fixation de niveaux de quotas proches des niveaux actuels de production, ou en tout cas proches des niveaux actuels de consommation. Les évaluations sommaires d'augmentation des dépenses du FEOGA Garantie liées au soutien des prix et des primes compensatrices sont de l'ordre de 6 milliards d'Ecus.

Les dépenses prévisibles dans le cadre des Fonds Structurels et de Cohésion ont donné lieu également à des évaluations très élevées. Ces évaluations correspondent à des parts de PNB que les PECO ne sont pas en mesure de "digérer". Des taux de 2 à 4% sont des maximum et ont été retenus pour évaluer les dépenses supplémentaires. La fourchette est comprise entre 3,5 et 8 milliards d'Ecus selon le taux de transfert et le délai d'intégration.

Les hypothèses de base de notre analyse reposent sur la synergie transition-intégration. De ce fait, une poursuite de la réforme de la PAC est plus probable entre 2000 et 2005 dans une grande Europe. Les probabilités de réforme achevée et de transition réussie sont alors plus grandes. Le coût annuel espéré en 2005 de l'intégration complète serait alors de 13 milliards d'Ecus, un coût notablement plus faible que celui de l'intégration différée. Au delà des conjectures budgétaires, le fait que le scénario "Transition Réussie - Réformes Achevées" devienne considérablement plus probable est peut être l'idée essentielle à retenir. Dans

cette perspective, les obstacles à l'intégration rapide devraient être levés autant qu'il est possible et dans ce cadre, une intégration partielle, plus aisée à accomplir, trouve un certain attrait.

#### *Une intégration rapide mais modulée*

Dans l'intérêt des PECO, et sans doute de l'Europe toute entière, conforter la transition est un objectif prioritaire. Une intégration, même partielle sans tous les avantages de la PAC, est un atout considérable. De plus, les possibilités des PECO d'absorber des transferts (PAC + Fonds Structurels) importants par rapport à leur PNB sont limitées. Une intégration partielle envisageable pourrait comporter :

- le maintien des Fonds Structurels, qui sont le besoin essentiel des PECO pour restaurer leurs infrastructures, leurs services publics, etc.
- le report de l'admission aux aides compensatrices sur les grandes cultures et la viande bovine, qui devraient de toutes façons diminuer.
- l'unification rapide sinon immédiate des prix de marché assurée par la libre circulation.
- l'extension des quotas de production à prix garantis aux PECO pour le lait et le sucre ; une baisse substantielle du prix garanti de ces productions (-30 % environ), compensée dans l'UE par des aides dégressives sur une période longue ; l'instauration d'un système de double ou triple prix pour le lait.
- la réduction du rôle de l'intervention à son véritable objet de stabilisation en verrouillant le prix d'achat du stockage public à un niveau ne dépassant pas de 10 % une moyenne mobile du prix FOB.

Un tel scénario 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.

Une telle stratégie présente quelques risques. Elle peut cependant contribuer à une dynamique positive des réformes agricoles à l'Ouest comme à l'Est.

# RAPPORT

## Introduction

L'intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'Union Européenne (UE) représente un enjeu considérable pour l'avenir politique et économique de l'Europe. L'enjeu politique sera mieux analysé par d'autres auteurs. L'enjeu économique est de taille pour l'Europe de l'Ouest actuellement en récession qui peut y trouver de nouveaux espaces de marché. L'effet d'échelle apporté par un grand marché est généralement considéré comme l'un des bénéfices essentiels à long terme de l'intégration.

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. Les PECO sont plus agricoles et plus pauvres que les membres actuels de l'UE. L'alimentation et l'agriculture y sont un enjeu considérable, politique et économique, dans la transition vers l'économie de marché.

La transition des PECO est lente et parfois chaotique. Elle risque d'être longue sans un appui extérieur pour conforter les vecteurs des réformes en cours.

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 sont intégrés ou non dans l'UE. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que le cadre institutionnel et la sécurité apportés par l'intégration dynamiseraient, au delà des transferts de capitaux, le processus de transition.

Après une analyse globale des enjeux de l'intégration et une analyse comparative sommaire des agricultures des deux zones, une deuxième section est consacrée au constat de la transition et à son analyse économique et politico-institutionnelle. Dans une troisième section, sont examinés les signes précurseurs de l'émergence de l'économie de marché et les leçons, tant pour les pays en transition que pour l'Europe de l'Ouest, du constat de la transition pour conforter celle-ci et faciliter ultérieurement l'intégration de l'agriculture des PECO dans l'UE. La quatrième section envisage et évalue plusieurs scénarios combinés d'évolution, à l'Est comme à l'Ouest, et conclut sur un scénario raisonnablement envisageable, compte tenu des diverses contraintes pesant sur l'intégration comme sur la transition.

## **Section 1. Un élargissement de grande ampleur qui interpelle la PAC**

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

Plusieurs forces poussent les pays d'Europe Centrale et Orientale à l'intégration dans l'Union Européenne. La première, interne aux PECO, est de nature économique. L'Europe de l'Ouest apparaît en effet comme un idéal de prospérité. Il existe de plus certains intérêts commerciaux plus particuliers attirés par des perspectives de débouchés rémunérateurs. La seconde, externe aux PECO, trouve son origine dans l'UE actuelle et plus particulièrement dans certains pays (Allemagne) portés par des préoccupations géopolitiques, mais aussi économiques. D'autres pays de l'UE ont des positions plus nuancées, qu'ils soient soucieux que le rééquilibrage à l'Est ne se fasse pas aux dépens des pays du Sud de l'Europe ou qu'ils voient au contraire dans l'élargissement une occasion de faire évoluer la Construction Européenne dans une direction plus proche de leurs conceptions.

Le Traité de Rome donne, de toutes façons, une sorte de droit d'entrée aux pays européens démocratiques. Les stratégies diverses agiront sans doute plus sur le rythme et les délais que sur l'issue finale qui sera l'intégration. Le Conseil Européen de Copenhague a confirmé en 1993 que les "pays européens d'Europe Centrale et Orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union Européenne".

Baldwin (1994) a bien montré l'amplitude du saut à accomplir pour les PECO s'ils doivent franchir très directement les nombreuses étapes déjà parcourues par les membres actuels de l'Union, étapes que ces derniers ont accomplies en plusieurs décennies. Cependant, les risques géopolitiques liés à une transition chaotique vers l'économie de marché font qu'un rythme d'intégration plus rapide doit être envisagé pour les PECO dans la mesure où l'intégration elle-même est clairement un élément endogène au succès de la transition. L'intégration peut constituer, même avec une période d'adaptation prolongée, un garant contre des dynamiques de déstabilisation ou plus simplement de stagnation.

Ce rapport ne considère que le volet agricole et agro-alimentaire de l'intégration des PECO. Sa portée est cependant plus générale, aussi bien pour les pays de l'Europe de l'Est que pour l'UE elle-même. Dans les PECO, l'enjeu dépasse largement les questions d'emploi et de richesse nationale bien que le système agro-alimentaire pèse plus lourd qu'à l'Ouest. Il est surtout capital en raison du poids des produits de base dans le budget des ménages de ces pays dont les niveaux de vie comparés à ceux de l'Ouest sont faibles et à cause des répercussions politiques que pénuries et instabilité brutale des prix agro-alimentaires peuvent engendrer. Dans l'UE, le secteur agricole est également, avec quelques autres, sensible en raison de la forte protection dont il a bénéficié pendant

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

L'analyse présentée ici concerne les "quatre de Visegrad" (Pologne, Hongrie, République Tchèque et République Slovaque) et deux pays balkaniques (Bulgarie et Roumanie), dont il est admis que leur proximité géographique en fait les premiers candidats à l'intégration et leur taille un agrandissement d'ampleur suffisante pour soulever des difficultés.

De nombreuses questions de nature différente sont à prendre en considération dans l'examen des modalités et des enjeux de l'intégration des PECO à l'UE.

- La dimension temporelle est fondamentale. Elle fera l'objet d'un traitement à part dans la section où seront présentés les scénarios envisageables d'intégration.

- La dimension institutionnelle et légale est très complexe et soulève des enjeux qui dépassent le strict problème agricole de l'intégration. Une hypothèse 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 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'adoption des principes de reconnaissance mutuelle et une réelle harmonisation des règles, des standards et de certaines politiques peut retarder le processus. Cette dernière hypothèse sera retenue bien qu'il nous semble qu'elle soit autant de nature politique que juridique.

- Une question adjacente mais tout aussi cruciale dans le processus d'élargissement est l'acceptabilité d'un ajustement progressif des niveaux des aides financières qu'elles soient ciblées sur les facteurs de production (aides compensatrices de la PAC actuelle) ou structurelles (Objectifs de Cohésion, Fonds Structuraux). Les conséquences politiques, budgétaires et économiques, tant dans les PECO que dans l'UE actuelle, de l'option prise sont considérables.

- La dimension budgétaire de l'élargissement ne manquera pas d'être également 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 et des transferts énormes de balance de paiement vers l'Est. Ce scénario extrême n'est pas le seul envisageable. Les conséquences budgétaires de l'intégration sont 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 le type d'intégration envisagé à court-moyen terme.

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

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

Sur la seule base de la situation antérieure à 1990, la production agricole des six PECO considérés représente entre 20 et 50 %, selon les secteurs, de la production de l'Europe des 12 alors que leur population n'est que de 27 % environ. Si l'on tient compte des marges de progrès de productivité disponibles, le poids agricole des candidats à l'entrée est encore plus considérable (un alignement des rendements céréaliers sur ceux de l'Europe des 12 correspondrait à une production de céréales de près de 100 millions de tonnes, chiffre qu'il faut comparer à la production actuelle de l'Europe des 12 égale à environ 165 millions de tonnes). Les PECO semblent dotés d'avantages comparés potentiels dans les grandes cultures, le lait, le porc, et certains fruits.

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

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 (cf. Annexe B) que les contraintes du GATT conduisent, à elles seules, à une réforme profonde de la nouvelle PAC en raison du mode de calcul du soutien interne et des équivalents tarifaires consolidés. Le volet réduction des exportations subventionnées serait plus contraignant sur quelques produits, mais dans une proportion finalement modeste. Pour les PECO, la situation est dans l'ensemble similaire, les équivalents tarifaires étant également fixés à des niveaux élevés. Le volet soutien interne pourrait être contraignant pour les pays qui l'ont fixé en monnaie nationale et où l'inflation continuerait à un rythme rapide. Le volet réduction des exportations subventionnées ne concernerait (éventuellement) que la Hongrie.

En cas d'intégration comportant un relèvement des prix garantis dans les PECO par rapport à la situation actuelle, on pourrait imaginer une réclamation des pays tiers dans le cadre de l'article XXIV-6 du GATT. Toutefois les équivalents tarifaires agricoles consolidés semblent tous plutôt supérieurs ou égaux à ceux de l'UE.

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

L'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale constituerait un changement nettement plus important, en terme de population et de surface, que l'élargissement aux Pays du Nord de l'Europe. La population des PECO représente en effet un peu moins du tiers de la population de l'UE à 12. Cet élargissement correspondrait à un accroissement important des surfaces (plus de 53000 000 hectares, pour une superficie agricole utilisée de 1,3 million d'hectares à l'heure actuelle dans l'Europe des 12). Par contre, l'impact de l'élargissement mesuré en terme d'accroissement du Produit Intérieur Brut (PIB) serait limité dans la mesure où le PIB des PECO ne représente que 4 % environ du PIB de l'Europe des 12. Le PIB par tête varie entre 1130 \$ en Roumanie et 2970 \$ en Hongrie, alors que le PIB par tête est égal à environ 17000 \$ dans l'UE et à près de 8000 \$ en Grèce, pays de l'UE qui se rapprocherait "le plus" des PECO en termes de contribution de l'agriculture à la croissance et à l'emploi. Une comparaison entre les PIB par tête (exprimés en parités de pouvoir d'achat) des pays de l'Est et des pays de l'UE situe les premiers à des niveaux inférieurs de plus de moitié par rapport aux seconds. L'écart a, de plus, tendance à croître depuis la privatisation (cf. tableau 1.2).

Tableau 1.1. Situation économique globale comparée, Union Européenne à 12 et Pays d'Europe Centrale et Orientale

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

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

Tableau 1.2. Produit Intérieur Brut par tête exprimé en Parité de Pouvoir d'Achat (PPA)

	1990		1993	
	\$ (PPA)	UE=100	\$ (PPA)	UE=100
Bulgarie	4 106	26	1 803	10
R. Tchèque	8 844	57	7 541	44
R. Slovaque	7 428	48	4 923	28
Hongrie	6 766	43	5 996	35
Pologne	4 894	31	4 305	25
Roumanie	3 417	22	2 806	16
Slovénie	8 916	57	7 928	46
Grèce	7 387	47	8 469	49
Portugal	8 364	53	9 982	58
Espagne	11 749	75	13 110	76
Union Européenne	15 637	100	17 288	100

Source : WIIW ; tableau présenté dans Direction de la Prévision, 1994.

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

Tableau 1.3. Consommation alimentaire par personne, 1985

	Calories	Protéines	Viandes	Lait	Sucre	Céréales et pain
Pologne	3289	101,8	67	403	41	118
Tchécoslovaquie	3473	103,3	86	239	35	111
Hongrie	3541	101,7	77	175	35	110
Roumanie	3358	104,3	60		26	143
Bulgarie	3634	106,3	77	250	35	144
France	3273	111,3	106	84	34	80
Allemagne de l'Ouest	3476	101,0	100	112	37	74
Royaume-Uni	3218	88,0	74	141	37	83
Espagne	3365	96,5	75	102	33	77
Finlande	3080	95,6	68	182	37	73

Source : Jackson et Swinnen, 1993, p. 46 ; calories par jour, protéines en grammes par jour, autres données en kg par an.

Tableau 1.4. Part des dépenses alimentaires dans le total des dépenses dans les pays d'Europe Centrale et Orientale

	1989	1993
Bulgarie	30	36
République Tchèque	32	31
République Slovaque	n.d.	n.d.
Hongrie	25	25 <sup>(1)</sup>
Pologne	40	36
Roumanie	n.d.	58

Source : d'après Jackson et Swinnen, 1993 ; 1 : 1992.

Les PECO sont également des pays nettement plus agricoles que l'UE. L'agriculture des PECO représente en effet une part importante du Produit National Brut (PNB) de ces pays (12 % en 1989), avec des différences importantes entre pays (de 6,3 % pour la République Tchèque à 15,5 % pour la Hongrie), alors que la part de l'agriculture dans le PNB dans l'UE est d'environ 3 %. Ces parts ont varié de 1989 à aujourd'hui, dans des proportions parfois importantes (de 14,2 % à plus de 21% en Roumanie), mais pas nécessairement à la hausse (de 6,3 % à 5 % en République Tchèque). L'agriculture des PECO emploie en conséquence également plus de main d'oeuvre que la moyenne des pays de l'UE avec, à nouveau, des différences sensibles selon les pays : en 1989, l'agriculture Roumaine représentait 28,2 % de l'emploi total, l'agriculture Tchèque moins de 10 %. En moyenne, le nombre d'actifs agricoles à l'hectare est deux fois plus important dans les PECO que dans l'Union Européenne (Ferenczi, 1994).

Tableau 1.5. Situation de l'agriculture dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale avant 1990

	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Tchécoslovaquie
Superficie des terres agricoles, 1989, milliers d'hectares	6165	6511	18791	15038	6778
Superficie des terres arables, 1987, milliers d'hectares	3825	5046	14403	9994	4755
Secteur étatisé (%)	85	85,4	22,2	86	93,9
Part de l'agriculture dans :					
le revenu national (1988)	13,1	13,8	14	18	7,1
le PNB (1965-87)	20,5	24,2	26,2	29,5	15,3
l'emploi (1988)	19,2	20,4	27,7	28,5	11,9
l'investissement (1989)	8,5	14,7	15,6	17,1	18,5
Part de l'agriculture dans la population active, 1989					
milliers	827,3	915,8	4539	3012,3	820
%	18,7	19	25,6	27,5	10,3
dont secteur privé	n.d.	19,2	68,8	n.d.	5,6

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

La production agricole des PECO représente des volumes importants par rapport à ceux de l'UE (cf. tableau 1.6). Ainsi, en 1993, la production céréalière des PECO est égale à 39,7 % de celle de l'UE, la production bovine à 14,7 %, et la production laitière à 22,3 %. Cette production est inégalement répartie selon les pays. La Pologne est le premier producteur de céréales (23,4 millions de tonnes en 1993), suivie par la Roumanie (15,1 millions de tonnes) et la Hongrie (8,3 millions de tonnes). Ces trois pays sont également les principaux producteurs de viandes (la Pologne représentant, à elle seule, près de 40 % de la production).

Tableau 1.6. Production agricole comparée, Union Européenne à 12 et Pays d'Europe Centrale et Orientale, 1993, millions de tonnes

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

Source : OCDE, 1994 ; La Situation de l'Agriculture dans la Communauté, 1994 ; 1 : année 1992.

L'agriculture des PECO est moins productive que celle des pays de l'UE. Cela peut se vérifier, par exemple, au niveau des rendements moyens en céréales qui sont dans tous les PECO plus faibles, 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 (cf. également Annexe A).

## **Section 2. Une transition douloureuse, hétérogène et lente, dans les PECO**

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. Or ce secteur est d'une importance cruciale pour les PECO en termes d'emplois, de contribution au revenu national et de balance commerciale (cf. Section 1). 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.

### **2.1. Le processus de transition : le constat**

Le stade actuel de la transition présente une série de facteurs de blocages qu'il est possible de résumer de la façon suivante.

#### **2.1.1. Une privatisation plus apparente que réelle**

D'une façon générale, les lois de privatisation de l'agriculture et des secteurs d'amont et d'aval ont été passées dès le début des années 1990. Ces lois posent le principe et les méthodes de la privatisation, c'est-à-dire le transfert de la propriété de la terre et des entreprises commerciales et industrielles aux individus. Les nouveaux propriétaires des terres sont généralement les anciens propriétaires dont les terres avaient été collectivisées dans le cadre de l'économie planifiée. Dans le cas des entreprises industrielles ou commerciales, la propriété est transférée à des Fonds Publics de Propriété (FPP) chargés de la restructuration des entreprises dans le contexte de l'économie de marché, puis de la vente des titres de propriété (actions) à des investisseurs privés.

Il apparaît un écart important entre la présentation officielle de la privatisation et la réalité du terrain. La privatisation reste très partielle pour de multiples raisons, techniques (absence de relevés cadastraux fiables), juridiques (contestations des droits, en particulier de la part des anciens propriétaires fonciers), économiques (faiblesse de la rentabilité potentielle des investissements) ou politiques (absence d'une volonté réelle de privatisation de la part des pouvoirs intermédiaires et des coalitions d'intérêt).

*Problèmes de privatisation au niveau de l'exploitation agricole*

L'idée maîtresse de la restructuration de la production agricole est la décollectivisation, c'est-à-dire la transformation et le démantèlement des fermes d'Etat ou collectives et le retour à l'entreprise individuelle et à la propriété privée des facteurs de production. Le problème foncier est naturellement au coeur de cette restructuration. A l'exception de la Pologne, la terre était, sous régime communiste, travaillée très majoritairement par l'intermédiaire de fermes d'Etat ou collectives (cf. tableau 2.1), et ce sont ces terres qui doivent faire l'objet de la restructuration. De manière générale, le processus est lent et difficile, en particulier en raison des difficultés rencontrées pour confirmer la validité des titres de propriété.

Tableau 2.1. Evolution du statut des terres agricoles

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

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

Le passage à la propriété privée des terres ou à un régime d'exploitation privée de ces dernières a revêtu plusieurs formes (cf., Pouliquen, 1993 ; OCDE, 1994). La restitution des terres aux anciens propriétaires privés, sur la base donc de titres de propriété anciens, fut une forme de privatisation des terres. Mais les propriétaires qui ont réussi à faire valoir leurs droits ne se sont pas, le plus souvent, "lancé" dans l'activité agricole 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 a été une seconde formule de privatisation (cas de la Roumanie, par exemple). Il en a résulté un morcellement et un émiettement des terres agricoles entre de multiples propriétaires et l'absence de marché foncier 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 2 hectares en Roumanie à l'heure actuelle. Le danger de l'émiettement a conduit certains PECO (République Tchèque et Hongrie) à proposer des formules théoriquement plus prudentes en demandant, par exemple, aux anciennes fermes collectives de se restructurer "de l'intérieur" sous des formes diverses (sociétés anonymes, sociétés anonymes à responsabilité limitée, coopérative libre, etc.). Mais, ces formules n'ont pas permis la création d'exploitations agricoles véritablement compétitives et une réelle privatisation. Ainsi, en Hongrie, 99 % des anciennes exploitations collectives avaient choisi de devenir des coopératives, dans une transformation essentiellement de "façade" (OCDE, 1994). Fin 1993, 10 à 15 % des sociétaires seulement avaient choisi d'exploiter pour leur propre compte. Dans le cas des fermes d'Etat, la privatisation est également très difficile. La faiblesse de leur rentabilité et leur endettement font que des investissements extérieurs sont pratiquement impossibles. Dans la majorité des cas, les fermes d'Etat sont encore entre les mains des agences d'Etat chargées de leur privatisation.

Au total, et à l'exception de la Pologne déjà privatisée, la place des terres agricoles en usage privé n'a donc augmenté que faiblement (cf. tableau 2.1), le plus souvent de plus par multiplication ou renforcement de petites structures à temps partiel ou tournées vers une stratégie d'autosubsistance. De plus, les pourcentages de la privatisation sont trompeurs, en particulier parce que les droits de propriété définitifs ne sont attribués que très lentement. A la fin de l'année 1993, près de 93 % des terres étaient officiellement privatisés en Roumanie. Mais, sur les 10 millions d'hectares privatisés en 1990, 2 millions seulement font l'objet de titres définitifs et 8 millions de titres provisoires. Au rythme actuel de transformation des titres provisoires en titres définitifs, la privatisation des terres ne devrait être terminée que dans 20 ans, au mieux. De même, dans le cas de la Bulgarie, la plupart des coopératives nouvellement créées (1230 sur 547 000 hectares en 1993) sont installées sur des terres attribuées pour un usage temporaire et elles ne peuvent donc pas être considérées comme des structures d'exploitations stables (OCDE, 1994).

D'une façon plus générale, la question foncière illustre bien le problème de la transition des PECO qui se situent entre deux logiques de système : celle du système centralisé d'une part, celle de l'économie de marché d'autre part. La privatisation a remis en cause le système centralisé, mais l'économie de marché n'est pas encore suffisamment installée pour permettre l'apparition d'unités de production gérables par des unités familiales et viables économiquement.

#### *Problèmes de privatisation de l'amont de l'agriculture*

Les services d'approvisionnement de l'agriculture (engrais, produits de traitement des cultures et machinisme agricole) faisaient l'objet de monopoles d'Etat dans le système centralisé. Leur privatisation s'est effectuée relativement facilement, dans les textes, par découpage des structures

selon un zonage géographique ou administratif. Mais les structures régionales ainsi créées ne sont pas ou très peu privatisées, et elles ont gardé un pouvoir de monopole au niveau local.

Les structures "privatisées" appartiennent en effet toujours à l'Etat. Pour différentes raisons, elles restent le plus souvent la propriété des Fonds Publics de Propriété.

La première raison relève de la rentabilité actuelle et future de ces activités. Dans l'état actuel de désorganisation de l'activité agricole, l'aptitude de structures importantes à satisfaire la demande des propriétaires est faible. La rentabilité anticipée est donc limitée et il y a peu d'incitations, pour les investisseurs privés, à acquérir de telles structures.

La seconde raison relève de l'organisation de la fonction de production de ces entreprises d'amont. Organisées pour répondre à des demandes de très grandes structures, elles sont aujourd'hui inadaptées pour satisfaire à des demandes plus diversifiées et plus faibles en volume de la part des "nouveaux" producteurs-propriétaires agricoles. Elles sont également inadaptées pour faire face à une demande "latente" de la part de ces nouveaux producteurs-propriétaires agricoles. Les entreprises de machinisme agricole du type AGROMECA en Roumanie illustrent clairement cette inadéquation entre l'offre et la demande.

La troisième raison réside dans l'état réel des actifs des sociétés. Les matériels sont anciens, avec des taux de panne élevés. Le plus souvent, aucun investissement n'a été réalisé depuis 1990. La valeur réelle des actifs des entreprises est donc faible.

La quatrième raison réside dans les réévaluations d'actifs au bilan réalisées par les Fonds Publics de Propriété, réévaluations qui visaient à augmenter le prix de vente des entreprises. En pratique, cette opération "repousse" les investisseurs potentiels et empêche une réelle privatisation.

De plus, les structures "privatisées" régionales conservent un pouvoir de monopole par l'accès privilégié à l'information, au financement et au pouvoir administratif. Ainsi, les achats d'engrais et de produits de traitement nécessitent le recours au crédit, crédit bonifié par l'Etat pour des montants limités. Les structures "privatisées" sont alors les mieux placées pour avoir accès à ces prêts bonifiés, essentiellement en raison des liens "historiques" que la structure nationale dont elles sont issues entretenait avec l'Etat. Pour la même raison, l'accès aux devises fortes est, le plus souvent, réservé aux nouvelles structures "privatisées".

Il est donc très difficile de développer un secteur réellement privé qui puisse concurrencer les structures d'Etat régionalisées. Le pouvoir de monopole de ces dernières apparaît solide et dans l'état actuel des choses, les possibilités d'implantation d'entreprises réellement privées est difficile. Ces

possibilités sont cependant plus grandes dans les régions géographiquement proches des pays de l'Ouest.

### *Problèmes de privatisation de l'aval de l'agriculture*

Les entreprises d'aval peuvent être divisées en entreprises à caractère national, comme les sociétés nationales de stockage des céréales (PZZ en Pologne ou Romcéréal en Roumanie), et en entreprises à caractère plus local. Dans les deux cas, la privatisation est plus théorique que réelle. Les Fonds Publics de Propriété détiennent toujours la majeure partie des titres de propriété créés, pour des raisons identiques à celles développées dans le cas des entreprises d'amont : différence entre la "valeur de marché" et la "valeur de bilan" (cette différence est aggravée par la surcapacité manifeste des entreprises d'aval) ; difficulté à évaluer la valeur de marché des entreprises ; rentabilité anticipée très faible et très incertaine ; dépendance de l'activité de l'agriculture, etc.

La première transformation des produits agricoles est de plus en plus considérée comme une activité de prestation de services à faible valeur ajoutée. La concurrence locale et internationale a tendance à maintenir la rémunération de ces services à des niveaux minima. Les investissements nécessaires pour fournir les services de stockage des grains et d'abattage des animaux dans les PECO impliquent des charges d'amortissement très fortes, en tout cas trop fortes par rapport à la rémunération "normale" de ces services.

Les investisseurs privés ne se précipitent donc pas pour acheter les entreprises d'aval "privatisées", théoriquement à vendre. L'investissement coopératif, éventuellement supporté par des politiques agricoles spécifiques d'aide, pourrait théoriquement supplanter l'investissement privé mais ce n'est pas le cas (cf. infra)

Ces difficultés de la privatisation des entreprises d'aval sont clairement illustrées par l'exemple polonais (PZZ). Avant avril 1991, toutes les installations de stockage et de transformation de PZZ étaient la propriété de l'Etat. Après une vente très partielle d'actifs à des sociétés à capitaux conjoints polonais et étrangers, les actifs de PZZ ont été répartis dans des sociétés locales détenues par des Fonds Publics de Propriété. Certains actifs relatifs à des capacités de stockage, mais surtout des petites minoteries et industries de transformation, ont certes été vendus à des investisseurs privés. Mais la grande majorité des actifs reste propriété, indirecte, de l'Etat.

#### **2.1.2. L'activité coopérative de service à l'agriculture est déconsidérée**

La forme coopérative d'organisation des fonctions d'approvisionnement des exploitations agricoles et des fonctions de commercialisation des produits agricoles est généralement rejetée dans

les PECO. Elle ne peut donc pas palier à la défaillance de l'entreprise privée. Les formes d'actions coopératives observées sur le terrain correspondent le plus souvent à une obligation, et non pas à un acte volontaire. Il est clair que le blocage des producteurs agricoles vis à vis de la forme coopérative de l'activité est un handicap très fort dans la phase de transition des PECO vers l'économie de marché.

### **2.1.3. Des prix toujours administrés, directement mais surtout indirectement**

Même si la libéralisation des marchés est officielle, de nombreux prix restent administrés, directement ou indirectement. Les prix restent directement administrés dans les secteurs agro-alimentaires dits stratégiques (lait liquide à la consommation en Roumanie, par exemple). Les marges des industries sont également directement contrôlées au travers de la fixation des prix d'objectif d'achat de la matière première et des prix de certains produits finis de grande consommation. Mais le contrôle des prix et des marges est surtout indirect.

Les prix sont généralement fixés "socialement" par les entreprises après accord des pouvoirs administratifs locaux. En pratique, l'entreprise fixe son prix de vente à un niveau relativement faible et reçoit, en contrepartie, certains privilèges sur sa zone traditionnelle de distribution. L'intérêt "bien compris" de l'entreprise est de fixer son prix à un niveau acceptable par les pouvoirs locaux de façon à minimiser les risques de "représailles" (taxation, tracasseries administratives) et à s'assurer de la bienveillance de ces pouvoirs (octroi d'avantages financiers à la discrétion de l'administration locale). De plus, et sans doute de manière plus importante, un grand nombre de responsables d'entreprises a toujours une vision administrée des prix et non une vision de marché. Il est en effet plus facile de vivre sous une responsabilité administrative qu'en dépendance d'un marché où l'entreprise doit chercher la valeur de son produit pour son segment de consommateurs, positionner son produit par rapport à la concurrence et finalement rechercher les rentabilités individuelle de son produit et collective de sa gamme. Sans une formation adéquate des cadres à la démarche de marché et à la gestion de l'entreprise, l'attitude prudente consiste vraisemblablement à satisfaire directement la coalition externe au pouvoir, c'est-à-dire les pouvoirs publics et la communauté sociale environnante.

La fixation "sociale" des prix est naturellement favorisée par le zonage des entreprises agro-alimentaires sur le territoire. Chaque unité administrative (la voïvodie en Pologne ou le judet en Roumanie, par exemple) dispose, sur sa zone d'influence, des industries alimentaires nécessaires à la couverture des besoins de base de la population locale. Cette territorialisation repose sur la notion de zone "normale" de débouchés pour l'entreprise agro-alimentaire. Il est donc difficile pour les industries en place dans une zone donnée, et pour les pouvoirs publics locaux, de chercher à satisfaire les besoins d'une autre région administrative ou, réciproquement, d'être concurrencées par les industries voisines. Cette concurrence n'est tout simplement pas considérée comme "normale". Ceci est

clairement illustré par l'acceptation, par tous, de l'intégration verticale par achat de points de vente par l'industrie locale.

Cette non concurrence est renforcée par le recours aux structures traditionnelles de façon à pouvoir bénéficier des avantages accordées à ces dernières (prix, prêts bonifiés, etc.). Ce passage obligé auprès d'entreprises "privatisées" s'effectue au détriment de prestataires de services nouveaux ou potentiels. Les prix et les marges sont ainsi fortement encadrés par les organisations traditionnelles présentes.

Cette vision "pessimiste" de la concurrence des entreprises agro-alimentaires dans les PECO doit bien sûr être nuancée selon les pays et même les régions. La création d'entreprises nouvelles ou d'organisations nouvelles de production vient souvent contraindre le comportement de la coalition entreprises locales/pouvoirs administratifs locaux et réduire la non concurrence. Les possibilités d'une plus grande compétition entre entreprises augmentent également avec la taille des marchés à satisfaire, et les marchés de consommation des villes importantes sont naturellement plus concurrentiels. Les entreprises les plus dynamiques cherchent à conquérir des parts de marché de façon plus classique, c'est-à-dire par les prix et la qualité des produits proposés. Les difficultés sont alors d'ordre logistique. Enfin, de nombreuses entreprises d'importation de produits étrangers cherchent à satisfaire des segments précis de consommateurs, à pouvoir d'achat élevé.

La pratique du terrain montre donc clairement l'existence d'un contrôle indirect de l'économie agro-alimentaire sur les prix des productions agricoles et des produits finis. Cette administration indirecte des prix, délibérée pour une part mais surtout diffuse et "acceptée" par la communauté économique dans son ensemble, est naturellement un frein important à la privatisation réelle des entreprises et à la transition vers l'économie de marché.

Une solution à ce problème peut être la définition de marchés de référence. Afin d'inciter au développement de la production commercialisée, tant en quantité qu'en qualité, il est recommandé, i) de réaliser des marchés de gros, et ii) de développer les réseaux d'information de marchés. Sur le principe, cette proposition est excellente et les projets concrets doivent naturellement être soutenus et aidés. Cependant, sur le terrain, il apparaît de multiples difficultés à la mise en place de tels marchés de référence.

Ces marchés sont en effet basés sur la confiance réciproque entre vendeurs et acheteurs afin de réaliser des transactions dans des conditions normales d'habitudes professionnelles et d'informations. Mais, dans l'état actuel de la transition, les méconnaissances du fonctionnement des marchés par les opérateurs potentiels sont trop nombreuses, les incertitudes trop importantes et les incitations trop faibles. Ainsi, certains opérateurs pensent encore que la fonction du marché est d'acheter aux

vendeurs afin de revendre ultérieurement à des utilisateurs de produits. De façon plus importante, le frein au développement des marchés de référence est la crainte de ne pas trouver d'acheteurs à des prix différents des prix "quasi-administrés" en vigueur. Il n'y a alors aucune incitation, pour une entreprise, à chercher à développer son marché, c'est-à-dire à supporter des coûts supplémentaires sans perspective de profit additionnel. La longueur du circuit commercial induit par le système des marchés de référence peut également poser problème. La qualité des produits peut être insuffisante pour "supporter" une durée de commercialisation plus longue. Il y a alors incitation à l'autoconsommation ou au traitement par l'industrie locale, dans les conditions quasi-administrées évoquées précédemment.

Les interventions directes et indirectes sur les prix et les marges, et les relations de dépendance entre entreprises, et entre entreprises et pouvoirs locaux, perturbent les entrepreneurs privés. Les risques liés aux marchés de référence sont, le plus souvent, trop élevés par rapport aux gains espérés. Les entreprises ne font donc pas confiance aux mécanismes des marchés de référence et préfèrent intégrer verticalement par achat d'activités, par création d'activité ou par contrat bilatéral avec des entreprises d'aval.

#### **2.1.4. Une insuffisance du cadre juridique pour les transactions et les contrats**

Le cadre juridique qui développe la confiance des opérateurs pour des transactions complexes et risquées est très faible, à la limite inexistant. Ce cadre juridique fait défaut pour les transactions de première main, entre producteurs agricoles et industriels, et pour les transactions de seconde main, entre industries locales de collecte et industries de transformation ou de commercialisation.

##### *Transactions entre producteurs agricoles et industriels*

Les transactions entre producteurs agricoles et entreprises de première transformation souffrent de l'absence de normes de qualité bien établies et bien comprises par les deux parties. L'absence fréquente de moyens de mesure objective des attributs de qualité des produits agricoles ne permet pas d'estimer les qualités relatives entre les lots et donc le paiement des lots à la qualité. Cette difficulté parfois purement technique (viandes, céréales), parfois technique et organisationnelle (lait de différentes origines), freine le processus d'amélioration de la qualité. La motivation de la production à une plus grande qualité est faible.

##### *Transactions entre industries locales de collecte et industries de transformation et de commercialisation*

A ce stade, il y a également une absence de règles professionnelles, de références à des contrats-type fixant les modalités de l'échange, les conditions de livraison et de paiement, le règlement des litiges, etc. Il existe bien sûr des pratiques entre les professionnels, mais le développement du commerce et de l'industrie est limité par les risques de défaillance dans les livraisons et la difficulté à résoudre des litiges par des méthodes pratiques et encadrées juridiquement.

Encore une fois, la réponse rationnelle à court terme des entrepreneurs face à ces difficultés est l'intégration verticale afin de gérer, en interne, toutes les composantes de la transaction - quantité, qualité, délais, services associés et paiement.

#### **2.1.5. Une quasi inexistence du tissu commercial pour les services**

Une difficulté générale à la transition à l'économie de marché est l'absence d'un tissu commercial pour les services à l'agriculture et aux industries d'amont et d'aval à l'agriculture. Le premier service défaillant est celui du financement. Les banques commerciales nouvellement créées ou "privatisées" ne possèdent pas, en général, de réseau à travers le pays permettant d'offrir un réel service de financement à l'agriculture et aux industries dérivées. Les banques agricoles nationales possèdent ce réseau mais, comme il a été évoqué auparavant, elles tendent à privilégier les relations traditionnelles avec les anciennes organisations monopolistiques de fourniture d'intrants et de services. D'autres services, comme la comptabilité et le conseil en gestion, ne sont pas développés par insuffisance de l'offre et de la demande.

#### **2.1.6. Des facteurs de blocage spécifiques à l'industrie agro-alimentaire**

Parmi les freins à la transition de l'agro-alimentaire dans les PECO, il faut enfin citer un certain nombre d'éléments disparates, plus ou moins spécifiques au secteur agro-alimentaire : une technologie très souvent obsolète, une organisation industrielle mal adaptée (problème du zonage), un management insuffisamment préparé au marché concurrentiel, un haut de bilan flou, etc.

### **2.2. Les mécanismes économiques de la transition**

#### **2.2.1. Mécanismes macro-économiques**

Le processus de transition dans les PECO a débuté il y a environ cinq ans. Tous les pays considérés ont essayé de mettre en place une économie de marché, et tous ont connu une baisse importante de la production (FMI, 1994). A la lumière des exemples de certains PECO - essentiellement, la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie -, il apparaît clairement que la

stabilisation macro-économique et la réforme des structures sont des prérequis essentiels pour un retour à la croissance. Ces trois pays devraient connaître une croissance du PNB de 4,4 %, 1,5 % et 1,0 %, respectivement, en 1994. Dans les autres pays, le retour à la croissance est moins clair. La situation macro-économique est toujours instable en Bulgarie et en Roumanie où la croissance n'est pas encore positive et où l'inflation dépasse 150 %. Ces pays qui ont poursuivi un processus de réforme plus désordonné et où la contrainte budgétaire est la plus sévère doivent faire face à un déficit budgétaire important et à une augmentation de l'offre de monnaie. Ces facteurs conduisent à une augmentation rapide de l'inflation et à une fuite des capitaux nationaux. Les capitaux privés étrangers ne sont pas attirés et l'Etat est de moins en moins capable d'assurer ses fonctions de loi, d'ordre, d'administration publique et de services sociaux. La difficulté croissante pour l'Etat à remplir ses fonctions essentielles réduit sa capacité à fournir les ressources nécessaires à la restructuration de l'économie et à développer les nouvelles institutions nécessaires à la formation de l'économie de marché (par exemple, structures légales des contrats privés, des droits de propriété, des marchés des capitaux, etc.). L'absence de ces institutions fait que la réallocation du travail et du capital dans les secteurs dotés d'avantages comparés est encore plus difficile et coûteuse.

Deux implications importantes peuvent se déduire de l'analyse précédente : i) le succès des réformes dans le secteur agricole, y compris la fourniture des droits de propriété, le taux de privatisation des fermes d'Etat et collectives, le développement des circuits de distribution des facteurs et des produits, etc. sera directement fonction du degré de stabilisation macro-économique, et ii) la stabilité macro-économique sera directement fonction des réformes dans le secteur non agricole visant à réduire les déficits budgétaires et à fournir les conditions nécessaires pour attirer les capitaux étrangers.

Sous le régime communiste, les politiques poursuivies dans les PECO cherchaient, de manière générale, à favoriser les structures industrielles de grandes tailles et intensives en capital, et à fournir une alimentation bon marché à la population urbaine (OCDE, 1993 ; FMI, 1994 ; Banque Mondiale, 1993). Par rapport aux économies de marché, il y avait tendance à un sous-investissement dans les industries de services, et dans l'industrie légère et la production manufacturière relativement intensives en travail. L'économie rurale de la majorité des PECO était une économie duale avec des fermes d'Etat ou collectives basées sur une technologie relativement moderne et des petites unités avec des technologies traditionnelles, le plus souvent fondées sur la traction animale. Le développement des marchés des facteurs et des circuits de distribution dans les zones rurales était faible, en comparaison avec celui des économies de marché au même stade de développement. La fourniture des biens publics (électrification, moyens de communication, etc.) était limitée en volume. De plus, le cadre institutionnel nécessaire aux transactions commerciales était également défaillant.

Tout ceci fait que les centres administratifs régionaux et les villes et villages de tailles moyennes ne pouvaient pas développer des industries locales qui auraient fourni les services nécessaires à l'agriculture, aux entreprises d'amont et d'aval. Cette absence de tissu industriel local diminuait les possibilités d'emploi hors du secteur primaire et impliquait une concentration de l'emploi non agricole dans les grands centres urbains.

*i) Sources macro-économiques d'instabilité qui menacent la réforme*

L'objectif de la réforme est de remédier aux défaillances des mécanismes économiques à l'oeuvre dans les PECO et rapidement présentées ci-dessus. En d'autres termes, le problème de l'ajustement dans les PECO est de fournir les bons signaux de prix, les biens publics et le cadre institutionnel qui permettent d'assurer leur compétitivité internationale par rapport aux pays ayant les mêmes dotations en facteurs primaires.

L'accroissement de la productivité en agriculture n'est possible que si les défaillances des autres secteurs de l'économie sont corrigées. L'observation des processus et des expériences de croissance de par le monde montre qu'il faut encourager les sorties d'emploi du secteur agricole, qui devient alors plus intensif en capital. Pour que ceci ait lieu, le secteur non agricole doit se développer en fonction de ses avantages comparatifs de façon à "attirer" le travail agricole. Le secteur non agricole des PECO doit se développer dans les villes de tailles moyennes qui ont une structure suffisante des services. Le secteur industriel doit se développer dans la production des services et des biens manufacturiers qui, par rapport à aujourd'hui, utilisent relativement plus de travail que de capital. La vitesse de ce développement sera directement fonction de la stabilité de la politique macro-économique poursuivie, stabilité indispensable pour attirer les capitaux étrangers et les firmes multinationales.

L'expérience Russe (mais ceci est également valable pour la majorité des pays de l'Est) montre clairement que l'instabilité macro-économique est le principal frein à la réforme. Dans le cas de la Roumanie, l'instabilité est caractérisée par des déficits budgétaires - quoique non officiels - qui dépassent 21 % du PNB en 1993. Ceci se traduit par une inflation très importante sur la période 1989-93 (en moyenne 200 %), des taux d'intérêt réels négatifs, un taux de change réel très volatile (surévaluation de la monnaie le plus souvent) et une baisse substantielle des recettes budgétaires de taxation.

Une difficulté majeure pour les PECO est la réforme des entreprises d'Etat. Dans le cas de la Roumanie, la Banque Mondiale (1993) suggère que 100 firmes seulement correspondent à environ 50 % des crédits distribuées par les banques. Une réforme ciblée sur ces entreprises serait un moyen coût-efficace de s'attaquer au problème à court terme. Un élément important à prendre en compte est le déclin des ressources fiscales, un problème auquel doit faire face, par exemple, la Pologne malgré

l'introduction récente de la TVA. Les recettes fiscales ont tendance à baisser parce que le déclin du secteur étatique n'est que très partiellement compensé par le développement du secteur privé qui est lent et ne permet pas d'empêcher la baisse de la base de taxation. De plus, le passage à un nouveau système fiscal et la nécessaire adaptation de l'administration fiscale impliquent que l'on doit s'attendre, sur les prochaines années, à des ressources plus faibles par rapport au potentiel qui existe.

La baisse des recettes fiscales a lieu alors que des ressources supplémentaires seraient requises pour assurer la fourniture des services et de l'infrastructure et qu'il faudrait cibler les transferts sur les secteurs dans lesquels la réforme peut engendrer des risques nutritionnels.

#### *ii) Ajustements macro-économiques*

Les ajustements macro-économiques en cours vont aboutir à une augmentation des prix des biens échangés, y compris les biens agricoles. Cette croissance des prix devrait théoriquement favoriser le développement de la production agricole. Ceci suppose, naturellement, que l'augmentation des prix soit répercutée au niveau de la ferme, et que les rigidités institutionnelles et des marchés des facteurs n'empêchent pas la réaction de l'offre. La production des industries légères et des services devait également augmenter. L'étude du FMI précitée montre que de tels ajustements ont déjà commencé. Dans la plupart des PECO, la part de l'emploi dans les services a augmenté depuis 1989. A court terme, les prix réels des biens alimentaires à la consommation devraient continuer à croître et donc pénaliser les ménages urbains, en particulier ceux employés dans le secteur public et les entreprises d'Etat. Les perspectives de croissance à moyen terme dans les PECO dépendront de leur capacité à accéder aux marchés internationaux des capitaux pour financer les nécessaires investissements en matériels et équipements. Sur ce point, la majorité des pays n'ont pas réussi à atteindre cet objectif. Dans le cas de la Pologne par exemple, son compte de capital est déficitaire en 1991-92 et légèrement excédentaire en 1993 (FMI, 1994). En 1994, l'excédent est confirmé ce qui suggère un accroissement de la confiance des investisseurs étrangers. Cependant, les déficits fiscaux, les taux de change surévalués, les taux d'inflation élevés, et les taux d'intérêt réels bas continuent à pénaliser les PECO.

#### *Déficits publics*

Un des problèmes majeurs des PECO est de parvenir à réorienter l'intervention de l'Etat de façon à ce qu'il intervienne dans les domaines où les marchés sont défailants pour permettre une allocation efficace des ressources, de développer une base fiscale plus large afin de faciliter cette réorientation tout en corrigeant la structure de l'économie, et surtout les entreprises d'Etat, qui continue à être la source principale de l'instabilité macro-économique.

Les entreprises d'Etat étaient la source principale des recettes fiscales avant la privatisation, source qu'il faut aujourd'hui remplacer. Cependant, les gouvernements des PECO ont le plus souvent du mal à diminuer rapidement le soutien qu'ils accordent aux entreprises d'Etat en raison des liens avec l'emploi et de la faiblesse d'émergence d'un secteur privé capable d'absorber le travail libéré, en particulier dans les premières phases de la transition. La valeur réelle de la monnaie s'apprécie dans la mesure où le financement des déficits publics (notamment au travers de la création monétaire) génère des flux financiers qui augmentent la demande et par suite, les prix des biens domestiques. Le développement d'un système bancaire moderne pour le refinancement des entreprises publiques est difficile. Les efforts pour développer l'épargne domestique qui servirait à financer les déficits tendent à diminuer celle qui serait disponible pour le secteur privé. L'effet d'éviction est encore plus dommageable quand les dépôts bancaires sont maintenus artificiellement bas pour diminuer le coût de la dette publique. L'ensemble des épargnes tend à diminuer. Certains marchés parallèles de crédit peuvent apparaître, mais ils tendent à avoir des taux d'intérêt plus élevés que ceux qui seraient observés sur des marchés libéralisés du crédit.

#### *Taux de change*

Depuis 1991, tous les PECO ont connu une augmentation des taux de change réels même si la valeur nominale de leurs monnaies s'est dépréciée (FMI, 1994). Cette situation a largement contribué à une taxation des biens marchands dans la majorité des secteurs, y compris l'agriculture. Dans la mesure où les plus pauvres appartiennent généralement au secteur agricole, la surévaluation revient à une taxation des couches sociales les plus pauvres de la société.

Cette surévaluation a des effets négatifs sur le processus de réforme. Elle conduit, en première lieu, à la spéculation, l'évasion monétaire et le maintien des capitaux à l'étranger. Elle tend à diminuer le prix intérieur des biens capitaux importés (tels que les matériels agricoles ou les engrais, par exemple) par rapport aux prix des biens produits localement. Inévitablement, elle conduit à un rationnement des échanges avec l'extérieur. Les termes de l'échange favorables aux biens importés encouragent le remplacement des inputs domestiques par des facteurs achetés à l'extérieur que les firmes d'Etat peuvent obtenir, en particulier grâce aux différents canaux de pouvoir. Il est clair que cet accès inégal aux marchés étrangers est défavorable au nouveau secteur privatisé.

La production des biens marchands ne se développe donc que faiblement, en tout cas à des taux inférieurs par rapport au potentiel existant, alors que la consommation augmente. Les exportations diminuent, les importations augmentent. Si les contrôles de change sont maintenus et/ou si la valeur nominale de la monnaie n'est pas dévaluée à un taux suffisant pour maintenir un taux de change réel constant, les comptes extérieurs du pays se détériorent. De plus, et cela est illustré par le cas

polonais, les pressions politiques augmentent les tendances protectionnistes (au travers de quotas d'importation, de licences, etc.) ce qui a pour effet d'accroître les distorsions.

### *Inflation et taux d'intérêt réels*

Les expériences passées montrent que dans les économies en transition, les ménages cherchent à protéger leurs biens de l'inflation (et éventuellement de la dévaluation) par l'évasion des capitaux et la "dollarisation". Parce que des taux d'inflation élevés sont instables en dynamique, les grains sont en place pour une inflation encore plus grande dans le futur. Par exemple, les firmes réagissent en retardant les investissements, ce qui retarde la réponse de l'offre que la réforme cherche à encourager.

Les contrôles des marchés domestiques des capitaux coïncident avec les besoins de financement des entreprises d'Etat. Les interventions sur les marchés des capitaux contribuent à ce que les taux d'intérêt réels soient négatifs, en partie parce que les taux nominaux sont bas et maintenus fixes pendant les périodes de forte inflation. Les exemples du Brésil et de la Turquie (Balassa, 1984), et des pays d'Amérique latine (Carbo et al., 1986) illustrent parfaitement le fait que des taux d'intérêt réels plus faibles qu'à l'équilibre diminuent l'efficacité des investissements (par discrimination entre les demandeurs), décourage l'épargne domestique et encourage les sorties des capitaux.

### **2.2.2. Mécanismes sectoriels, en agriculture et dans l'agro-alimentaire**

La privatisation, telle qu'elle s'est déroulée jusqu'à aujourd'hui, a engendré un certain nombre d'effets pervers qui se sont cumulés dans, en quelque sorte, un cercle vicieux.

i) Les incertitudes sur les nouvelles règles du jeu ont découragé les producteurs agricoles à l'effort. La logique passée des flux d'échanges et de services entre firmes étatisées est rompue. Le manque de confiance dans les droits de propriétés non définitifs conduit à l'attentisme et empêche la restructuration en unités autonomes. La taille des outils et des machines, et leur inaccessibilité aux petits exploitants, rendent le travail de la terre en unités autonomes de taille artisanale, voire la mécanisation dans les lopins de petites tailles (2 à 3 hectares), très difficile à court terme. Toutes ces raisons expliquent la chute brutale de la production observée dans les premières années de la transition et la dégradation de la balance commerciale.

La production agricole a en effet fortement chuté dans les premières années de la phase de transition (cf. tableau 2.1): en 1992, dans tous les PECO, la production agricole était de 18 à 22 % inférieure à son niveau de 1989 (OCDE, 1993). Pour une bonne part, ce niveau très bas est une conséquence directe de la sécheresse sévère de 1992 qui a affecté les rendements des productions

végétales. Dans tous les PECO, la production céréalière est restée pratiquement stable jusqu'en 1991. La sécheresse de 1992 a provoqué une forte baisse des rendements, et donc de la production. Les rendements ont retrouvé des niveaux "normaux" en Roumanie et en Pologne dès 1993, dans tous les PECO en 1994 (Jackson et Swinnen, 1993). La baisse de la production est plus prononcée et moins due à des facteurs climatiques pour les animaux. La diminution des cheptels est générale. Elle s'applique à toutes les espèces (viande bovine, vaches laitières, porcs) et à tous les pays. Il faut néanmoins signaler que la diminution a été relativement plus faible pour la production porcine comparée aux herbivores.

Tableau 2.2. Evolution récente de la production agricole dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (% par rapport à l'année précédente)

	Production Agricole Brute			Total cultures			Total cheptel		
	1990	1992	1994	1990	1992	1994	1990	1992	1994
Pologne	-2,2	-11,9	2,0	0,1	-20,0	1,0	-5,2	-3,9	2,0
Hongrie	-4,7	-19,9	n.d.	-9,3	-26,1	n.d.	-0,2	-11,7	n.d.
R. Tchèque	-3,2	-11,8	2,2	n.d.	-11,6	n.d.	n.d.	3,5	n.d.
R. Slovaque	-4,4	-12,6	-13,9	-11,9	-17,5	+32,6	0,4	-8,8	n.d.
Bulgarie	-6,0	-12,0	3,2	-7,4	-12,8	n.d.	-4,6	-10,7	n.d.
Roumanie	2,2	-13,3	4,0	-5,6	-14,8	5,2	-12,1	-10,5	1,3

Source : OCDE, 1994, p. 251 ; n.d. : non disponible.

Le tableau 2.3. ci-dessous indique le potentiel de production perdu dans le processus de transition. Trois pays en fait sont assez proches de leur niveau de 1991, lui-même en retrait de 2 à 10 % par rapport à 1989. Seule la Pologne a réussi à retrouver à peu près son niveau d'avant 1989. Les chiffres de la Roumanie paraissent optimistes compte tenu des observations faites sur place<sup>1</sup>. Il y a donc une marge importante pour la plupart des PECO avant d'atteindre une transition agricole achevée.

Tableau 2.3. Indice de la production agricole brute en 1993 dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale

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

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

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

Les premières années de la transition se caractérisent également par une dégradation de la balance commerciale agricole et agro-alimentaire (cf. tableau 2.4) alors que la production agricole des PECO couvrait auparavant, dans la majorité des secteurs, les besoins intérieurs. Cette dégradation est générale, à l'exception peut-être des Républiques Tchèque et Slovaque. Les exportations des trois principaux pays exportateurs (Bulgarie, Hongrie et Pologne) ont chuté d'un peu moins de 40 % entre 1990 et 1993, alors que les importations de ces trois pays ont été multipliées par 2,5 entre ces deux dates. La dégradation a été particulièrement nette pour la Pologne qui a une balance commerciale agricole et agro-alimentaire négative pour la première fois en 1993. Cette dégradation se retrouve au niveau de la balance commerciale agricole et agro-alimentaire bilatérale avec l'Union Européenne qui est devenue, pour la première fois en 1993, négative pour les PECO : -1,2 milliards de francs (alors qu'elle était égale à +7 milliards de francs en 1988, et à +5,5 milliards de francs en 1991).

Tableau 2.4. Balance commerciale agricole et agro-alimentaire des Pays d'Europe Centrale et Orientale

	Exportations		Importations		Solde	
	1990	1993	1990	1993	1990	1993
Bulgarie	2026	422	571	1942	1455	228
R. Tchèque	726	1005	761	969	-35	36
R. Slovaque	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 ; 1 : 1991.

ii) Les agriculteurs indépendants ou associés n'arrivent pas à s'approvisionner en intrants (engrais et produits de traitement). La privatisation en cours des entreprises d'amont (production d'engrais, etc.) et des intégrateurs a désorganisé leur activité. La faiblesse des marges nettes des entreprises (liée à leurs inefficacités et à la survie 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. L'importance des marges brutes pénalisent les acheteurs d'intrants tandis que 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.

iii) Les industries agro-alimentaires sont théoriquement en voie de privatisation. Les segments de consommation haut de gamme sont desservis par l'importation, mais aussi par le développement

d'industries en joint-ventures avec des sociétés étrangères possédant un savoir-faire en termes de technologie et d'organisation de la production.

Dans le cas des produits agro-alimentaires de base, les industries en place ne sont pas efficaces en termes de coûts de production. Les marges nécessaires pour couvrir les charges d'exploitation devraient avoir tendance à déprimer les prix à la production et à les augmenter à la consommation. Cependant, les contrôles indirects des prix et des marges limitent ces dérives défavorables des prix au détriment des résultats financiers des entreprises.

La restructuration nécessaire des entreprises agro-alimentaires avant leur réelle privatisation n'est pas réellement initiée. C'est pourquoi les entreprises continuent à se tourner vers les pouvoirs publics pour assurer leur survie.

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, en plus naturellement des effets positifs de concurrence augmentée, des effets pervers à court terme puisque les importations de produits de consommation courante sont stimulées au détriment des biens d'équipement. Ces importations n'ont donc pas les effets d'entraînement escomptés sur l'appareil de production interne. Cette ouverture n'allège donc pas assez la contrainte de réemploi de la main d'oeuvre excédentaire libérée par les secteurs les plus obsolètes en cours de restructuration.

iv) Les pénuries entraînent une pression sur les prix qui alimente l'inflation, par ailleurs nourrie par le déficit budgétaire et la création monétaire (au moins par accroissement de la vitesse de circulation). Cette situation alimentaire a conduit à maintenir ou accroître, en termes nominaux au moins, les subventions à la consommation. De même, les déficits des entreprises désorganisées par le processus de transition appelle des aides de l'Etat.

v) La balance commerciale globale est perturbée par la baisse de la production, les pertes de marchés dans les anciens pays du CAEM et l'inadaptation en qualité des produits aux marchés occidentaux à devises fortes. Déficit budgétaire, expansion monétaire et inflation conduisent à une dépréciation rapide de la monnaie en termes nominaux ce qui alimente l'inflation par les coûts importés. La dévalorisation de la monnaie est pourtant retardée le plus souvent. La détérioration de la balance commerciale globale est entretenue par la surévaluation du taux de change par retard d'adaptation du taux nominal.

Tableau 2.5. Inflation et change en Roumanie, 1992-1994 (indices)

	3/92 1992- 93	4/93 1993- 94
Inflation	354	210
Change nominal (prix en lei)	277	175
Change réel (prix intérieurs en devises)	120	126

vi) La balance extérieure agro-alimentaire se détériore. Outre la chute de la production agricole désorganisée par la transition et l'effet de la tendance à la surévaluation du change, la faible qualité et l'absence de diversité des produits alimentaires par rapport aux normes occidentales déséquilibre la balance agro-alimentaire. Les exportations de produits de base vers les débouchés des autres pays de l'Est sont freinées par la crise économique de transition, et celles destinées à l'Ouest se heurtent aux protections douanières et aux normes de qualité ou sanitaires (viandes, par exemple).

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

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

Les inégalités de revenus accentuent encore les effets pervers à court terme de l'ouverture, par la stimulation de la consommation de produits de haute gamme que seule l'importation peut satisfaire immédiatement (produits alimentaires, en particulier). La pauvreté touche une part significative de la population, ce qui rend très sensible pour la stabilité politique, entre autres, la sécurité alimentaire en produits de base qui doivent être disponibles en quantités suffisantes et à prix raisonnables.

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

viii) L'insécurité de l'approvisionnement et des prix attendus, l'inflation, l'absence de sécurité juridique pour une grande part des titres de propriété et pour les transactions, le niveau de vie très faible et la part élevée de l'alimentation dans le budget des ménages, renforcent les stratégies individuelles d'autofourniture, de troc et de subsistance. L'émergence des marchés en est elle-même rendue plus difficile.

Les entreprises sont elles-mêmes incitées à diversifier leurs activités, en l'absence d'assurance. Les agriculteurs et les propriétaires se font payer en nature à cause de l'inflation. L'économie en transition ne peut capter les bénéfices de la spécialisation du travail et des économies d'échelle. La segmentation verticale des filières, qui permet dans un contexte de marchés efficaces d'abaisser les coûts de production, ne peut se développer. Le processus de restructuration est retardé.

ix) L'administration des prix et l'inefficacité des circuits de collecte et de distribution conduisent certaines entreprises (lait, viandes, pain, etc.) à intégrer toute la filière en ouvrant leurs propres magasins de détail. Compte tenu des distorsions de prix et des marges bloquées du circuit traditionnel, cette intégration verticale peut être rentable dans la période de transition. C'est là un exemple, avec celui de la parcellisation de la propriété foncière, de la contradiction entre l'évolution des structures de production (intégration, diversification ou miniaturisation) qui semble justifiée à court terme pour les acteurs concernés et les exigences en matière d'échelle et de spécialisation de la production que l'efficacité économique requiert à long terme dans une économie de marché stabilisée.

### **2.3. L'économie politique ou les jeux de pouvoir et d'intérêt dans la transition<sup>2</sup>**

Dans la période de transition, où doivent avoir lieu de profonds changements des règles du jeu économique et donc des mécanismes de fixation des revenus et de répartition de la propriété, il y a, pour la majorité des acteurs économiques en place, une contradiction fondamentale entre leur intérêt

---

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

individuel à court terme et l'intérêt collectif à la désétatisation et à la disparition des monopoles publics. L'incertitude sur la concrétisation, l'importance et la répartition des gains à long terme et les délais de réalisation renforcent la préférence des agents pour le présent.

L'inexistence ou la faiblesse de ressources budgétaires pour assurer les compensations qui atténueraient les blocages contribuent à freiner la transition. Comme dans bien des cas, la pression externe peut servir à renforcer le poids des réformateurs et à atténuer les contraintes de ressources auxquelles ils font face. C'est l'un des atouts de l'UE, des autres pays occidentaux et des organisations internationales.

### **2.3.1. Privatisation et groupes d'intérêt**

Le jeu des groupes d'intérêt à divers niveaux de la société en transition influence fortement les processus de privatisation et de démonopolisation. Leur action tend à retarder et à altérer les réformes, au risque même de les détourner. Les modalités de la privatisation vont être utilisées dans le sens du maintien des positions de pouvoir ou de revenu. Le résultat du processus dépend des capacités d'expression et d'organisation des contre-pouvoirs portant les réformes et des conditions techniques, institutionnelles, voire éthiques ou idéologiques, qui contraignent le rôle réformateur de l'exécutif.

#### *i) La démonopolisation*

Il est bien connu que les monopoles d'Etat sur la production, la commune et les échanges extérieurs sont générateurs d'inefficacités et de rentes. Ils sont de plus très difficiles à contrôler ou à réguler. Dans le contexte roumain, les intégrateurs sont un exemple éclatant et leur jeu d'intérêt est assez clair.

Les responsables et les employés ont ensemble un intérêt clair au maintien du statu quo qui maintiendrait emploi et gratifications. Il nous a été confirmé que les niveaux des salaires sont plus élevés à Romcéréal que ceux des employés de qualification équivalente des sociétés d'Etat agricoles ou agro-alimentaires, des anciennes coopératives de production et même des Agromec qui détenaient également une sorte de monopole, mais seulement local, sur le service des travaux agricoles. De même, les sureffectifs sont évidents même s'il est difficile de comparer simplement des ratios emplois/activité avec des entreprises similaires car l'organisation du travail diffère. Avec un nombre d'employés voisin de 15.000 personnes pour une capacité de stockage de treize millions de tonnes (plus cinq millions de tonnes en silos ouverts pour séchage naturel), on peut déduire un rapport simple de 1.000

employés par million de tonnes de capacité de stockage<sup>3</sup>. Même en considérant que 50 % des employés s'occupent des questions de transport par camion ou par rail, il apparaît que le nombre d'employés est entre trois et cinq fois trop important.

Le pouvoir des intégrateurs d'influer sur les milieux politiques de décision et sur l'administration qui prépare les projets de réforme est renforcé par leur statut national, qui permet des relations concentrées avec le centre de décision. Il est assez remarquable que le démantèlement de Romcéréal ne soit toujours pas réalisé alors que la privatisation est en cours depuis plusieurs années pour les coopératives agricoles et les Agromec organisés seulement à l'échelon local ou à celui des judets (départementaux). De plus, leur fonction d'assurance de la sécurité alimentaire leur donne un rôle politique important en jouant sur la sûreté des approvisionnements en produits de base, ce qui légitime en partie leur maintien pour éviter d'éventuels troubles politiques liés aux pénuries.

Ce poids semble encore suffisant pour que le démembrement soit retardé et infléchi. On envisage ainsi de privatiser les unités régionales de Romcéréal, mais de maintenir au niveau national les fonctions de stock tampon. Le risque essentiel de ce projet est de maintenir un quasi-monopole de fait au niveau régional ou local que la détention d'outils de stockage très concentrés ne peut que renforcer. Même si l'entreprise accepte actuellement de louer ses silos à des collecteurs ou à des négociants privés, la concurrence est inexistante sur cette prestation de service.

La taille elle-même gigantesque des unités de stockage rend très problématique leur subdivision en unités gérées de façon autonome ou concurrentielle. De même, leur rôle polyvalent de collecte, mais aussi de fournisseurs d'intrants et de services financiers, rend techniquement très difficile une privatisation comportant la séparation de leurs fonctions en unités distinctes, tout en maintenant dans l'immédiat les flux de services nécessaires à la production agricole.

Leur pouvoir est encore renforcé par l'absence de "contestabilité" significative de leurs fonctions par émergence de coopératives ou d'associations d'agriculteurs, devenus méfiants à l'égard de toute organisation collective.

## *ii) La privatisation*

Dans le cas des entreprises collectives ou d'Etat sans monopole national, les capacités de blocage de l'évolution par les dirigeants et les employés sont moins fortes. Leur liaison aux structures de pouvoir politique sont moins directes et leur régulation passait surtout par la réglementation des prix et les relations techniques (approvisionnement, débouchés, etc.) avec d'autres entreprises publiques.

---

<sup>3</sup> L'utilisation des capacités de stockage est estimée à 50 % pour la campagne 1993-94. Il faut également signaler que la surcapacité de stockage de Romcéréal ne signifie pas que de nouvelles capacités de stockage ne soient pas nécessaires, en particulier des stockages tampon pour les débuts de campagne.

Il peut y avoir dans ce cas opposition d'intérêt entre le chef d'entreprise (ou le président de coopérative de production) et les employés. Un directeur d'entreprise ou d'usine sans compétence suffisante pour affronter la concurrence risque fort de perdre sa position si la faillite des entreprises devient possible. Les employés préfèrent aussi le statu-quo à des risques de licenciements. Seuls de véritables entrepreneurs avec des projets de développement de produits ou de marchés (nous en avons rencontré) attendent une réelle privatisation qui leur donne l'autonomie, et une réelle déréglementation des marges pour dégager un cash-flow suffisant pour investir. Leurs employés ne sont pas tous dans ce cas et craignent un avenir incertain.

Les modalités du Rachat des Entreprises par les Salariés (RES), avec une part importante (70 %) des actions entre les mains des FPP et soumises à une réévaluation par un organisme d'Etat, ne permettent pas un rachat par des actionnaires privés ni une véritable appropriation de l'entreprise par l'encadrement ou les employés. La volonté de l'Etat de récupérer des sources fiscales à travers le processus de privatisation a des effets pervers évidents. Que ce soit là l'objectif premier, ou que les pouvoirs publics et leurs organes de privatisation cherchent à retarder une véritable autonomisation des entreprises, reste une question ouverte qu'une enquête plus approfondie pourrait révéler. En tout cas, l'hypothèse selon laquelle les groupes d'intérêt concernés sont moins capables de bloquer le processus que dans le cas des monopoles apparaît comme tout à fait crédible.

Dans l'agriculture proprement dite, la privatisation ne concerne que les anciennes coopératives. C'est dans ce contexte que l'opposition d'intérêt à la privatisation entre l'encadrement, généralement lié aux pouvoirs publics, et les agriculteurs de base, potentiellement bénéficiaires d'actifs réels, a été le plus net. La base souhaite une privatisation réelle. L'encadrement résiste car il perd une partie des prérogatives et des avantages de la fonction. Cette opposition d'intérêt a facilité l'émergence de lois de privatisation foncière, la disparition théorique des coopératives et le partage des actifs techniquement appropriables.

Pour la propriété foncière, il en a été autrement. Il est difficile de dire si, comme dans le cas de la privatisation de masse, c'est le consensus idéologique sur l'égalitarisme dans la répartition des terres ou la stratégie de conserver la nécessité d'un fonctionnement collectif des unités de production sous forme d'associations de propriétaires qui a guidé le morcellement extrême de la propriété physique et l'attribution très lente des droits définitifs sur des parcelles clairement identifiées. Il n'en reste pas moins que le caractère provisoire et le morcellement de la propriété empêche tout marché foncier d'émerger et par suite la restructuration des unités de productions sur des bases nouvelles concernant la taille et l'organisation des décisions. L'association privée de producteurs que nous avons vu fonctionner comme l'ancienne coopérative avec le même encadrement, et les propriétaires se contentent de recevoir une partie de la récolte - en nature - proportionnelle à la surface des terres

qu'ils "possèdent" avec des seuls titres provisoires. Les contrats annuels, plus ou moins tacites entre le propriétaire et l'association, ou avec l'Agromec qui peut fonctionner de façon similaire, ressemblent à un métayage avec partage de récolte. Le montant de la récolte rétrocédée nous a d'ailleurs paru élevé (30 à 40 %) par rapport aux normes occidentales, ce qui révèle un réel pouvoir de marché de la part des propriétaires que nous n'avons pu tout à fait expliquer ni d'ailleurs véritablement vérifier.

Au total, les jeux d'intérêt des groupes et des acteurs montrent une bonne cohérence entre la concentration et la convergence des intérêts d'une part, et la lenteur de la privatisation - déréglementation d'autre part. Le rythme et le degré de privatisation décroissent des coopératives de production aux monopoles intégrateurs en passant par les sociétés d'Etat. Mais dans tous les cas, le processus de privatisation est extrêmement lent et les modalités (parcellisation, action des FPP, réévaluation des actifs sur la base des coûts, caractère provisoire ou incertain des droits de propriétés, etc.) contribuent à retarder la concrétisation de la privatisation effective, à empêcher la restructuration des unités de production et la réelle autonomie financière et décisionnelle des nouvelles entreprises "privatisées".

### **2.3.2. Transition, institutions, politique, histoire**

Un certain nombre de spécificités roumaines peuvent expliquer la lenteur du processus de transition, particulièrement en matière agricole et alimentaire, dans ce pays.

i) La quasi-absence du secteur réellement privé sous l'ancien régime, sauf dans les régions montagneuses, retarde ou même empêche la création d'entreprises autonomes reliées à des marchés, mêmes informels et peu efficaces. Il n'y a pas de réelles alternatives, même d'ampleur limitée, aux anciens canaux d'approvisionnement étatisés. Seul un marché libre sur les produits agricoles se développe localement de façon informelle, pour l'autosubsistance (élevages familiaux) ou dans les zones périurbaines à la suite d'initiatives d'entreprises surtout artisanales (boulangeries).

Par comparaison à la Pologne par exemple, il est clair que la transition en Roumanie stagne à cause de l'absence d'un secteur privé préexistant qui aurait suscité des canaux commerciaux nécessaires à son fonctionnement. Cette caractéristique (part du secteur privé de marché en agriculture) est une variable explicative clef du rythme de la transition.

ii) Sous réserve de vérification, le faible développement d'un pouvoir local, ou régional, indépendant de l'Etat ou du parti dominant avant et après la révolution, la survivance de sa dépendance financière à l'égard du budget de l'Etat central, l'absence de traditions de structures associatives non politiques, la structure très pyramidale du pouvoir politique et économique empêchent l'intermédiation des

aspirations des citoyens à travers des canaux non politisés et de peser ainsi sur les réformes de façon décentralisée.

iii) Ce phénomène est renforcé par la quasi-absence d'une réelle expérience démocratique des pays de Balkans avant la collectivisation forcée de l'après-guerre.

iv) Comme dans tous les pays en transition, la culture idéologique héritée du passé complique l'émergence d'un système décentralisé de marché. La transition accroît les incertitudes de toutes sortes et la comparaison avec la situation ancienne, niveau de vie médiocre mais sûr et prévisible au plan matériel, nourrit les tentations nostalgiques qui renforcent le poids du conservatisme et des groupes favorables au statu quo que le jeu électoral a renforcé dans de nombreux cas.

Le contexte idéologique contribue aussi à légitimer les instruments quantitatifs étatisés pour assurer la sécurité alimentaire au détriment des méthodes incitatives des économies de marché, globalement plus efficaces, mais temporairement ou localement en défaut. Les échecs de ces méthodes incitatives des économies de marché renforcent la croyance que seul l'Etat peut garantir la sécurité des approvisionnements. C'est pourquoi la Roumanie a conservé les fermes d'Etat et maintenu encore les livraisons quasi-forcées aux collecteurs publics.

Au total, il apparaît que le processus de transition se heurte à un problème d'auto-organisation sur une base nouvelle. Les acteurs, qui sont forcément actuellement dans les lieux de pouvoir, ne sont pas incités au changement ; certains ont même beaucoup à y perdre. Le problème fondamental de ces pays est de ne pas permettre l'émergence et l'expression des talents d'entrepreneurs (il en existe dans le secteur public, nous en avons rencontré) pour un fonctionnement réellement autonome des unités de production.

L'héritage du passé et le degré d'étatisation de l'économie et des institutions, alourdissent le handicap des pays selon les cas et retarde fortement leur ajustement structurel.

#### **2.4. L'évolution récente des politiques agricoles**

Dans tous les PECO, le processus de privatisation du secteur agricole et agro-alimentaire a constitué le point de départ des nouvelles politiques. De manière générale, la privatisation a pour objectif de libérer le secteur de l'emprise bureaucratique passée, de favoriser l'initiative privée, et accessoirement de procurer des ressources à l'Etat. Elle prend des formes et des significations diverses selon les états, et en particulier selon l'héritage passé (poids du secteur privé avant la privatisation et aujourd'hui variable selon les pays).

Tous les gouvernements des PECO ont un processus de réforme en cours. Mais la contrainte budgétaire limite les possibilités d'action. De plus, la conjoncture défavorable des premières années de la transition, et en particulier la dégradation de la balance commerciale, a conduit à mettre en oeuvre des politiques protectionnistes destinées à protéger le marché intérieur et à augmenter les subventions à l'exportation (dans le cas de la Hongrie essentiellement) pour encourager la recherche de débouchés extérieurs et de devises. L'Etat intervient donc encore de façon importante dans tous les PECO. Souvent, cette intervention se réfère explicitement aux mécanismes de la PAC dans une perspective d'intégration à l'UE (cas de la Pologne, de la Hongrie, des Républiques Tchèque et Slovaque en particulier). Dans la majorité des PECO, des organismes de régulation des marchés agricoles ont ainsi été créés, organismes qui interviennent sur les marchés par stockage et qui, parfois, subventionnent les exportations. Le coût, direct et indirect, de cette intervention est élevé, notamment parce que l'agriculture représente une part très importantes des économies nationales.

Ce constat global est illustré par les exemples de la Pologne, de la République Tchèque et de la Hongrie. La Pologne a été choisie en raison de son particularisme lié au poids "anormalement" élevé (par rapport aux autres PECO) du secteur privatisé avant 1990. Pour ce pays, l'agriculture est un secteur fondamental. Il représente une part importante de l'emploi. Les structures sont aujourd'hui très morcelées, mais le potentiel de croissance est réel. En République Tchèque, l'importance du secteur agricole dans l'économie est moindre et la politique agricole vise surtout à équilibrer l'offre à la demande intérieure. La Hongrie, enfin, correspond au cas "moyen". La politique agricole poursuivie doit chercher à améliorer la compétitivité internationale de l'agriculture et de l'agro-alimentaire de façon à être une source de devises (fortes) sans intervention trop coûteuse de l'Etat.

#### *i) La Pologne*

Malgré le régime communiste, la Pologne avait gardé, plus que les autres PECO, une organisation agricole basée sur l'exploitation agricole individuelle. Contrairement aux autres pays, le problème de l'agriculture polonaise n'est pas tant la privatisation des exploitations que la modernisation et l'agrandissement de ces dernières. La politique agricole polonaise a donc pour objectif premier de résoudre le problème de l'éparpillement et du morcellement des structures. On a ainsi supprimé la limite de taille des exploitations, favorisé les transferts en assouplissant le régime des transactions foncières, développé les possibilités de crédit, souvent à des taux bonifiés, etc. Une des limites principales de ce programme tient à l'âge élevé des agriculteurs qui sont donc peu incités à participer.

L'adoption du système de l'économie de marché en 1989 en Pologne avait conduit ce pays à définir des principes de politique agricole également orientés vers l'économie de marché : abandon de la fixation ou du contrôle des prix par l'Etat, réduction des subventions aux produits agricoles et agro-

alimentaires, etc. Les difficultés des premières années de la transition ont rapidement conduit à une reformulation de la politique agricole dans un sens plus interventionniste. L'Agence des Marchés Agricoles (ARR ou Agencja Rynku Rolnego), établie en juin 1990, a pour objectif de stabiliser les marchés agricoles (essentiellement pour les céréales, les viandes et le lait) et de protéger le revenu des agriculteurs. L'agence intervient en achetant les quantités ne pouvant pas être écoulées sur les marchés intérieurs ou internationaux. Des prix minima de certains produits de base (céréales et lait) ont à nouveau été rétablis (loi de 1992). L'interventionnisme se traduit surtout par des mesures de taxation aux frontières. La baisse de la production intérieure, l'augmentation des importations, l'environnement international protectionniste et la volonté d'harmoniser la politique agricole polonaise avec celle de l'UE sont les principaux facteurs qui expliquent la croissance des mesures protectionnistes à l'entrée (OCDE, 1994). En plus des tarifs douaniers "normaux", la Pologne a ainsi institué une surtaxe d'importation au taux de 6 %, baptisée redevance d'importation, sur la majorité des produits importés et en particulier sur les produits agricoles et agro-alimentaires. Depuis le 5 juillet 1993, la Pologne a élargi la gamme des produits auxquels s'appliquaient les taxes à taux spécifique. Depuis cette date, la TVA s'applique à la douane sur certains produits importés (pommes de terre, colza, produits à base de viande, etc.) en plus du droit de douane et de la redevance d'importation. Cette protection accrue peut également prendre la forme de barrières non tarifaires, comme dans le cas des produits laitiers soumis à la demande d'une licence vétérinaire à l'importation en Pologne.

## *ii) La République Tchèque*

La politique agricole suivie en Tchécoslovaquie pendant la période communiste visait à assurer l'autosuffisance en produits agricoles de zone tempérée, le plein emploi en agriculture et un approvisionnement à des prix stables et modérés. Le soutien de l'Etat en République Tchèque a considérablement diminué pendant les premières années de la transition : en 1992, les subventions accordées à l'agriculture ne représentent plus que 40 % du total de 1989 (24 % en termes réels). De plus, la forme de ce soutien a également changé : il cherche à favoriser la nécessaire restructuration et il est de moins en moins, théoriquement, directement lié aux produits (baisse du soutien par les prix, diminution des subventions aux exportations).

A la différence des autres PECO, l'agriculture de la République Tchèque ne représente qu'une part relativement modeste du produit national et de l'emploi. De plus, l'offre apparaît encore, malgré la baisse de la production, en excès par rapport à la demande intérieure pour la majorité des produits agricoles. Le gouvernement de la République Tchèque ne cherche donc pas à ce que le secteur agricole et agro-alimentaire soit source importante de devises mais plutôt, conformément aux objectifs de la période communiste, à équilibrer le marché intérieur. Le Fonds de Régulation des Marchés Agricoles fut ainsi créé avec pour mission d'intervenir de façon à assurer un niveau suffisant d'auto-approvisionnement. L'intervention se traduit essentiellement par des subventions à l'exportation de

façon à réduire l'excès de l'offre par rapport à la consommation domestique. Des prix garantis sont également accordés pour certains produits qui bénéficient de subventions à l'exportation (lait, viande rouge, blé, viande porcine, pommes de terre). Même si en théorie toute la production de ces biens ne bénéficie pas des prix garantis, il s'avère, en pratique, que les prix de marché tendent à s'établir aux niveaux de ces prix de soutien et donc à augmenter. Cette politique est, en pratique, coûteuse : directement et surtout indirectement par la mauvaise allocation des ressources qu'elle engendre en raison de mauvais signaux de marché.

### *iii) La Hongrie*

La fonction assignée à l'agriculture et à l'agro-alimentaire en Hongrie est différente de celle de la République Tchèque. En accord, à nouveau, avec l'orientation poursuivie avant 1990, le secteur agricole et agro-alimentaire est encore considéré comme source de devises, via l'exportation. Cette recherche de devises doit se faire en se tournant davantage vers les pays de l'Ouest, pays aux devises fortes, au "détriment" des anciens clients, en particulier de l'ex Union Soviétique, peu sûrs. A cet égard, la perspective d'intégration dans l'UE joue un rôle clef. Les objectifs de la politique agricole sont donc de "réussir" le processus de privatisation, d'améliorer l'efficacité et la compétitivité internationale de l'agro-alimentaire, et de maintenir un niveau de production important mais sans intervention importante de l'Etat.

Le succès de la privatisation est, au mieux, mitigé. Les fermes collectives ont certes été transformées et pratiquement toutes ont adopté une forme coopérative. Elles restent cependant fortement endettées et leur capacité à survivre et à se développer n'est pas assurée à l'heure actuelle.

Le modèle de politique agricole adopté en Hongrie est largement inspiré des mécanismes de la PAC pré-réformée. Il est défini dans la loi sur la Régulation des Marchés Agricoles en vigueur depuis mars 1993. Même si les autorités hongroises soutiennent que les politiques en vigueur ne devraient pas augmenter le soutien accordé au secteur agricole, rendant celui-ci peu compétitif sur les marchés internationaux en contradiction donc avec les objectifs affichés, la pratique est sans doute moins nette (OCDE, 1994). Les instruments sont trop nombreux et souvent contradictoires, les responsabilités des acteurs mal définies, les ressources financières insuffisantes, etc. La dégradation de la balance commerciale a renforcé les tendances protectionnistes qui se sont traduites, ces deux dernières années, par un accroissement des subventions aux exportations et des barrières à l'entrée, en particulier sous la forme de licences à l'importation pour les produits laitiers. En d'autres termes, la conjoncture (et notamment la pénétration croissante des exportations subventionnées des pays de l'Ouest et les difficultés rencontrées par les exportateurs hongrois sur les marchés tiers pour "lutter" contre ces exportations subventionnées) a conduit à ralentir le processus de libéralisation de la production et des échanges agricoles en Hongrie qui a cherché à répondre en augmentant la

protection et les subventions aux exportations. Ainsi, le soutien à l'agriculture a augmenté de près de 37 % de 1992 à 1993, passant de 48,6 milliards de forints à 56,9 milliards et devrait encore croître en 1994 pour atteindre 64 milliards de forints (OCDE, 1994), alors qu'il avait nettement baissé dans les toutes premières années de la transition (l'ESP en % était ainsi passé de 45 en 1986 à 8 en 1992). Même si l'ESP se situe encore à un niveau modeste (12 % en 1993), son augmentation sur les deux dernières années traduit bien une tendance à un protectionnisme plus fort. Quant aux subventions aux exportations, elles ont également augmenté quand elles étaient déjà appliquées (de 15 à 30 % pour les différents produits laitiers) ou ont été réintroduites (cas du blé qui n'avait pas bénéficié de subventions à l'exportation depuis 1989).

## **2.5. Conclusions partielles sur le constat**

i) La privatisation de l'agriculture, des secteurs amont et aval est plus théorique que pratique malgré la diversité des méthodes employées dans les PECO. Il semble que le degré de privatisation soit inversement proportionnel à la distance entre l'activité de l'entreprise et le produit agricole.

L'agriculture est finalement faiblement privatisée par rapport à la situation antérieure. Lorsqu'un pays a décidé de privatiser massivement la terre en favorisant le retour de la propriété aux anciens propriétaires, la délivrance de titres définitifs est lent. Lorsqu'un autre pays a décidé de conserver des grandes structures de production et de privatiser 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.

A l'opposé, les industries dont la part de valeur agricole est la plus faible dans les produits finis (brasserie, confiserie, tabac) sont le plus facilement privatisées. Des entreprises étrangères prennent souvent des participations importantes dans ces opérations de privatisation. Leur apport en termes de technologie, d'organisation, de capacité d'investissement et de marketing est déterminant.

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 n'est pas toujours réelle. La demande des investisseurs ne se porte pas sur ces industries trop concurrentielles et trop sujettes à l'intervention publique.

ii) Le développement de la production agricole est très difficile à rétablir. Deux cas typiques se présentent.

Tout d'abord, le cas de la privatisation de masse avec parcellisation très forte des exploitations. Les nouveaux propriétaires n'ont en général que peu de connaissances sur l'activité globale d'une exploitation agricole, et ils n'ont pas les moyens techniques ou financiers pour assurer une production normale. De plus, les structures ne sont pas adaptées. L'état du marché foncier ou du fermage empêche toute restructuration rapide. On observe alors une forte propension à l'autosubsistance de la part des propriétaires en situation rurale. Les propriétaires citadins ou se désintéressent de leurs terres, ou les confient à des structures coopératives (ce qui revient au second cas décrit ci-dessous). Le redémarrage de la production est donc très lent dans cette situation.

Le second cas est la poursuite des coopératives ou leur renouvellement sous une forme quasi-identique. Ces organisations peu efficaces dans le passé ont beaucoup de difficultés à trouver les moyens pour devenir compétitives.

iii) L'intervention indirecte sur les prix et sur les marges reste toujours très forte. Dans les circonstances de la transition, cette intervention peut être considérée comme normale. Elle affecte cependant très fortement le comportement des agents économiques et favorise la stratégie d'autosubsistance de propriétaires agricoles, le statu quo dans la majeure partie de l'industrie alimentaire et l'intégration verticale dans les entreprises dynamiques.

iv) Des groupes de pression puissants existent. Ils forment des coalitions contre la transition vers l'économie de marché. Les responsables d'entreprise en place, les employés, les consommateurs, les pouvoirs administratifs locaux et nationaux créent des coalitions contre le changement afin de défendre des acquis et afin de préserver une paix sociale dans un environnement bouleversé. Les risques pour les groupes de pression sont si forts, les craintes des individus sont si élevées que la transition vers l'économie de marché apparaît trop dangereux. Les groupes cherchent donc d'abord à se protéger à court terme, sans vouloir envisager le long terme.

### **2.5.1. Les implications**

i) Le développement de la production agricole n'est pas lié simplement au niveau de prix. Il est évident que les producteurs agricoles sont sensibles au prix de vente de leurs produits. Il est aussi évident que la rentabilité des coopératives en place est liée à la valeur marchande de leurs productions. Il faut cependant constater que les structures agricoles efficaces peuvent se développer dans le contexte des prix de marché nationaux. Le frein au développement de la production n'est pas fondamentalement le niveau des prix, mais plus les blocages à caractère plutôt institutionnel.

ii) 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.

### **2.5.2. Les perspectives**

i) le rythme de développement général des PECO pour ce qui concerne la production agricole, le secteur amont et l'industrie alimentaire devrait rester faible dans l'état actuel des politiques économiques et structurelles sur le secteur.

ii) A ce stade de l'analyse, il est raisonnable de penser que l'intégration des PECO dans l'UE aurait fondamentalement un intérêt sur une plus grande sécurité des individus et des groupes à long terme.

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 peut réellement s'effectuer malgré les pressions exercées par les bailleurs de fonds internationaux.

L'intégration des PECO dans l'UE est finalement un paramètre endogène pour le développement économique général des pays concernés, et tout particulièrement pour leurs secteurs rural, agricole et agro-alimentaire.

## **Section 3. L'émergence d'une économie de marché à conforter**

### **3.1. Des éléments favorables à une transition "réussie"**

#### **3.1.1. Une amélioration de la situation macro-économique**

La situation macro-économique dans les PECO s'améliore. Après la chute brutale du PNB de 1989 à 1993, la reprise de la croissance est déjà confirmée en Pologne et en République Tchèque dès 1993 et s'annonce dans la plupart des autres pays considérés pour 1994. Le redémarrage de la croissance globale va tirer la croissance agricole dans les pays les plus industrialisés comme la République Tchèque et les autres membres du groupe de Visegrad. La Bulgarie et la Roumanie, plus agricoles, doivent davantage compter sur la croissance simultanée de l'agriculture et des secteurs connexes pour stimuler la croissance globale. Sans être dans une situation comparable à la Chine où l'agriculture a tiré le boom économique, ces pays doivent néanmoins accorder une importance particulière au redémarrage de l'agriculture et à ses effets d'entraînement potentiels.

Les résultats économiques des premiers mois de 1994, et les prévisions pour la fin de 1994 et l'année 1995, confirment la tendance à la stabilisation, voire même à la reprise (Direction de la Prévision, 1994). Cette évolution favorable résulte pour partie de facteurs internes (meilleure tenue de la consommation des ménages et de l'investissement) et pour partie de la conjoncture internationale également plus favorable que les années précédentes. La consommation des ménages a bénéficié de la croissance des salaires réels (dans un contexte de hausse de la productivité) et des revenus non salariaux. Le raffermissement de la conjoncture internationale a, par ailleurs, soutenu les exportations des PECO alors que les échanges entre pays de cette zone avaient également tendance à se consolider, en particulier grâce à la mise en oeuvre de l'accord de libre-échange centre-européen. Ainsi, les exportations polonaises auraient augmenté de 20 % au premier semestre de 1994 par rapport à la même période de 1993 alors que les importations ne progressaient que de 8 %. En Roumanie, les pourcentages correspondants sont de 13,5 % et de - 5 % (pour les neuf premiers mois de 1994 par rapport à la même période de 1993). Les chiffres de 1994 et les prévisions de 1995 confirment une reprise, quasi générale, de la production. La Pologne devrait, en 1994 et en 1995, améliorer son chiffre de 1993. Dans ce pays, la reprise de la croissance repose, dans une large mesure, sur le dynamisme du secteur privé. Les statistiques disponibles soulignent en effet un accroissement régulier de la contribution du secteur privé à la production totale (45 % en 1993) et à la production industrielle (31 % en 1993). Ce facteur positif est relayé par l'auto-ajustement d'une partie non négligeable du secteur public, notamment dans les branches les moins intensives en capital et les plus exposées à la concurrence (Sgard, 1994). Avec un certain retard, la même évolution est observée dans les autres pays de Visegrad qui devraient enregistrer une croissance de l'ordre de 2 à 3 %. Les

perspectives de croissance sont moins bonnes dans les deux pays balkaniques qui devraient connaître une croissance nulle (Roumanie) ou légèrement négative (Bulgarie), mais la tendance est également à l'amélioration de la situation macro-économique globale.

Même si les taux de croissance enregistrés se comparent avantageusement à ceux de l'UE, ils n'en demeurent pas moins limités au regard d'une convergence des économies de l'Ouest et de l'Est de l'Europe (Direction de la Prévision, 1994).

La maîtrise de l'inflation a progressé dans tous les pays qui ne sont plus en état d'hyper inflation à l'exception de la Roumanie qui connaîtrait un taux de près de 180 % en 1994 et encore de 70 % en 1995. Mais, même dans ce pays, des progrès réels ont été accomplis en matière de désinflation. La stabilité des prix reste une priorité essentielle dans tous les PECO.

Le grand point noir des indicateurs macro-économiques reste le niveau élevé du taux de chômage. Il est le signe évident du décalage entre le rythme des restructurations des entreprises d'Etat et celui, trop lent, de l'émergence du secteur privé dans le secteur productif et surtout dans les services dont le développement est très insuffisant par rapport à l'industrie, comme le révèle la comparaison avec les économies occidentales. Cependant, on constate d'ores et déjà que les taux de chômage ont tendance à se stabiliser, voire à reculer, même si cette situation s'explique en grande partie par des facteurs autres que l'évolution des emplois disponibles, c'est-à-dire la poursuite de la contraction de la population active totale et le non enregistrement d'une partie des chômeurs (Direction de la Prévision, 1994).

Le second point de fragilité des indicateurs macro-économiques est le niveau élevé de l'endettement public. En Pologne, celui-ci représente 72 % du PNB en 1993, et le pourcentage est encore plus élevé en Hongrie ou en Bulgarie, par exemple. Ceci a pour conséquence de fragiliser les équilibres (financiers) et d'accroître leur sensibilité à des chocs exogènes.

La poursuite de la stabilisation macro-économique est une condition fondamentale du succès de la transition rapide, et plus particulièrement de la privatisation, et du fonctionnement d'un marché efficace des actifs de production (terres, actions, équipements).

Tableau 3.1. Production, chômage et inflation dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale, 1991-1994

		1991	1992	1993	1994(prév.)	1995(prév.)
Bulgarie	PIB	-11,7	-5,7	-4,2	-1	0
	Inflation	334	91	74	90	80
	Chômage(a)	11,5	15,6	16,4	13	13
	Balance courante	-0,9	-0,7	-1,4	-0,7	-1,2
Rép. Tchèque	PIB	-14,2	-7,1	-0,3	2	3
	Inflation	56,7	11,1	21	10	8
	Chômage(a)		2,6	3,5	4,0	5,0
	Balance courante	1,1	0,1	0,3	0,5	0,5
Rép. Slovaque	PIB	15,3	-7	-4	2	3
	Inflation	61,2	10,2	23,2	18	15
	Chômage(a)		10,4	14,5	16	17
	Balance courante	-0,8	0,2	-0,7	-0,5	-0,5
Hongrie	PIB	-10,2	-4,5	(2,3	2	0
	Inflation	35,0	23,0	22,5	20	20
	Chômage(a)	7,5	12,2	12,1	11	10
	Balance courante	0,3	0,3	-3,4	-3,3	-2,9
Pologne	PIB	-7,6	1,5	3,8	4,3	5
	Inflation	70,3	43	35,8	30	22
	Chômage(a)	11,8	13,6	15,7	17	17
	Balance courante	-1,4	-0,3	-2,3	-2,0	-2,0
Roumanie	PIB	-13,7	-15,4	1,3	0	2
	Inflation	161	210	256	180	70
	Chômage(a)	3,1	8,4	10,2	13	13
	Balance courante	-1,3	-1,5	-1,2	-0,3	-0,7
Slovénie	PIB	-9,3	-6,5	1,0	3	3
	Inflation	117,7	201,3	32,3	20	18
	Chômage(a)	10,1	13,3	15,5	15	13
	Balance courante	0,2	0,9	0	0,5	0,5

Source : OCDE, WIIW, sources nationales, 1994 et 1995 ; tableau présenté dans Direction de la Prévision, 1994.

### 3.1.2. Facteurs favorables au niveau de la production agricole

#### i) Développement spontané de marchés libres locaux

Spontanément, les marchés de "village" se développent. Ils sont pratiques pour les producteurs et les consommateurs locaux. Les prix sont libres et déterminés en fonction des conditions de l'offre et de la demande. La principale limite de ces marchés tient à leur taille, souvent encore trop faible. Les

volumes échangés sont encore trop limités, le nombre des acteurs également. Il est donc difficile de considérer ces marchés comme une référence.

Le développement de ces marchés est néanmoins un atout important pour une transition réussie vers l'économie de marché. Le développement de ces marchés doit être encouragé de façon à en faire de véritables marchés de référence et à obtenir une plus grande "vérité" des prix.

#### *ii) Développement de bourses de commerce*

Certaines régions fortement agricoles, comme l'Ouest de la Pologne, cherchent à développer des bourses de commerce afin de centraliser les transactions et développer l'information publique. A travers ces bourses, on cherche également à favoriser les transactions à livraison différée. Certains opérateurs et responsables professionnels pensent même à développer des marchés à terme sur des contrats standardisés. La possibilité d'un marché à terme sur les céréales est ainsi fréquemment évoquée par les professionnels.

L'intérêt premier de ces bourses de commerce est de permettre la rencontre de professionnels de façon à mettre au point le cadre juridique des transactions de base : contrats à livraison immédiate sur camion, wagon ou péniche ; contrats à livraison différée sur différents modes de transport, etc. Ces contrats précisent toutes les conditions de la transaction et du commerce : définition du produit par classes, méthodes d'échantillonnage et d'évaluation de qualité, conditions de transfert de la propriété et de la responsabilité, conditions de paiement, et procédures professionnelles de règlement de litige (en général par désignation d'arbitres professionnels).

#### *iii) Développement de stratégies de subsistance*

En amont des marchés villageois et des bourses de commerce, les producteurs agricoles sont organisés sous une forme d'autosuffisance qui garantit un minimum vital pour une population agricole et rurale forte.

#### *iv) Augmentation des surfaces agricoles réellement privatisées*

La restructuration et privatisation des terres agricoles est imparfaite et incomplète. Elle s'opère sous de multiples formes (cf. supra). De manière générale, cette privatisation est difficile et les terres réellement privatisées trop morcelées. Il existe cependant aujourd'hui des formes d'organisation de la production agricole qui permettent déjà de produire dans des conditions économiques compétitives par rapport aux cours mondiaux. Il est clair qu'il faut encourager le développement de ces structures agricoles réellement privatisées et suffisamment grandes pour être compétitives.

*v) Développement d'un système concurrentiel de distribution des intrants agricoles et des services à l'agriculture*

Même si les services d'approvisionnement à l'agriculture sont, le plus souvent, restés aux mains des anciens monopoles d'Etat aujourd'hui régionalisés, il y a cependant création d'entreprises privées de fourniture d'intrants à l'agriculture et de services. Ces sociétés, encore en nombre trop limité, sont dynamiques et peuvent, par entraînement, favoriser le processus de libéralisation. C'est ainsi que l'on observe déjà un changement de comportement des entreprises "privatisées" issues des anciens monopoles d'Etat. Ces dernières commencent à créer des structures concurrentielles. Elles cherchent à valoriser au mieux leurs actifs, à accroître leur efficacité par augmentation de leur zone d'influence, par une plus grande diversification, etc. Ce changement de comportement est souvent lié au dynamisme d'hommes "neufs" à la tête de certaines de ces entreprises. Des stratégies de coûts partagés sont parfois en place, stratégies qui montrent la capacité de transformation des anciennes structures en entreprises réellement compétitives et capables d'affronter la "loi du marché".

**3.1.3. Facteurs favorables au niveau des entreprises agro-alimentaires**

*i) Des formules de pseudo-privatisation*

De multiples formes de pseudo-privatisation se développent. Il y a tout d'abord la formule " Management and Employees Buying Out " (MEBO), qui correspond grosso-modo au concept de Rachat des Entreprises par les Salariés (RES) ou de Leverage Buying Out (LBO) avec emprunt des salariés auprès d'institutions financières. Il y a également utilisation de la location-gérance avec promesse de vente. Ces formules souples permettent à des entrepreneurs de ré-initier des activités économiques traditionnelles dans un cadre proche de celui de l'économie de marché.

*ii) Des créations d'entreprises sur des créneaux porteurs*

Les opportunités de marchés rémunérateurs existent. Il y a donc création d'entreprises nouvelles, souvent dans des créneaux relativement peu exigeants en capital comme la panification ou l'élaboration de produits laitiers frais. De façon plus importante, ces entreprises nouvelles se développent dans l'import-export et se spécialisent sur l'importation de produits étrangers à forte valeur ajoutée pour satisfaire des segments identifiés et rentables de marché. Ces entreprises d'import-export sont à la fois un atout par leur dynamisme et une faiblesse en freinant la création ou le développement d'entreprises agro-alimentaires à base de produits locaux.

### *iii) Des industries nouvelles par joint-ventures avec des entreprises étrangères*

Ces joint-ventures sont un atout majeur pour la transition. Les avantages de ces structures sont multiples car elles ont suffisamment de capitaux et de capital humain pour mettre en place des technologies compétitives et adaptées et une organisation rationnelle de la production. Leur capacité à innover et à anticiper la demande est grande. De plus, elles ne se satisfont pas seulement des marchés locaux et elles cherchent à accroître leurs débouchés, y compris à l'Ouest (par exemple, production de semences pour l'agriculture de l'UE).

D'une façon générale, les trois types d'entreprises présentés ci-dessus sont gérés de façon beaucoup plus autonome et rationnelle que les entreprises "en voie de privatisation". Elles utilisent rapidement les nouvelles règles comptables et adoptent des méthodes de gestion adaptées en matière de marketing, de finance, de qualité ou de gestion des ressources humaines. Elles obtiennent donc rapidement des résultats plus favorables que les entreprises encore sous le contrôle des Fonds Publics de Propriété.

#### **3.1.4. Facteurs favorables au niveau de la distribution et du commerce**

Le développement des points de vente est relativement aisé et rapide dans les PECO. Les magasins se développent dans les grandes villes, mais aussi dans les villes de tailles plus modestes. Les vitrines de ces magasins copient celles de l'Ouest en développant une communication vers le consommateur-acheteur<sup>4</sup>. Le paysage de la distribution est donc aujourd'hui composé de magasins privés indépendants, de magasins d'Etat "privatisés" ou "privatisables" et de magasins appartenant aux industries agro-alimentaires locales. Cette coexistence favorise la concurrence. Les formes d'approvisionnement de ces magasins sont multiples et concurrentielles. La disponibilité de produits de consommation importés développe le potentiel de formules de magasins.

Le commerce de gros en amont des différentes formules de distribution est également actif, mais surtout pour les produits importés. Des entreprises d'import-export fleurissent dans tous les PECO. Après une phase active à l'exportation, où les entreprises d'export ont participé à la forte décapitalisation de l'agriculture nationale, l'importation est devenue une activité plus pérenne et tout aussi lucrative. L'importation de produits agro-alimentaires à forte image auprès des consommateurs de l'Est permet d'approvisionner de nombreux points de vente dont les collections de produits comportent des parts variables de produits étrangers.

---

<sup>4</sup> Cette communication utilise, le plus souvent, des Publicités sur Lieu de Vente (PLV) d'origine étrangère.

Le commerce de détail peut donc être considéré comme un atout majeur dans la phase de transition vers l'économie de marché. Le risque le plus important est lié à la préférence vers les produits importés, à meilleure image et à plus forte valeur ajoutée, au détriment des produits agro-alimentaires produits localement.

### **3.2. Les leçons possibles pour la stratégie d'ajustement structurel dans la transition**

#### **3.2.1. Stratégies pour les pouvoirs publics des PECO**

Comme l'analyse de la transition agricole des PECO l'a montré, le rôle de L'Etat dans l'ajustement est particulièrement difficile puisque dans bien des cas, le corps public doit conduire des réformes qui diminuent son importance, déstabilisent ses relais administratifs et remettent en question des emplois et des situations acquises. L'évolution politique simultanée vers la démocratie n'est pas toujours un facteur favorable car les gouvernements reposent parfois sur des coalitions comprenant des petits partis construits à partir d'intérêts ponctuels qui doivent être payées par un ralentissement des réformes susceptibles de les affecter. Les expériences de transition vers le marché techniquement réussies sans progrès parallèle vers la démocratie, comme en Corée ou au Chili, montrent qu'un gouvernement fort peut être en meilleure position pour réaliser des réformes économiques importantes. Cette situation est aggravée dans les PECO par l'absence d'un solide filet de sécurité sociale qui nécessiterait des moyens financiers incompatibles avec les ressources fiscales des économies en transition qui ne peuvent bénéficier de transferts importants venant de l'extérieur comme cela fut possible dans les Länder de l'Allemagne Orientale. La difficulté de réaliser des réformes agricoles profondes dans des pays en situation nettement plus précaire que l'UE est encore accrue, et les péripéties de la récente réforme de la PAC à l'Ouest doivent inciter plutôt à la modestie.

La réussite d'une transition rapide de l'économie agricole vers le marché passe par la cohérence entre les politiques globales, économiques et institutionnelles, et les politiques sectorielles appliquées au complexe agro-industriel.

#### *i) Le cadre global*

##### *Asseoir la stabilisation macro-économique*

La poursuite de la stabilisation macro-économique est fondamentale car elle joue un rôle déterminant dans les décisions intertemporelles des acteurs économiques. Les comportements d'épargne et d'investissement des ménages, comme des entrepreneurs potentiels, reposent sur leurs anticipations concernant la valeur future de leurs propres actifs, de ceux qu'ils envisagent d'acquérir, et

de leurs revenus. Sans stabilisation de la monnaie et de l'inflation, les comportements de prudence et de subsistance sont prédominants. Ils freinent l'émergence et le fonctionnement du marché foncier, distordent le coût du crédit avec des effets d'accordéon sur les taux d'intérêt réels tantôt négatifs tantôt positifs, incitent les agriculteurs à se faire rémunérer en nature et à stocker leurs produits dans de mauvaises conditions, etc. Dans un contexte de prix en partie réglementés, les retards d'ajustement des prix des produits détériorent les termes de l'échange internes, dégradent les revenus agricoles et freinent l'ajustement structurel en bloquant les investissements et les achats fonciers, et en incitant les pouvoirs publics à maintenir les privilèges d'accès aux intrants aux entreprises d'état pour conserver une apparence de maîtrise de la sécurité alimentaire.

Toute politique sectorielle apportant en principe des soutiens réglementaires et des protections, voire des subventions, à l'agriculture est vouée à l'inefficacité dans la transition sans une stabilisation réussie.

#### *Renforcer le cadre légal et la responsabilité des individus et des collectivités publiques*

Un effort législatif considérable est en cours et doit être poursuivi pour clarifier la propriété immobilière et foncière, ainsi que les lois sur les contrats de location, moyens essentiels d'assurer la restructuration des exploitations agricoles de statut privé. Une loi sur les faillites et le renforcement de la contrainte d'équilibre financier des entreprises d'Etat en cours de privatisation est nécessaire à la restructuration des entreprises, agro-industrielles entre autres. Le renforcement de l'indépendance et du rôle du système judiciaire dans l'exécution des contrats privés et dans le respect des droits individuels par rapport à l'Etat et aux collectivités territoriales est le seul moyen de crédibiliser l'économie contractuelle et de responsabiliser les individus tout comme l'Etat, compte tenu de l'héritage d'absence de partage des pouvoirs<sup>5</sup>.

#### *Etablir un filet de sécurité*

Il est amplement clair que c'est là l'un des problèmes les plus délicats de la transition qui déstabilise les emplois et les revenus dans les secteurs obsolètes et les organismes inutiles. En même temps, les moyens financiers manquent pour assurer la subsistance des victimes de l'ajustement avant qu'elles ne retrouvent une situation économique viable et le filet de sécurité ne doit pas supprimer l'incitation à trouver des solutions autonomes à la précarité. Il n'y a pas de panacée à ce dilemme douloureux. La direction de l'action publique doit néanmoins s'écarter du maintien du laxisme budgétaire à l'égard des entreprises sous des arguments liés à l'emploi. C'est probablement l'usage le

---

<sup>5</sup> L'entretien des infrastructures en serait grandement amélioré. Si la responsabilité de l'Etat et des collectivités locales pouvait être établie par des tribunaux indépendants, on ne pourrait pas, à titre d'exemple, voir subsister longtemps de graves manquements à la responsabilité publique comme des trous béants non signalés au milieu de la chaussée ou d'un passage à niveau, ainsi que nous l'avons vu lors de la mission en Roumanie.

plus inefficace des fonds publics dans la transition car les bénéficiaires sont moins clairement identifiés et les dérapages plus probables.

L'indemnisation du chômage pourrait être discriminante en favorisant par un pécule les salariés candidats au départ qui créeraient leur propre entreprise artisanale. Cette taille modeste de la conditionnalité de l'aide contribuerait à la mise en place d'un tissu rural de services, condition indispensable à la restructuration agricole et à l'émergence d'un secteur privé inséré viable.

La sécurité alimentaire serait mieux assurée par la mise en place d'un système de bons alimentaires liés aux conditions sociales que par une politique systématique de contrôle de l'offre et de la collecte des produits, politique qui s'accompagne de façon inévitable d'une pénalisation des agriculteurs et d'une suppression des incitations à produire, sans être discriminante en faveur des populations cibles les plus fragilisées par la transition.

#### *Promouvoir les hommes et décentraliser l'encadrement de l'agriculture*

Même si le niveau de technicité dans bien des fermes coopératives ou étatisées était élevé, la parcellisation des tâches n'était pas favorable à la formation d'entrepreneurs. Il faut donner un contexte favorable à l'expression de l'esprit d'entreprise qui existe chez un certain nombre de ces cadres.

Pour les actuels directeurs des nouvelles sociétés ou associations de producteurs, déjà assez compétents, c'est l'ouverture sur les expériences étrangères par des voyages d'étude et des stages qui leur serait le plus utile ainsi que l'accès à la formation permanente.

Pour les petits agriculteurs de subsistance et les nouveaux exploitants familiaux, il faut stimuler le tissu associatif pour faire circuler la formation technique, juridique et économique. Ces groupements de vulgarisation-développement appuyés sur des centres de gestion ont fait leurs preuves dans les agricultures d'Europe de l'Ouest depuis des décennies.

#### *ii) Le cadre sectoriel*

### **3.2.2. Le rôle de l'UE dans la période intermédiaire**

L'intégration des PECO dans l'UE n'est pas considérée comme envisageable de façon effective avant cinq ans. Il est opportun de s'interroger sur l'attitude et les initiatives que l'UE peut prendre pour faciliter la transition et l'intégration en matière agricole et agro-alimentaire.

### *i) Assistance technique et financière*

L'UE a déjà mis en place de nombreux programmes d'aide à la transition qui fonctionnent effectivement dans le cadre des contraintes locales telles qu'elles ont été décrites. Il n'est pas possible de dresser ici un bilan du programme PHARE dont le rôle semble très positif dans ses actions de formation et de conseil, et par ses programmes de terrain comme la création de marchés locaux et d'expériences pilote.

Trois actions pourraient être créées ou renforcées :

- accroître les stages et les visites d'hommes de terrain, de chefs d'entreprises, de jeunes agriculteurs en Europe de l'Ouest.
- promouvoir l'émergence de centres de gestion et de vulgarisation sous le contrôle d'associations d'agriculteurs familiaux et animés par ces derniers et un corps de vulgarisateurs dépendants de chambres consulaires et rémunérés par un fonds national de développement appelé à être à terme autofinancé par la profession.
- mettre en place ou développer des programmes de création d'exploitations familiales à partir des terres privatisées, morcelées ou en périphérie des fermes d'Etat si celles-ci sont maintenues pour l'essentiel (forme de privatisation utilisée en Pologne). La diffusion par l'exemple de ces "pépinières d'exploitations familiales" peut accélérer le processus de restructuration agraire.

Concernant l'assistance financière, un soin particulier doit être donné à l'établissement de conditionnalités strictes dans l'utilisation des fonds, de façon à éviter l'absorption de capitaux pour renflouer des entreprises non viables. La restructuration doit reposer sur des moyens nationaux pour inciter les acteurs à l'économie des ressources financières et ainsi éviter les gaspillages.

Les besoins en infrastructures sont énormes et les projets d'amélioration de celles-ci sont une priorité. Les financements doivent être associés à des projets identifiés et précis, et les versements échelonnés et conditionnés par un cahier des charges. Le rôle de représentants de l'UE dans la gestion des fonds doit être déterminant pour renforcer le poids des acteurs locaux qui portent les réformes par rapport à celui des comportements opportunistes difficilement évitables dans un contexte institutionnel affaibli.

De même, les aides aux entreprises doivent se concentrer sur les unités de production nouvelles entièrement responsabilisées et privatisées avec une contrainte budgétaire et une loi sur les faillites,

toutes deux sévères. Il semble que le suivi étroit de la Banque Mondiale de ses projets corresponde à ce souci.

*ii) Un message clair sur les perspectives et les conditions de l'intégration*

C'est bien entendu un vœu un peu irréaliste dans la mesure où les différents Etats Membres de l'UE n'auront pas la même vision des modalités de l'intégration des PECO. Il sera donc difficile de préciser la règle du jeu, avant l'avancée des négociations. Il serait pourtant souhaitable que les membres de l'UE s'accordent rapidement sur :

- a) le terme probable de l'intégration,
- b) l'évolution probable de la PAC d'ici à 5 ans, et
- c) la situation de référence prise en compte lors de l'intégration.

Si le point b) paraît problématique, les points a) et c) le sont moins. Le point c) est très important pour faciliter la négociation et ne pas donner de signaux trompeurs aux pays candidats. L'UE devrait affirmer clairement que la situation de référence concernant les droits à produire, les surfaces ou les troupeaux subventionnables, les quotas éventuels quels qu'ils soient, etc. ne devrait pas être postérieure à la réforme de la PAC. Une précaution contribuerait à éviter les comportements stratégiques des PECO qui ne pourraient manquer d'aller à l'encontre de l'intérêt public à l'échelle de la grande Europe<sup>6</sup>.

Quant à la cohérence avec la PAC, une certaine prudence à l'égard des consignes de rapprochement des politiques agricoles avec la PAC devrait prévaloir.

*iii) Une politique commerciale améliorée*

Les PECO attendent beaucoup du marché de l'UE qui, à l'heure actuelle, leur reste relativement fermé pour les produits sensibles (textiles et agriculture, entre autres).

Les quotas préférentiels d'importations accordés aux PECO dans le cadre des accords d'association sont limités et ne représentent pas un enjeu significatif en terme de gain de devises et de croissance économique (Haynes et al. 1994). Ils ne donnent pas forcément les bons signaux concernant les niveaux de prix qui correspondent à une politique agricole viable dans la grande Europe. La principale critique de leur gestion actuelle par rapport aux effets à court terme est que la

---

<sup>6</sup> De même comme les Fonds Structurels seront réexaminés en 1999, il serait bon que l'adhésion soit postérieure à cette date, pour faciliter des décisions plus sereines à cet égard.

rente liée aux quotas tend à être captée pour les firmes occidentales qui bénéficient des licences. Il faudrait, au mieux, mettre ces licences aux enchères et transférer les recettes budgétaires correspondant à leur valeur aux programmes d'assistance, au pire, attribuer ces licences à des firmes de négoce des PECO susceptibles de capter la rente et d'en faire bénéficier les pays de l'Est plutôt que les firmes de l'UE.

La seconde question est liée au retournement de la balance agro-alimentaire des PECO qui subissent pour les produits élaborés une concurrence de la part des entreprises agro-alimentaires de l'UE avec laquelle ils ne peuvent lutter. Une attitude de responsabilité de la part de l'UE serait de mettre fin aux restitutions vers les PECO, mais de participer à la mise en place de filets de sécurité, alimentaires ou sociaux.

## **Section 4. Scénarios d'intégration des PECO dans l'UE**

L'intégration des PECO dans l'UE soulève des questions d'ordres économique, politique et institutionnel, qui dépassent les enjeux agricoles. Il est exclu de les traiter ici, mais elles doivent être présentes en arrière plan car le traitement des aspects agricoles de l'élargissement dépendra des choix politiques et institutionnels qui seront faits à propos du rythme et des modalités de l'intégration. Les intérêts agricoles vont également jouer un rôle important dans l'intégration car la politique agricole d'une Grande Europe ne pourra pas être identique à la PAC actuelle, même réformée. Il y a donc une simultanéité dans les dynamiques de l'intégration des PECO dans l'UE et de l'évolution de la PAC, simultanéité qui va bien au delà de la part de l'agriculture dans l'activité économique, tant à l'Ouest qu'à l'Est, et qui va influencer sur le rythme et les modalités de l'élargissement.

Par rapport aux expériences précédentes d'intégration de nouveaux membres dans les années 1970, 1980 et 1990, l'élargissement de l'UE aux PECO est, au delà de la grande taille, de la relative pauvreté et de l'orientation agricole plus marquée des candidats, unique à beaucoup de points de vue. Les PECO doivent en même temps conforter leur démocratisation, réaliser la transition vers l'économie de marché et franchir toutes les étapes de l'intégration à l'UE en adoptant l'acquis communautaire, c'est-à-dire des dispositions économiques et institutionnelles complexes et un fonctionnement politique de portée supranationale, que les membres actuels de l'UE ont mis plus de quarante années à construire sur une base consensuelle. Il faut par conséquent envisager les modalités d'intégration possibles de façon à mieux appréhender la vraisemblance et le réalisme des scénarios envisageables.

### **4.1. Les scénarios d'intégration envisageables**

Le contexte de la transition dans les PECO et de leur intégration dans l'UE a permis de mesurer les difficultés de la restauration rapide d'une économie de marché. Des progrès réels ont certes été accomplis, mais les évolutions sont hétérogènes selon les pays et les régions en fonction des modalités des privatisations, du degré de privatisation préexistant avant 1990 et du succès de la stabilisation macro-économique. L'impression qui domine est qu'en l'absence de choc extérieur important, l'achèvement de la transition sera un processus lent. L'intégration dans l'UE, sans doute trop perçue comme un Eldorado, va poser, en matière agricole, le problème de la capacité des PECO à adopter et à appliquer les instruments complexes et les niveaux d'intervention d'une politique agricole européenne viable à long terme. En outre, la PAC et les Fonds Structuraux représentent des transferts potentiels considérables que les candidats devront "digérer" efficacement sans tomber dans le piège de l'opportunisme rentier qui risquerait de mal valoriser à long terme leurs avantages comparés.

A l'Ouest, la question posée est celle de la possibilité de réaliser l'intégration des PECO sur la base de la PAC actuelle ou dans le cadre d'une PAC qui aurait subi des ajustements complémentaires. Le premier problème, plus politique qu'économique d'ailleurs, est celui de l'ampleur et de la répartition entre Etats Membres des nouvelles dépenses agricoles dues à une extension de la PAC actuelle aux PECO. Toutefois le problème économique de fond, en supposant que les membres de l'UE soient prêts à payer le prix de l'extension d'une PAC inchangée aux pays de L'Est, est celui de la définition et de la conduite à l'échelle supranationale de la Grande Europe d'une politique agricole moderne qui assure la compatibilité entre la préservation de l'espace rural d'une part, et l'expression du potentiel existant d'exportation en Europe sur une base plus concurrentielle que dans le passé, d'autre part.

#### **4.1.1. Modalités d'intégration**

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 :

- la simultanéité de l'intégration (c'est-à-dire tous les PECO ensemble ou chacun individuellement),
- l'horizon d'intégration, et
- le degré d'intégration.

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

VISEGRAD, et plus tard seulement les deux pays balkaniques, présenterait, sous une forme atténuée, les mêmes inconvénients.

Du point de vue économique, une négociation globale aurait des avantages : elle éviterait le risque d'une prolifération de conditions particulières à certains pays et d'un accommodement avec les groupes d'intérêts les mieux organisés, à l'Ouest comme à l'Est. Elle forcerait l'application de principes économiques plus généraux, dénominateur commun à tous les candidats, et devrait déboucher sur une construction plus cohérente avec la nouvelle dimension européenne. En outre, l'intégration simultanée obligerait les PECO à ouvrir plus systématiquement leurs frontières aux échanges entre eux-mêmes, comme le ferait une zone de libre échange entre pays de l'Est qui est improbable en l'absence d'initiative de l'UE compte tenu des souvenirs laissés par le COMECON. Le développement des échanges entre pays de l'Est, stimulé par cette ouverture, contribuerait à accélérer la reprise économique à l'Est et favoriserait une spécialisation des pays de cette région plus conforme aux avantages comparés à long terme que celle basée sur des échanges préférentiels et contingentés vers une zone protégée comme l'UE, comme c'est le cas aujourd'hui dans le cadre bilatéral des accords européens<sup>7</sup>.

Par souci de simplification et de clarté, nous supposons que l'intégration se fera de façon simultanée pour les six PECO considérés, même s'il est évident que la transition avance plus vite en Pologne et en République Tchèque qu'en Roumanie ou en Bulgarie, et que par conséquent ce scénario n'est pas nécessairement le plus probable.

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

Compte tenu du constat de la situation, nous posons et examinons l'idée de principe que, le sommet de Copenhague ayant reconnu l'obligation et le droit d'adhésion, il vaut peut-être mieux hâter

---

<sup>7</sup> Baldwin (1994) tire argument des analyses récentes de la localisation des activités industrielles pour souligner les inconvénients de l'approche bilatérale des accords d'association et de l'intégration par étape.

le rapprochement pour assurer la convergence, au prix de modalités transitoires, que de différer le processus effectif dans le futur. La raison essentielle du choix d'un délai bref est le potentiel considérable d'influence de l'intégration sur le processus de transition lui-même, comme l'exemple de l'Allemagne de l'Est l'a montré même si les contextes historique et national sont différents. Ce n'est pas tant, nous semble-t-il, l'ampleur des transferts, au demeurant non négligeables, ou la perspective de débouchés rémunérateurs pour les agriculteurs des pays de l'Est qui seraient le moteur essentiel de l'évolution favorable de leurs secteurs agricole et agro-alimentaire, que la mise en place d'un cadre institutionnel d'origine exogène qui stimulerait les réformes et les rendraient moins douloureuses par la sécurité économique et légale qu'il renforcerait. D'autre part, même si la transition est lente (sauf en Pologne), la production agricole recommence à croître et, plus l'intégration est retardée, plus le potentiel de production sera rétabli, voire affirmé, et plus le coût économique et budgétaire de l'élargissement agricole sera élevé. En outre, ce potentiel sera très probablement stimulé par le développement de politiques de soutien selon le processus observé dans la plupart des pays industrialisés, et surtout ceux qui ont connu des périodes de graves pénuries, ce qui est le cas des PECO dans les premières phases de la transition. On observe déjà de nombreux signes annonciateurs d'une telle évolution avec l'apparition ou le renforcement de mesures protectionnistes.

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

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

Il est difficile d'imaginer que les PECO pourront franchir toutes ces étapes en une dizaine d'années, encore moins en 5 ans. Il est clair, en particulier, que la mobilité des hommes ne pourra être établie avant longtemps dans l'Europe élargie aux PECO compte tenu de l'extrême hétérogénéité des niveaux de vie, ceci sous peine de déclencher des flux migratoires qui déstabiliseraient l'Ouest et priveraient l'Europe de l'Est des segments les plus dynamiques de sa population active et, par suite, retarderaient son développement économique. Une intégration complète rapide pourrait donc comporter un certain nombre de politiques communes et des éléments du Marché Unique comme les Fonds Structurels, mais ne pourrait reposer sur une totale harmonisation des réglementations et des politiques économiques, ni sur un marché du travail unifié. Une intégration complète rapide supposerait aussi une entière participation des PECO aux institutions et aux décisions communautaires qui obligerait l'UE à conduire simultanément un élargissement délicat et une réforme institutionnelle majeure.

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

Nous examinons en premier lieu la vraisemblance et les conséquences d'une intégration complète à l'horizon de 5 ou 10 ans en fonction de l'évolution possible de la PAC dans l'UE et de la transition dans les PECO. Pour simplifier encore, nous considérons deux états extrêmes éventuels des agricultures et des politiques agricoles dans les deux zones : a) le Statu Quo (SQ) qui correspond, dans l'UE au maintien de la PAC actuelle jusqu'à l'horizon de l'intégration et, dans les PECO, à la stagnation de la transition et des réformes (éventualité correspondant à la "transition en panne") ; et b) la Réforme Achevée (RA) qui correspond, à l'Ouest à la poursuite de la réforme de la PAC vers une intervention publique très réduite sur les marchés (cf. Infra et Annexe C), et à l'Est à une transition réussie consistant en une dérégulation effective de l'économie, agro-industrielle et agro-alimentaire en particulier (qui d'ailleurs ne peut se concevoir sans succès de la transition dans l'ensemble de l'économie). Les différents scénarios (combinaisons des états futurs possibles), correspondant à l'intégration agricole complète à l'horizon des 5 ans et des 10 ans, sont représentés sur le graphique 4.1. L'examen des probabilités d'évolutions significatives des agricultures et des politiques agricoles chez les deux groupes de partenaires permettra par la suite de préciser le réalisme et les conséquences à long terme des différents scénarios envisageables.

Pour plus de clarté, on désignera par le terme "scénario" les événements composés d'une combinaison d'une éventualité (SQ ou RA) pour chacune des deux zones qui font l'objet de l'intégration. Comme il y a deux horizons d'intégration (5 et 10 ans), il y a donc huit scénarios possibles. De même, on appellera "stratégie" un projet d'intégration selon un délai et des modalités. On distinguera ainsi, par la suite, la stratégie d'intégration complète en l'an 2000 et la stratégie d'intégration complète en l'an 2005 : à chaque stratégie, correspondent quatre scénarios.

Graphique 4.1. Scénarios possibles d'intégration complète en fonction des éventualités, Statu Quo ou Réforme Achevée, à l'Ouest et à l'Est

a) Intégration complète en l'an 2000

Ev. RA	Sc. B <sub>1</sub>	Sc. C <sub>1</sub> (avant garde)
Ev. SQ	Sc. A <sub>1</sub> (stagnation)	Sc. D <sub>1</sub>
UE PECO	Ev. SQ	Ev. RA

b) Intégration complète en l'an 2005

Ev. RA	Sc. B <sub>2</sub>	Sc. C <sub>2</sub>
Ev. SQ	Sc. A <sub>2</sub>	Sc. D <sub>2</sub>
UE PECO	Ev. SQ	Ev. RA

#### **4.1.2. Evolutions possibles dans l'UE : de l'achèvement de la réforme de la PAC**

La réforme de la PAC adoptée en 1992 est un changement majeur des modalités de l'intervention des pouvoirs publics nationaux et communautaires sur le secteur agricole. Elle ouvre des perspectives réellement nouvelles en réorientant le soutien, des prix de marchés vers des aides ciblées sur les facteurs de production (terre et cheptels). Cette réforme a néanmoins de nombreuses limites (cf. Annexe C). Elle porte essentiellement sur les grandes cultures (à l'exception du sucre) et, à un moindre degré, sur la viande bovine. Elle est surtout guidée par la nécessité de limiter les exportations subventionnées de céréales, particulièrement visées dans la négociation Uruguay. Le maintien d'un prix d'intervention effectif à un niveau supérieur au prix mondial FOB a plusieurs conséquences dont la nécessité du gel de terres dotées d'un bon potentiel et le maintien d'une distorsion de prix par rapport aux autres sources de glucides dans l'alimentation animale et l'industrie agro-alimentaire, avec les effets qui en résultent sur les marchés. Le gel maintient une tension sur le marché foncier et freine ainsi l'extensification des cultures arables et le retour de terres vers la prairie ou la forêt (sur ce point, voir Guyomard et Mahé, 1994). Les aides sont trop basées sur les avantages acquis et insuffisamment sur les externalités positives de l'activité agricole. Le virage d'une politique agricole plus compatible avec l'environnement reste à faire, même si certaines incitations comme les primes bovines conditionnelles vont plutôt dans le bon sens. Enfin des secteurs entiers n'ont pas été touchés par la réforme (lait, sucre, vin, etc.).

*Que serait une réforme achevée de la PAC ?*

Une réforme achevée de la PAC devrait limiter le rôle de l'action publique à, a) pallier les défaillances de l'économie privée de marché dans la fourniture des biens publics et, éventuellement, dans la couverture des risques liés à l'instabilité des prix agricoles, et b) corriger certaines situations extrêmes d'inégalités de revenus et de pauvreté (autant d'ailleurs chez les consommateurs que chez les producteurs).

Les aides actuelles ou les droits à produire (quotas de production) sont le reflet des situations historiques des soutiens relatifs accordés dans le passé et non des objectifs publics de préservation de l'environnement, d'occupation de l'espace domestiqué, ou de correction des inégalités. Les objectifs de redistribution des revenus d'ailleurs relèvent plus de politiques générales que de politiques sectorielles qui ont tendance à être inégalitaires en raison de l'hétérogénéité de taille des entreprises et à dégénérer en rentes sous l'influence des groupes d'intérêts. Ainsi, des politiques régionales comme les Fonds Structurels peuvent contribuer à corriger les niveaux de vie et les perspectives de développement économique dans les zones défavorisées par l'amélioration de l'infrastructure et de l'accès aux services sociaux que la densité de population ne permet pas de financer.

Concernant les aménités liées à l'occupation et à l'entretien de l'espace rural domestiqué, leur caractère de bien public, en partie seulement valorisé par le tourisme rural, justifie un soutien de l'Etat. Le problème épineux est de définir le mécanisme d'incitation adéquat et l'assiette des soutiens pour atteindre une efficacité acceptable et pour éviter le dévoiement des fonds publics. Les aides liées à des contrats encourageant l'entretien ou les bonnes pratiques dans les zones sensibles ou à valeur esthétique sont une réponse appropriée à ce défi qui exige des formes d'intervention nouvelles encore à définir, davantage basées sur la localisation que sur les productions comme la politique actuelle.

Le point délicat pour la politique agricole est celui de la possibilité de séparer effectivement les instruments d'incitation à l'entretien des espaces ruraux des mesures liées à une activité de production agricole proprement dite. Certaines pratiques d'élevage en zones pastorales de montagne sont une réelle contribution à l'entretien des paysages domestiqués et justifient ainsi l'intervention publique. Cette contribution serait sans doute plus coûteuse à obtenir par des voies indépendantes de l'activité pastorale elle-même. Dans bien des cas, il n'est pas certain que l'on puisse trouver, pour l'entretien de la nature et de l'espace rural, des méthodes incitatives plus efficaces que celles liées à l'activité agricole et passant par des aides conditionnées à certaines pratiques. Il est clair, cependant, que, selon leurs modalités actuelles, les soutiens - primes à l'hectare, droits à produire et quotas de production - ne sont pas répartis en fonction de tels critères et qu'ils ne satisfont donc pas aux exigences d'une politique agricole moderne.

Une réforme de la PAC achevée devrait, a) rémunérer au moins les quantités marginales de chaque producteur à un prix très proche du prix mondial, b) répartir les droits à produire avec subventions et les aides en fonction de critères environnementaux et d'espace en remettant en cause les répartitions actuelles faites sur des bases historiques qui renforcent les inégalités patrimoniales, et c) supprimer le stockage d'intervention systématique à un prix supérieur à une moyenne mobile des cours mondiaux.

La probabilité d'évolution de la PAC vers une réforme achevée guidée par les principes décrits ci-dessus paraît très faible à l'horizon de 5 ans, comme le montre la prolongation du système des quotas laitiers et le nouveau report de la réforme de l'OCM sucre. La contrainte du GATT (accord de Marrakech d'avril 1994) ne conduira pas, à elle seule, à une réforme approfondie de la nouvelle PAC. L'analyse de la compatibilité entre la PAC réformée et l'accord du GATT montre que seuls des ajustements marginaux seraient requis dans un scénario de base d'évolution des marchés mondiaux (reprise du taux séculaire d'évolution des prix après la chute rapide de la décennie 1980-90, cf. Guyomard et Mahé, 1993). L'Annexe B et l'examen de divers travaux (Helmar et al., 1994) suggèrent que, a) le volet soutien interne n'est vraisemblablement pas contraignant car les aides compensatrices sont admises dans la boîte verte et la MGS est agrégée sur l'ensemble des productions ce qui permet des compensations entre sous-secteurs, b) l'accès interne n'exige que des augmentations limitées des

importations (porc et oeufs), c) la tarification a été évaluée et réduite de façon "confortable" par rapport aux équivalents tarifaires actuels, et d) la limitation des exportations subventionnées est contraignante, sûrement pour la viande bovine et les oeufs et à un moindre degré certains produits laitiers et le sucre, mais de façon nettement moins probable pour les céréales. L'adaptation du gel des terres et des quotas de production pourrait assurer la compatibilité dans le cadre des instruments actuels avec des faibles ajustements. Au total, une réforme "achevée" de la PAC semble donc très improbable à l'horizon de l'an 2000. Elle est seulement un peu plus vraisemblable à l'horizon 2005 en raison du poids croissant de la pression de l'environnement, renforcé par l'élargissement de l'UE aux pays nordiques, et en raison de la plus grande visibilité des aides dans les secteurs où elles ont remplacé le soutien par les prix. Elle est moins probable pour les productions sous quota comme le lait et le sucre qui pénalisent de façon plus discrète le secteur en aval et le consommateur.

A titre indicatif et pour fixer les idées, nous affecterons les probabilités 0,1 et 0,9 aux deux éventualités possibles d'une réforme achevée (éventualité RA) et d'une poursuite de la PAC quasi inchangée (éventualité SQ) d'ici 5 ans, respectivement. A l'horizon de 10 ans, dans l'hypothèse où les PECO restent à l'extérieur de l'UE, une réforme achevée de la PAC reste assez peu probable, mais elle l'est davantage pour les raisons indiquées plus haut. On affectera donc les probabilités 0,2 et 0,8, respectivement, aux éventualités RA et SQ dans le cas d'un élargissement reporté à 10 ans.

#### *Implications pour les industries agro-alimentaires avant l'intégration*

- Intégration en l'an 2005, éventualité SQ (probabilité 0,9)

Selon cette éventualité, les entreprises de première transformation verront croître leurs difficultés. En effet, ces entreprises de transformation du lait, de la viande, des céréales, etc. en produits de base ou en produits intermédiaires vendus à l'industrie de seconde transformation risquent de se retrouver "coincées" entre des produits agricoles dont la valeur est soutenue par une politique agricole interventionniste et un marché semi-ouvert. Officiellement, le marché de consommation des produits de base de consommation courante (beurre, viande de porc ou de volaille, oeuf, huile, sucre, etc.) est protégé du marché mondial par un système de prélèvements. En fait, cette protection est incomplète dans la mesure où des accords commerciaux octroient des possibilités d'entrée dans l'UE à tarifs réduits. L'accord du GATT fournit également la possibilité d'importer ces produits en franchise de droits pour des tonnages limités. En sus de ces importations qui tendent à faire baisser les prix sur les marchés de consommation, la technologie et la réglementation permettent de plus en plus la substitution de produits non traditionnels dans les fabrications de produits alimentaires : substitution de protéines végétales aux protéines animales, de produits améliorants de panification aux variétés spécifiques de céréales, etc.

L'ajustement délicat du rapport qualité/prix des matières premières agricoles est retardé par les incitations administratives. Les structures opérationnelles de l'industrie évoluent à un rythme réduit. Le cas des céréales européennes peut illustrer ce point. L'intervention sur les céréales toujours très active favorise le mélange de céréales et n'incite pas à l'allotement sur des finalités de marché précisément définies. Les structures techniques des organismes stockeurs ne s'ajustent donc pas aux nécessités d'un marché réellement compétitif.

L'industrie de première transformation "traditionnelle" voit ses marges diminuer régulièrement. En conséquence, on observe pour les secteurs les plus dynamiques une concentration technique et financière, et une recherche d'internationalisation des ventes afin d'amortir les investissements de recherche ou de production. Cette industrie de première transformation cherche à développer des solutions originales pour l'industrie de la seconde transformation dans le monde. Le cas du Danemark pour la viande et les produits laitiers est intéressant à cet égard (Annexe D).

Dans les secteurs les moins dynamiques, on observe une dégradation des résultats financiers et une baisse de l'investissement productif. L'industrie de première transformation risque de suivre la politique malthusienne qui semble être la voie de la production agricole selon ce scénario. L'industrie "accuse les coups" d'origine externe sans dynamique réelle d'expansion. Elle perd donc son avantage concurrentiel par les coûts avec peu de possibilités de différenciation technique, ce qui à terme pénalise la production agricole elle-même.

L'industrie de seconde transformation fait des arbitrages entre les origines de ses produits intermédiaires. Fondamentalement, elle cherche à exploiter des segments de consommation à valeur ajoutée forte. Elle devrait devenir de plus en plus opportuniste pour ses approvisionnements, compte tenu des difficultés de l'industrie de première transformation mais aussi des possibilités d'importations de produits de substitution. Ainsi, les fabricants de chocolats européens cherchent à utiliser des matières grasses permettant une meilleure conservation de leurs produits que le beurre de cacao. La réglementation européenne devrait changer à terme sous la pression des industriels afin d'ouvrir les possibilités d'arbitrage. Cette matière première n'est pas européenne, quoique la trituration des fèves de cacao soit une activité essentiellement de pays occidentaux, mais elle illustre la tendance lourde des industries de seconde transformation.

L'évolution agro-alimentaire dans les PECO peut affecter l'industrie de première transformation de l'UE en cas de réforme achevée dans ces pays. Il est probable que des produits de base seraient importés dans l'UE, selon les accords commerciaux actuels et futurs mis en place. Ces importations viendraient fragiliser l'industrie européenne.

- Intégration en l'an 2005, éventualité RA (probabilité 0,1)

Selon cette éventualité, l'industrie de première transformation retrouve tous les degrés de liberté nécessaires pour maintenir une emprise sur les marchés de consommation de produits de base comme sur les produits intermédiaires. Mais elle retrouve aussi les risques ...

De ce fait, on observe une restructuration de l'industrie de première transformation avec recherche de la taille critique pour la commercialisation au niveau international de matières premières agricoles. La restructuration financière permet d'adapter les unités industrielles à la fois aux quantités à traiter mais aussi aux qualités spécifiques demandées par le marché. L'investissement en recherche et développement augmente afin de valoriser tous les éléments de la matière première. Cet investissement génère des entreprises nouvelles de services, filiales de l'industrie de première transformation. Ces entreprises mettent au point des solutions pour améliorer l'innovation-produit des entreprises clientes ou pour réduire les coûts de production de ces mêmes entreprises. Nouveaux produits pour le marché européen et nouveaux marchés à l'international redeviennent les facteurs clés de succès du secteur de première transformation.

L'industrie de seconde transformation bénéficie du développement de l'industrie de première transformation. Elle peut se développer en association étroite avec des filiales spécialisées de la première transformation. Les entreprises de services qui ont une vue internationale (elles sont d'ailleurs organisées en réseau international) facilitent l'adaptation des entreprises de seconde transformation aux évolutions de marché, dans l'UE et à l'extérieur.

En remplacement des incitations liées à l'intervention sur les marchés, les industriels favorisent le développement de marchés de référence organisés, comme les marchés à terme, mais aussi la mise en place de systèmes de gestion de risque de gré à gré (OTC, ou Over The Counter), comme les swaps, les contrats à participation ou les options multi-périodes.

#### **4.1.3. Evolutions possibles dans les PECO : de l'achèvement de la transition**

Par réforme et transition achevées dans les PECO, nous entendons une transition réussie vers l'économie de marché, la fin des prix administrés et la privatisation réelle du secteur productif, hors services publics. Les PECO retrouveraient d'abord leurs niveaux de production de 1990, auraient un taux de croissance de 2 à 4 % par an, et leurs échanges extérieurs feraient l'objet d'interventions minimales pour les produits agricoles de base. Néanmoins, une protection douanière des produits agro-alimentaires de seconde transformation n'est pas déconseillée pendant une période de 5 à 10 ans.

Bien que les situations des six PECO considérés soient sensiblement différentes et qu'une amélioration soit en cours (en nuanciant ce constat optimiste à cause de la succession d'une sécheresse en 1992 et de meilleures années en 1993 et 1994), la perspective d'une transition achevée en l'an 2000 est très improbable. Elle est également loin d'être acquise à l'horizon 2005, mais la probabilité de cette éventualité est plus grande.

Les politiques agricoles des PECO restent encore très interventionnistes, tant par les instruments domestiques que par les mesures douanières. Nous avons vu que le secteur agricole souffre plus de l'excès d'encadrement et d'inefficacités du réseau d'approvisionnement et de commercialisation, qui pèsent sur les prix à la ferme, que d'une absence de protection par rapport à la concurrence internationale. Il est difficile de se faire une idée claire et détaillée de degré effectif de soutien ou de taxation des divers produits agricoles dans les PECO, en tenant compte des nombreuses distorsions et des politiques macro-économiques. L'impression qui domine est que le secteur agricole est généralement pénalisé, le plus souvent indirectement. Les niveaux de prix, couramment cités dans les rapports et observés lors des visites, sont synthétisés dans le tableau 4.1. Ils confortent cette impression. Les prix nominaux des principales denrées de base exprimés en dollars sont, dans l'ensemble, inférieurs ou proches des cours mondiaux. De plus, ce constat ne prend pas en compte la tendance à la réévaluation des monnaies après les dévaluations initiales.

Tableau 4.1. Prix de soutien dans quelques PECO et dans l'UE

Prix de soutien	Pologne (1)	Hongrie (1)	Roumanie (2)	UE
	1993-94	1993	1994	1994
Blé (\$/tonne)	133	76,5	122	165-180
Lait (\$/litre)	0,13	0,24	0,12	0,37
Bovins (\$/kg)	-	1,2	1,33	3-4
Porc (\$/kg)	1,15	1,1	1,66	2,0
Sucre (\$/kg)	>0,20	-	0,4-0,5 (3)	0,70
Taux de ch. (\$=)	18 250 Zl	91,5 Ft	1800 Lei	1,45 Ecu Vert

Sources : (1) OCDE, 1994, et calculs ; (2) sources propres de la mission en Roumanie ; (3) 1992-93.

Note : ces données doivent être prises avec précaution compte tenu de leur faible fiabilité.

Cette situation est paradoxale, compte tenu de la tendance des PECO à imiter la PAC en mettant en place des prix de référence et des prélèvements variables. Des aides à l'exportation existent même, en Hongrie notamment. En fait on observe une tendance à ériger simultanément des barrières à l'importation<sup>8</sup> et des obstacles à l'exportation (embargos, suspension de licences) en réponse à des

<sup>8</sup> Par exemple en Pologne, droit de 36 % sur le colza, taxes spécifiques à l'importation exprimées en Ecus (ex. 30 % sur les volailles, avec un minimum de 0,3 ecu/kg), TVA de 7 % et redevance d'importation de 6 %, etc. (OCDE, 1994).

pénuries consécutives à la crise agricole. Parfois c'est l'aide alimentaire des Pays Occidentaux qui comporte l'obligation d'embargo sur les exportations.

En fait, sous réserve d'examen plus approfondi et à quelques exceptions près, il semble bien que les agricultures des PECO aient plus besoin d'un système de mise en marché et d'exportation efficace que de protection douanière proprement dite, puisqu'ils ont des prix intérieurs sensiblement plus bas que les cours mondiaux<sup>9</sup>. Il semble aussi que les dépenses de subvention sont absorbées par les entreprises inefficaces et monopolistiques d'aval, sans bénéficier à l'agriculture même.

Dans l'hypothèse où les pénuries se renouvelleraient, ou de chute brutale des cours mondiaux, des pressions sur des gouvernements fragiles ne manqueront pas de s'exercer, comme cela est déjà le cas dans plusieurs pays (Pologne et Hongrie, en particulier).

Les contraintes du GATT sont-elles susceptibles de discipliner les tentations protectionnistes ? Il s'avère que les listes des PECO, comme celle de l'UE, comportent une tarification confortable, "sans relation réelle avec la situation de base" (OCDE, 1994). La Pologne, par exemple, a consolidé ses droits à des niveaux comparables à ceux de l'UE (OCDE, 1994), sans réel rapport avec la situation actuelle et permettant ainsi, en pratique, une marge d'augmentation à l'horizon de l'an 2000. De même, les droits consolidés sont, en Roumanie et en Hongrie, en général plus élevés que ceux actuellement appliqués (cf. tableau 4.2). A cause du "jeu dans le tarif", il est clair que ce n'est pas le volet tarification qui empêchera, à quelques exceptions près, de relever les protections douanières. Les implications de réduction de la MGS sont plus difficiles à évaluer. On peut cependant signaler que la Pologne a choisi 1992 comme période de base et a consolidé la MGS de cette période de référence en dollars, ce qui "protège" le soutien interne des effets de l'inflation. La Hongrie, qui a consolidé son soutien en Forints, est plus exposée aux risques inflationnistes. Le volet réduction des subventions à l'exportation concerne surtout la Hongrie et pourrait être contraignant pour le maïs, le fromage, le vin et les pommes (OCDE, 1994).

---

<sup>9</sup> La Banque Mondiale (WORLDBANK 1994, p. 47), montre qu'en Hongrie les prix en 1992 sont inférieurs aux prix mondiaux pour le blé, l'orge, le colza, le boeuf et de 10 à 20 % supérieur pour les autres produits animaux en dépit de fortes aides à l'exportation.

Tableau 4.2. Droits appliqués en 1994 et consolidés en Hongrie et en Roumanie

	Droits en Hongrie (1)			Droits en Roumanie		
	Appliqués en 1994 %	Consolidés en 1995 %	Réduction en 2000 %	Appliqués en 1994 (2) %	Consolidés en 1995 (3) %	Réduction en 2000 (3) %
Blé	10	50	36	25	300	20
Boeuf	15	112	36	20	320	10
Beurre	60	159	36	25	250	20
Porc	-	-	-	20	370	10
Sucre	80	80	15	25	200	10
Cér. second.	3	41	36	25	300	20

Sources : (1) OCDE, 1994b ; (2) Ministère de l'Agriculture de Roumanie ; (3) Liste GATT de la Roumanie

Dans le cas où le rattrapage du potentiel productif ne se fait que lentement, ce qui est notre hypothèse de base, des protections douanières sont probables pour les produits déficitaires. Par contre pour les produits excédentaires et les pays exportateurs, on peut difficilement envisager une extension de grande ampleur des restitutions à l'exportation, en partie à cause de la contrainte GATT (Hongrie) et en partie à cause de la pénurie budgétaire qui met ces pays dans une situation différente de celle de l'UE (pénurie de fonds publics et financement des aides à l'exportation sur ressources strictement nationales).

En résumé, en se plaçant dans la période précédant l'intégration des pays de l'Est dans l'UE, la "Réforme Achevée" dans l'ensemble des PECO apparaît quasi impossible à un horizon de 5 ans (la probabilité affectée est de 0,1) et moins invraisemblable dans un délai de 10 ans (la probabilité affectée de 0,5). Par suite, les éventualités complémentaires sont affectées des probabilités suivantes : 0,9 pour le Statu Quo (SQ) à l'horizon de 5 ans et 0,5 pour l'éventualité SQ (transition toujours en panne) dans 10 ans.

#### *Implications pour les industries agro-alimentaires dans la période transitoire*

- Intégration en l'an 2005, éventualité SQ (probabilité 0,9)

Le développement de la production agricole est lent car fonction de la levée de blocages multiples à la privatisation et restructuration des terres et des industries d'amont de l'agriculture. L'industrie de première transformation des PECO s'effondre peu à peu par manque de capitaux et d'organisation sur un projet industriel adapté à la demande. Quelques opérations de restructurations industrielles permettent cependant de privatiser réellement des entreprises bénéficiant d'avantages concurrentiels.

Ces entreprises retrouvent un projet, des degrés de liberté d'action, des investisseurs et des gestionnaires qui les placent dans la situation d'entreprises nouvelles de première transformation.

De nouvelles entreprises de première transformation se développent également, peu nombreuses mais efficaces. Le projet de ces entreprises est clair : marché ciblé, souvent une grosse agglomération, technologie moderne, relations incitatives avec les producteurs (contrats et conventions bien établis), ressources humaines en gestion et ressources financières par transferts de capital, joint ventures et emprunt. Les entreprises sont initialement de petite taille, mais se développent par croissance interne forte. L'entrepreneur est capable d'organiser les compétences et, par connaissances ou par relations, de lever les blocages classiques de telles opérations. Les stratégies d'intégration verticale facilitent le contournement des blocages.

En conséquence de la méthode de redéveloppement de l'industrie agro-alimentaire, essentiellement par exploitation efficace de niches de marché, on observe la multiplication de systèmes privés et internes de définition de qualité des produits, de classification et de contrats-type de production. Cette disparité de méthodes nuit au développement général de l'industrie sur le long terme. L'intégration verticale qui se généralise à court terme renforce le phénomène.

L'industrie nouvelle agro-alimentaire cherche à utiliser tous les facteurs de productivité disponibles à travers le monde, y compris au niveau de la production agricole. Elle utilise également de façon optimale toutes les sources de protéines, de matières grasses et de pouvoirs sucrants adaptés à la variété des produits de consommation finale.

L'industrie de seconde transformation est soit intégrée à l'industrie de première transformation à court terme avant une respecialisation sur le moyen-long terme, soit développée par des investisseurs nationaux et étrangers à la recherche d'une rentabilité.

- Intégration en l'an 2005, éventualité RA (probabilité 0,1)

Une réforme achevée dans les PECO permettrait, comme il a été déjà indiqué, l'expression du potentiel agricole des pays. Selon cette éventualité, on observe donc un développement de la production de céréales, d'oléagineux, de lait, de fruits, mais aussi de porcs et de volaille. Les prix seraient proches des cours mondiaux. Sur cette base, une industrie de première transformation se développe de façon généralisée sur le territoire des PECO. Le tissu industriel en place se rénove. Le besoin d'industries de transformation attire des capitaux, non pas sur une espérance de forte rentabilité mais surtout parce que le risque de ces capitaux est limité. La rémunération des capitaux est certes faible, mais régulière. De plus, cette industrie est une garantie pour les capitaux nationaux contre l'inflation.

Grâce au succès de la réforme dans les PECO, l'industrie agro-alimentaire de l'UE investit à l'Est. En effet, le coût d'entrée sur le marché est faible : le consommateur est demandeur, il n'y a pas de marque établie et le besoin d'investissement immatériel est donc faible, les investissements technologiques peuvent être réalisés à moindres frais, y compris en délocalisant le surplus des capacités techniques de l'UE. L'hypothèse d'un SQ de la PAC dans l'UE renforce le potentiel d'investissement d'entreprises européennes dans les PECO. Les places de marché sont à prendre au moindre risque et au moindre coût dans l'optique d'une intégration économique des PECO dans l'UE à moyen ou même long terme.

Sans intégration rapide des PECO dans l'UE, l'industrie de première transformation et de seconde transformation développe également la production et l'usage de tous les produits de substitution permettant d'abaisser le coût de production et de distribution. Les substitutions de matières grasses, de protéines, d'éléments à pouvoir sucrant, etc. permettent de disposer d'une gamme de produits alimentaires adaptée à de nombreux segments de consommation dans les PECO, mais aussi sur les marchés extérieurs. L'industrie agro-alimentaire de l'UE participe à la mise au point de cette gamme par son savoir-faire technologique et ses capitaux.

#### **4.1.4. Les questions budgétaires**

La "pierre d'achoppement" la plus couramment citée de l'intégration agricole complète des PECO à l'UE est le coût budgétaire de l'élargissement vers des pays plus agricoles que la moyenne communautaire, et surtout trois à quatre fois moins riches selon les sources consultées. Le coût budgétaire de l'élargissement à l'Est comporte la composante FEOGA Garantie de la PAC récemment réformée et les dépenses liées aux Fonds Structuraux.

Il n'a pas été possible, compte tenu des délais de l'étude, de réaliser les simulations adéquates avec le modèle international MISS (Guyomard et Mahé, 1993) élargi aux PECO afin de projeter la situation des marchés et le coût dans une grande Europe, en tenant compte des effets sur les cours mondiaux en particulier<sup>10</sup>. Les hypothèses permettant d'évaluer le coût supplémentaire de la PAC extrapolée à l'Est sont donc insuffisamment étayées pour ce qui concerne les restitutions.

D'ici à 5 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'instauration de quotas proches des niveaux actuels de

---

<sup>10</sup> Il faut remarquer que les incitations à produire et à intensifier dans la nouvelle PAC sont atténuées (aides en partie découplées et quotas de production), et qu'à l'horizon de 5 à 10 ans l'effet dépressif sur les prix mondiaux de l'intégration des PECO à l'UE ne peut être que limité.

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 unitaires<sup>11</sup>. Or, les restitutions dans l'UE actuelle à 12 sur les 4 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 de 50 % des dépenses de restitutions du à l'élargissement, soit 4,75 milliards d'Ecus, ce qui est nettement supérieur à l'accroissement du potentiel agricole correspondant qui tient 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 d'une éventualité très optimiste RA, du simple fait que la restauration du potentiel de production n'aurait pas le temps de se concrétiser, 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 SQ) n'entraînerait pas de coût supplémentaire d'aides aux exportations, que l'intégration ait lieu dans 5 ou 10 ans.

Pour les dépenses d'intervention par stockage public, nous supposerons un accroissement du coût en proportion de la production. Il en résulte des dépenses de stockage public supplémentaires de 1,5 milliard d'Ecus dans l'éventualité SQ (+20 %), quel que soit le délai d'intégration, et de 1,8 et 3,0 milliards d'Ecus dans l'éventualité RA et un délai d'intégration à 5 et 10 ans, respectivement.

Le tableau 4.3 résume les évaluations d'augmentation des dépenses du FEOGA Garantie liées au soutien des prix prévus par les OCM, auxquelles 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. L'Annexe A fournit une évolution rapide des dépenses d'extension des primes compensatrices

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. 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 RA à l'horizon 2000 et elle coûte 5,0 milliards d'Ecus. Dans une troisième hypothèse, les rendements des PECO rattrapent la moyenne communautaire de 1992 et, compte tenu des anticipations créées par l'adhésion, les surfaces de références 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

---

<sup>11</sup> On peut même penser au vu de la balance agro-alimentaire des PECO que les restitutions globales pourraient baisser à court terme.

effets de seuil, à cause de l'absence d'information plus détaillée. Dans le cas d'une éventualité RA et d'une intégration à 10 ans, on a supposé une augmentation des effectifs de 25%.

La synthèse des évaluations du coût d'extrapolation de toute la PAC réformée, sur des hypothèses qui ne sont pas optimistes, est présentée dans le tableau 4.3. Ces estimations sont très inférieures à celles de Tyers et Anderson (47 milliards de dollars) qui supposaient une absence de mesure de contrôle de l'offre dans les PECO et une reprise de la production très optimiste. Les estimations de Tyers et Anderson semblent très exagérées et ne semblent pas correspondre au fonctionnement réel de la PAC actuelle.

Tableau 4.3. Evaluation rapide des dépenses supplémentaires de la PAC dans une hypothèse d'intégration complète avec PAC inchangée (éventualité SQ pour l'UE)

	Base 1993	Intégration en 2000		Intégration en 2005	
		SQ	RA	SQ	RA
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

Note : Les calculs de dépenses de l'Annexe A sont convertis d'Ecus Verts en Ecu budgétaires.

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 de Cohésion ont également donné lieu à des évaluations très élevées (par exemple, les 26 milliards d'Ecus trouvés par Conrhone 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 malaise hollandais, 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 Structurels<sup>12</sup>. 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 4.4. On retiendra donc 7 milliards d'Ecus pour une intégration en l'an 2000 dans l'éventualité RA et 6 milliards d'Ecus seulement dans l'éventualité SQ qui correspond aussi à une stagnation macro-économique et donc du PNB au niveau de 1992. Dans l'hypothèse d'une intégration dans 10 ans, les transferts seraient de 6 et 8 milliards d'Ecus pour les éventualités SQ et RA, respectivement, en 2005 à cause d'une capacité d'absorption accrue due aux effets conjugués du temps et de la croissance économique.

Tableau 4.4. Produit National Brut et quote-part des Fonds Structurels (milliards de dollars)

	Intégration en 2000				Intégration en 2005		
	PNB 1992 <sup>†</sup>	PNB 2000	FS 2%	FS 4%	PNB 2005	FS 2%	FS 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
R. Tchèque	26.20	30.70	0.61	1.23	33.89	0.68	1.36
R. Slovaque	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 Ecu	152.24	178.37	3.57	7.13	196.94	3.94	7.88

<sup>†</sup> Taux de croissance annuel 2 %.

#### 4.2. Coût et vraisemblance des scénarios d'intégration complète<sup>13</sup>

On supposera d'abord que l'intégration complète est envisageable à l'horizon de 5 ans, ce qui correspond à une hypothèse très peu réaliste sur un plan général compte tenu des remarques formulées plus haut sur les données institutionnelles et techniques de l'intégration. L'intérêt de l'exercice est d'abord de vérifier si le volet agricole atténue ou aggrave les difficultés d'une intégration rapide. Il est surtout de faire apparaître qu'il y a un conflit entre la faisabilité de l'intégration rapprochée et l'objectif de maintenir un coût modéré de la PAC dans l'avenir.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> On n'a pas tenu compte ici de la contribution brute des PECO au budget communautaire qui pourrait être comprise entre 3 et 5 milliards d'Ecus.

On cherche à évaluer la probabilité des divers scénarios, à l'Est comme à l'Ouest, et des coûts budgétaires correspondants en fonction de l'option choisie pour le délai d'intégration. Comme le coût budgétaire lié aux Fonds Structurels et à l'élargissement de la PAC dépend lui aussi de la date d'intégration, les coûts associés aux divers scénarios sont sensiblement différents.

De plus, la probabilité d'atteindre un état de réforme des politiques dans les deux zones dépend de la date d'intégration. Compte tenu des analyses faites, on est conduit à supposer qu'une intégration rapprochée hâtera le succès de la transition à l'Est (d'où la probabilité de 0,8 associée à ce scénario) et accroîtra la pression pour une poursuite de la réforme de la PAC à l'Ouest.

Enfin, à chaque délai d'intégration correspond une sorte de "coût moyen de l'élargissement agricole" : c'est l'espérance mathématique des dépenses à une date donnée, c'est-à-dire la somme des coûts de chaque scénario pondérés par la probabilité associée, probabilité qui est le produit de celles des éventualités qui composent le scénario. Cet indicateur synthétique est appelé : "Coût d'Elargissement Espéré", ou CEE pour réutiliser un sigle tombé en désuétude avec les progrès de la construction européenne.

#### **4.2.1. Stratégie d'intégration complète en l'an 2000**

L'élargissement comporte alors la transposition aux PECO, candidats à l'entrée, de tous les mécanismes des OCM existants dans la PAC, qu'elle soit inchangée après la réforme récente (SQ) ou que la réforme soit achevée (RA).

Si l'UE a achevé la réforme de la PAC selon les lignes indiquées plus haut, les dépenses essentielles concerneraient le FEOGA Orientation et les autres Fonds Structurels. Le coût des OCM proprement dit serait réduit au minimum. Une part des aides communautaires liées à l'environnement pourrait être maintenue, mais le coût correspondant n'a pas été évalué. Dans l'éventualité RA pour l'UE, le coût de l'élargissement comporte donc uniquement les Fonds Structurels liés à la capacité d'absorption des PECO, soit 6 milliards d'Ecus s'ils restent globalement dans le statu quo et 7 milliards d'Ecus si la transition est achevée dans 5 ans.

Si l'UE conserve la PAC actuelle inchangée, les dépenses additionnelles de l'élargissement correspondent à la somme des dépenses du FEOGA Garantie (cf. tableau 4.3) et des Fonds Structurels, soit 12,5 milliards d'Ecus dans le scénario A<sub>1</sub> (SQ à l'Ouest, SQ à l'Est) et 16,3 milliards d'Ecus dans le scénario D<sub>1</sub> (SQ à l'Ouest, RA à l'Est). Les dépenses sont donc plus élevées si la transition est achevée et quelle qu'elle soit l'évolution à l'Ouest car les dépenses structurelles et de soutien des marchés sont alors plus élevées. Le coût maximum correspond au scénario D<sub>1</sub> qui combine une PAC inchangée et une transition réussie dans les 5 ans à venir.

Le Coût d'Elargissement Espéré en l'an 2000 correspondant à une stratégie d'intégration complète d'ici 5 ans est de 12,2 milliards d'Ecus. Le scénario C<sub>1</sub> "d'avant garde" n'a, dans une telle stratégie, qu'une probabilité très faible (0,01) de se réaliser.

En conclusion, la stratégie d'intégration complète à 5 ans est improbable, en particulier pour des raisons institutionnelles. Elle est de plus relativement coûteuse en terme de dépenses communautaires.

Graphique 4.2. Coûts budgétaires<sup>1</sup> et probabilité des scénarios d'intégration en l'an 2000 (coûts en milliards d'Ecus)

Ev. RA 0,1	Probabilité 0,09 $\Delta$ CB = 6 Sc. B	Prob.: 0,01 $\Delta$ CB = 7 Sc. C <sub>1</sub> (avant garde)
Ev. SQ 0,9	Probabilité 0,81 $\Delta$ CB = 12,5 Sc. A <sub>1</sub> (stagnation)	Probabilité 0,09 $\Delta$ CB = 16,3 Sc. D <sub>1</sub>
UE  PECO	Ev. SQ 0,9	Ev. RA 0,1

<sup>1</sup> dus à la PAC et aux Fonds Structurels.

**Coût d'Elargissement Espéré en 2000 = 12,2 milliards d'Ecus**

#### 4.2.2. Stratégie d'intégration complète en l'an 2005

Cette stratégie présente la même structure que la précédente, mais elle est plus réaliste compte tenu des délais d'ajustement qu'elle offre aux PECO. Le temps allongé permet à l'UE de continuer les réformes en cours de discussion, même si notre hypothèse de base est qu'elles resteront très limitées compte tenu des intérêts acquis. L'éventualité d'une réforme achevée n'est dotée que d'une probabilité de 0.2. Par contre, 10 ans présente une longue période et la transition dans les PECO devient, de façon générale, beaucoup plus probable. Les probabilités des deux éventualités SQ et RA dans les PECO sont alors de 0.5.

A cause du temps donné aux PECO, leur potentiel macro-économique et agricole peut se restaurer et se redévelopper davantage dans l'éventualité RA. Les coûts budgétaires, tant de la Section Garantie que des Fonds Structuraux, sont donc nettement plus élevés que ceux de l'intégration rapide d'ici 5 ans.

La stratégie d'intégration complète différée en l'an 2005 a un CEE nettement plus élevé que celui de la stratégie d'intégration rapide (16,1 milliards d'Ecus au lieu de 12,2 milliards d'Ecus, soit + 32 %). De plus, le scénario C d'avant-garde est maintenant sensiblement plus vraisemblable (probabilité calculée de 0,1 au lieu de 0,01).

La stratégie d'intégration complète différée est finalement plus réaliste que la précédente, mais elle est aussi plus coûteuse. En outre, dans une telle perspective, il est probable que la pression pour intégrer les PECO plus avancés sera très forte, avec certains inconvénients évoqués plus haut.

Graphique 4.3. Coûts budgétaires<sup>1</sup> et probabilité des scénarios d'intégration complète en l'an 2005 (coûts en milliards d'Ecus)

Ev. RA 0,2	Probabilité 0,10 $\Delta CB = 6$ B <sub>2</sub>	Probabilité 0,10 $\Delta CB = 8$ Sc. C <sub>2</sub> (avant garde)
Ev. SQ 0,8	Probabilité 0,40 $\Delta CB = 12$ A <sub>2</sub> (stagnation)	Probabilité 0,40 $\Delta CB = 22,5$ D <sub>2</sub>
UE  PECO	Ev. SQ 0,5	Ev. RA 0,5

<sup>1</sup> dus à la PAC et aux Fonds Structuraux.

**Coût d'Elargissement Espéré en 2005 = 16,1 milliards d'Ecus**

#### 4.2.3. Situations comparées, en 2005, des stratégies d'intégration rapide et différée

Les analyses de la transition ont clairement montré que les réformes sont lentes car elles se heurtent à de nombreux obstacles internes politiques, économiques et financiers. L'intégration changerait fondamentalement les données du problème. Par conséquent, la probabilité de l'événement RA dans les PECO deviendrait en 2005 beaucoup plus élevée si l'intégration avait lieu dès l'an 2000.

La probabilité est estimée à 0,8 au lieu de 0,5 comme dans le cas où les PECO sont dans l'attente et l'incertitude sur les délais et les modalités de l'intégration.

De même, dans l'UE, la probabilité d'une poursuite de la réforme de la PAC deviendrait plus forte, ne serait-ce qu'à cause de l'alourdissement des dépenses dans la Grande Europe. De plus, la reprise plus rapide de la croissance agricole dans les PECO conduirait à réexaminer les soutiens aux secteurs exportateurs nets, qui trouveraient plus difficilement encore la justification des aides à l'exportation. En conséquence, la probabilité de l'éventualité RA dans l'UE est maintenant évaluée à 0.5 (égale à celle de SQ par conséquent).

En fin de compte, la situation en 2005 des indicateurs synthétiques, après une intégration complète accélérée, serait de rendre le scénario d'avant garde encore plus vraisemblable (probabilité de 0,40 et le CEE annuel réduit à la baisse par rapport à celui de l'intégration différée en 2005 (11,2 milliards d'Ecus au lieu de 16,1).

C'est la combinaison des mesures de contrôle de l'expansion agricole des PECO qui accompagne les subventions de l'UE, et l'interaction entre les processus de transition et d'intégration qui expliquent ce constat final (cf. Graphique 4.4.).

Graphique 4.4. Intégration complète en 2000, situation en 2005 (coût<sup>1</sup> et probabilité des différentes situations en 2005 après une intégration en 2000, coûts en milliards d'Ecus)

Ev. RA 0,5	Probabilité 0,10 $\Delta CB = 6$ B <sub>3</sub>	Probabilité 0,40 $\Delta CB = 8$ C <sub>3</sub> Avant garde
SQ 0,5	Probabilité 0,10 $\Delta CB = 12,5$ A <sub>3</sub> Stagnation	Probabilité 0,40 $\Delta CB = 22,5$ D <sub>3</sub>
UE  PECO	Ev. SQ 0,2	Ev. RA 0,8

<sup>1</sup> dus à la PAC et aux Fonds Structurels.

**Coût d'Elargissement Espéré en 2005 = 11,2 milliards d'Ecus**

Les aspects budgétaires liés à la PAC et aux transferts financiers à l'Est ne sauraient prendre le pas sur les enjeux plus profonds de l'intégration des PECO. Il ne faudrait pas que l'obstacle budgétaire freine excessivement l'intégration dont les conséquences générales économiques et politiques, difficiles à chiffrer, sont d'un autre ordre de grandeur. Pour que la transition soit rapide et aussi peu pénible que possible, pour assurer la cohésion de la future Grande Europe, il semble souhaitable que les aspects budgétaires ne s'opposent pas aux processus d'intégration.

De plus, l'intégration complète ainsi envisagée signifie encore des transferts de très grande ampleur que les PECO ne sont pas à même de digérer efficacement. Ces transferts peuvent représenter jusqu'à 10 % du PNB des PECO dans la période 2000-2005. Comme l'agriculture ne représenterait que 10 à 15 % du PNB en 2005, c'est un quasi doublement du produit brut agricole des PECO que la PAC apporterait. Il est clair que les distorsions inter-sectorielles profondes qui en résulteraient compromettraient la cohésion interne et la spécialisation économique des PECO conformes à leurs avantages comparés.

#### **4.3. Un scénario possible d'intégration progressive et modulée**

L'intégration des PECO dans l'UE aura lieu, mais il y a conflit entre l'intérêt d'un élargissement rapide et sa faisabilité. Une intégration rapide présente pour les PECO l'avantage de conforter la transition, bien plus en changeant les anticipations et l'équilibre entre les forces des conservateurs et des partisans des réformes que par les soutiens de prix. Pour l'UE, même en matière agricole, l'intégration doit permettre de contrôler l'évolution des politiques et leurs effets sur un développement agricole équilibré par rapport aux débouchés. Une intégration agricole rapide devrait être moins coûteuse à long terme qu'une intégration différée. On ne peut guère compter sur une réforme achevée de la PAC d'ici 5 à 10 ans, surtout si l'intégration est différée en 2005. Mais l'intégration des PECO va stimuler l'évolution de la PAC vers l'orientation par le marché.

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

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

- réduire l'intervention à un rôle de strict stabilisation, supprimer les restitutions, et libérer les contraintes quantitatives.

La réforme de la PAC de 1993 permet d'envisager une évolution rapide vers la 2ème solution pour les grandes cultures éligibles aux primes. Il en va autrement des productions sous quotas qui sont très résistantes aux projets d'amendement même si dans l'industrie laitière on prend conscience des occasions manquées de développement à cause du coût de la pénurie de matière première. De même, dans le secteur sucrier, la baisse de prix des céréales va accroître la rentabilité industrielle des édulcorants dérivés. On ne peut guère cependant s'attendre à une remise en cause profonde des quotas lait et sucre dans les prochaines années, en dépit de leurs effets pervers. Leur remise en cause systématique à l'occasion de l'intégration rapprochée risquerait de faire monter une coalition dans l'UE pour retarder le processus. Cette coalition serait renforcée vers le sud de l'Europe si les Fonds Structurels étaient aussi menacés.

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

Une intégration, rapide mais modulée, réalisable dans un délai de 5 ans pourrait donc comprendre une première étape d'union douanière UE-PECO et l'établissement d'un Marché Unique vers 2005.

### **Une étape intermédiaire : l'Union Douanière en l'an 2000 et "plan Marshall"**

Au plan général cette étape permettrait à l'UE de gérer l'intégration économique et de préparer l'intégration institutionnelle après les réformes prévues dans le traité de Maastricht. Il est en effet plus facile de réaliser une unité du Tarif Douanier Commun que d'harmoniser des politiques communes, y compris de régulation des prix.

Une intégration rapide mais modulée, semble donc réalisable à même échéance sur la base d'une PAC amendée, de la façon suivante :

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

- "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 reliée à des critères environnementaux ou à la rigueur, régionaux et ruraux.

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

- extension des quotas de production à prix garantis aux PECO pour le lait et le sucre. Baisse substantielle du prix garanti pour ces productions (30 %), compensée dans l'UE par des aides dégressives sur une période longue. Instauration dans l'UE d'un système de double ou triple prix pour le lait (mise en place d'un quota C payé au Cours mondial, destinés aux produits laitiers transformés). Cette extension modulée des quotas paraît être la seule solution réaliste dans le cadre d'un élargissement à l'Est, pour éviter de bloquer l'intégration. Des marchés régionaux de droits à produire (lait, sucre et autres édulcorants) pourraient être introduits pour éviter tout blocage des structures. La baisse compensée de prix d'intervention est nécessaire pour éviter une montée des prix des denrées de base (lait, sucre) dans les PECO, dont la part alimentaire dans le budget est très élevée par rapport à l'UE. Les prix de soutien résultant seraient en rapport aux prix mondiaux, comme ceux des céréales après la PAC réformée (environ 10 à 20 %).

- réduction du rôle de l'intervention à son véritable rôle de stabilisation en verrouillant le prix d'achat du stockage public à un niveau ne dépassant pas de 10 % une moyenne mobile du prix FOB ( corrigé à la baisse des prix d'acheminement aux terminaux d'exportation pour maintenir la compétitivité prix intérieur).

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.

La stratégie d'intégration rapide et modulée est résumée dans le graphique 4.5. Comme seuls les fonds structurels et l'intervention limitée sont étendus aux PECO, le niveau attendu du coût d'élargissement espéré est sensiblement réduit : il est le plus faible de toutes les stratégies considérées (soit 8,5 milliards d'Ecus, avec une estimation large pour le coût de l'intervention).

Graphique 4.5. Intégration rapide et modulée (??? en 2000, situation en 2005)

Ev. RA 0,5	Probabilité 0,10 $\Delta CB = 6$ B <sub>4</sub>	Probabilité 0,40 $\Delta CB = 8$ C <sub>4</sub> Avant garde
Ev. SQ 0,5	Probabilité 0,10 $\Delta CB = 7,5$ A <sub>4</sub> Stagnation	Probabilité 0,40 $\Delta CB = 7,5$ D <sub>4</sub>
UE  PECO	Ev. SQ 0,2	Ev. RA 0,8

<sup>1</sup> dus à la PAC et aux Fonds Structurels.

**Coût d'Elargissement Espéré en 2005 = 8,5 milliards d'Ecus**

On peut synthétiser les indicateurs associés aux trois stratégies privilégiées : a) intégration complète rapide en 2000, b) intégration complète différée en 2005, intégration rapide modulée. Le tableau 4.5. résume des indicateurs. Le scénario c) est celui qui donne le coût le plus faible et en particulier le coût espéré net de la contribution estimée des PECO au budget européen, le plus faible.

Tableau 4.5. Coût d'élargissement espéré en 2005 et probabilité de divers scénarios (RA, RA)

	CEE <sup>2</sup> brut	Probabilité du scénario C (RA, RA) (avant garde)	CEE <sup>3</sup> net
Intégration complète - en 2000	11,2	0,40	7,2
- en 2005	16,1	0,10	12,1
Intégration modulée en 2000	8,5	0,40	4,5

<sup>2</sup> Coût d'élargissement espéré en 2005 en milliards d'Ecus

<sup>3</sup> CEE net, compte tenu d'une contribution (certaine) des PECO évaluée à 4 milliards d'Ecus.

Une telle éventualité conforme à l'esprit de l'accord du GATT apporterait l'essentiel des avantages recherchés par les PECO. Certes il maintiendrait quelques rentes et certaines rigidités, mais la clarification des aides aux producteurs induirait un réexamen régulier de la légitimité de celles-ci au regard des objectifs déclarés et des politiques en matière de redistribution des revenus et en rapport avec les missions nouvelles assignées à l'agriculture à l'égard des espaces naturels.

Ce scénario d'intégration conserverait certaines rigidités de la PAC actuelle, avec les inconvénients qui les caractérisent tant pour les rentes liées aux droits à produire qu'aux effets induits sur les marchés d'aval. Ces inconvénients sont peut être le prix à payer pour faciliter l'intégration et aller vers une politique dont les instruments sont mieux ciblés sur ses objectifs déclarés.

L'intégration plus profonde des PECO dans l'UE, comprenant la véritable unification des marchés, l'harmonisation des politiques, et la participation complète des PECO aux instances communautaires pourrait alors avoir lieu vers 2005.

Dans cette stratégie, l'Union Européenne pourrait gérer l'intégration des PECO de façon plus souple et donner à ceux-ci un message suffisamment clair sur l'objectif à atteindre et son délai, pour changer les données du problème de la transition vers l'économie de marché pour plusieurs pays européens de l'Est. C'est l'attente essentielle qu'ils semblent exprimer aujourd'hui.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AGRA-EUROPE, différents numéros.

AGRER et AGRICONSULTING, 1993, The Romanian Agriculture Towards the Market Economy : Proposals for Action in a Strategic Framework. PAU/Ministère de l'Agriculture, Roumanie.

BALCEROWICZ L., GELB A., 1994, Macropolicies in Transition to a Market Economy : A Three-Year Perspective. Annual Conference on Development Economics 1993 (forthcoming in *World Bank Research Observer*).

BALDWIN R. E., 1994, Towards an Integrated Europe. Grad. Institute of International Studies, Genève.

BAUDRY M., 1994, Modélisation et estimation des effets de la nouvelle PAC : une approche par la notion de facteur allouable. Document de travail INRA-ESR Rennes, Unité PAM.

BENJAMIN C., GUYOMARD H., 1993, L'offre de travail extérieur des femmes : impact de la réforme de la PAC. Société Française d'Economie Rurale, Montpellier.

BLOTNICKI L., 1993, La restructuration agraire. *Problèmes Economiques*, 2345, 13 octobre.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 1988, The Economics of 1992, *European Economic Review*, 35 (Rapport Cecchini).

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 1991, The Commission's Proposals for the Development and Future of the Common Agricultural Policy: Reflection Paper. COM(91) 100 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 1991, The Development and Future of the Common Agricultural Policy. COM(91) 258 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 1992, Communication de la Commission, volet agricole de la négociation du GATT et réforme de la PAC. 6539/92 (Presse 85).

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, 1991, Rapport spécial 4/9 sur le fonctionnement de l'Organisation Commune du Marché du sucre et de l'isoglucose accompagné des réponses de la Commission. *Journal Officiel des Communautés Européennes*, C290, 7 novembre 1991.

DIRECTION DE LA PREVISION, 1994, Note de conjoncture internationale. Paris.

FERENCZI T., 1994, East looks West. *European Review of Agricultural Economics*, 21, 3-4, pp. 393-406.

GRILI E. R., YANG M. C., 1988, Primary Commodities, Manufactured Good Prices and the Terms of Trade of Developing Countries : What the Long Run Shows. *World Bank Economic Review*, 2, pp. 1-47.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., 1993, Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ? *Economie Internationale*, 55, pp. 63-90.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., 1994, La nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune. Document de travail ENSA-INRA de Rennes, Unité Politique Agricole et Modélisation (à paraître dans *Economie et Prévision*).

GUYOMARD H., MAHE L.-P., MUNK K., ROE T., 1993, Agriculture in the Uruguay Round: Ambitions and Realities. *Journal of Agricultural Economics*, 44, 2, pp. 245-263.

HAYNES J., BUCKWELL A., TANGERMANN S., MAHE L.-P., 1992, The MacSharry Proposals: A Question of Efficiency. CEAS, Centre for European Agricultural Studies, Wye College, University of London.

HAYNES J., BUCKWELL A., COURBOUIN V., 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.

HELMAR M. D., MEYERS W. H., HAYES D. J., 1994, GATT and CAP Reform : Different, Similar or Redundant. In Anania, Carter and McCalla eds., Agriculture Trade Conflicts and GATT : New Dimensions in US-European Agricultural Trade Relations, Westview Press.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1994, World Economic Outlook. Washington.

JACKSON M., SWINNEN J., 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. Université Catholique de Louvain, final report to the European Commission, DG1.

KOHLI R., 1981, Nonjointness and Factor Intensity in US Production. *International Economic Review*, 22, 3-18.

LE BIHAN C., 1994, Le régime des échanges agricoles entre la Communauté Européenne et les pays d'Europe Centrale et Orientale (le cas de la Pologne). Université de Rennes 2, Centre de Recherches Européennes.

LE MOUËL C., 1991, Protection optimale dans un cadre multi-produits : la difficile réforme de la PAC. Thèse de doctorat de l'Université de Rennes I, Février.

MAHE L.-P., RAINELLI P., 1987, Impact des pratiques et des politiques agricoles sur l'environnement. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 4, 9-31.

McKINNON R., 1993, Gradual Versus Rapid Liberalization in Socialist Economies : The Problem of Macroeconomic Control. Annual Conference on Development Economics 1993, *World Bank Research Observer*.

NAKAJIMA C., 1986, Subjective Equilibrium Theory of the Farm Household. *Developments in Agricultural Economics*, 3, Elsevier.

NALLET H., VAN STOCK, 1994, Relations entre l'UE et les PECO dans le domaine agricole et agro-alimentaire. Rapport à la Commission des Communautés Européennes, 32 pages.

OCDE, 1994, Politiques, marchés et échanges agricoles dans les PECO, les NEI, la Mongolie et la Chine : suivi et perspectives 1994. Paris.

OCDE, 1994a, The Uruguay Round Agreement on Agriculture : Some Impacts on Central and Eastern European Countries. Ad-Hoc Group, September, 12 pages.

PHIMISTER E., 1994, Farm Household Production in the Presence of Restrictions on Debt: Theory and Policy Implications. Working paper, University of Manchester, School of Economic Studies.

POULIQUEN A., 1993, L'agriculture post-communiste en Europe Centrale : du choc excédentaire à la récession. In *Déméter 1993, Economie et Stratégies agricoles*.

REQUILLART V., COMBETTE P., GIRAUD-HERAUD E., 1994, La politique sucrière européenne après les accords du GATT : une analyse de quelques scénarios d'évolution. Séminaire franco-québécois, GATT, ALENA, réforme de la PAC : quelles perspectives pour les agricultures canadienne et française, Forêt de Montmorency, Québec, octobre.

SGARD J., 1994, Pologne : la transition achevée ? *La Lettre du CEPII*, 122, mars.

THE INTERNATIONAL AGRICULTURAL TRADE RESEARCH CONSORTIUM, 1994, The Uruguay Round Agreement on Agriculture : An Evaluation. IATRC Commissioned Paper, Number 9, July 1994.

WORLD BANK, 1994, Hungary, Review of Agricultural Policy, September 14, Internal Document.

## **Annexe A.**

### **Calcul des aides compensatrices en cas d'extension de la PAC actuelle aux PECO**

Le coût calculé correspond aux primes compensatrices céréales, oléagineux, viande bovine et viande ovine, plus le coût du gel des terres. Pour les céréales et les oléagineux, le coût des versements compensatoires est calculé sous trois hypothèses :

- Première hypothèse : la compensation est basée sur les rendements actuels (i.e., 1993) des PECO : tableau « rendements PECO, 1993 ».

- Deuxième hypothèse : la compensation est basée sur les rendements moyens de l'UE : tableau « rendements moyens de l'UE ».

- Troisième hypothèse : la compensation est basée sur la moyenne des rendements des PECO sur les cinq années 1987-91, en enlevant les deux années extrêmes : tableau « rendements moyens 87-91, sauf extrêmes ».

A titre de comparaison, le coût correspondant calculé pour l'UE à 12 est d'environ 22 milliards d'Ecus verts, dont environ 15 milliards d'Ecus pour les aides céréales et oléoprotéagineux.

### Calcul des aides compensatrices (rendements PECO, 1993)

	Céréales					Oléagineux					G. Cultures Total primes (Mo ECU verts)
	Surfaces (1000 ha)	Rendement 93 (10-2 qtx/ha)	Coeff. de passage	Surface primable (1000 ha)	coût total primes (Mo ECU verts)	Surfaces (1000 ha)	Rendement 93 (10-2 qtx/ha)	Coeff. de passage	Surface primable (1000 ha)	coût total primes (Mo ECU verts)	
Hongrie	2742.0	3059.0	1.0	2742.0	377.5	515.0	2088.0	1.0	515.0	174.7	552.2
Pologne	8434.0	2786.0	1.0	8434.0	1057.4	360.0	1667.0	1.0	360.0	97.5	1154.9
Rép. Tchèque	93.2	4129.0	1.0	93.2	17.3	77.3	2257.0	1.0	77.3	28.4	45.7
Slovaquie	835.0	3776.0	1.0	835.0	141.9	84.0	1601.0	1.0	84.0	21.9	163.7
Visegrad	12104.2			12104.2	1594.0	1036.3			1036.3	322.5	1916.5
Bulgarie	2317.0	2547.0	1.0	2317.0	265.6	469.0	942.0	1.0	469.0	71.8	337.4
Roumanie	6395.0	2423.0	1.0	6395.0	697.3	703.0	1166.0	1.0	703.0	133.2	830.5
Balkans	8712.0			8712.0	962.8	1172.0			1172.0	205.0	1167.8
<b>Total PECO</b>	<b>20816.2</b>			<b>20816.2</b>	<b>2556.9</b>	<b>2208.3</b>			<b>2208.3</b>	<b>527.5</b>	<b>3084.3</b>

	Bovins				Ovins				Animaux Total primes (Mo ECU verts)
	Animaux abattus (1000 têtes)	Coeff. de passage	Animaux primables (1000 têtes)	coût total primes (Mo ECU verts)	Animaux abattus (1000 têtes)	Coeff. de passage	Animaux primables (1000 têtes)	coût total primes (Mo ECU verts)	
Hongrie	220.0	1.00	220.0	26.4	1252.0	1.00	1252.0	37.6	64.0
Pologne	2341.2	1.00	2341.2	280.9	1268.0	1.00	1268.0	38.0	319.0
Rép. Tchèque									
Slovaquie	1197.0	1.00	1197.0	143.6	467.0	1.00	467.0	14.0	157.7
Visegrad	3758.2		3758.2	451.0	2987.0		2987.0	89.6	540.6
Bulgarie	334.9	1.00	334.9	40.2	4814.0	1.00	4814.0	144.4	184.6
Roumanie	829.5	1.00	829.5	99.5	6500.0	1.00	6500.0	195.0	294.5
Balkans	1164.4		1164.4	139.7	11314.0		11314.0	339.4	479.1
<b>Total PECO</b>	<b>4922.6</b>		<b>4922.6</b>	<b>590.7</b>	<b>14301.0</b>		<b>14301.0</b>	<b>429.0</b>	<b>1019.7</b>

\* y compris les surfaces primables au titre du gel des terres

Primes Céréales / tonne : 45.0  
 Primes Oléag. / tonne : 162.5  
 Primes Bovins : 120.0 (par animal abattu)  
 Primes Ovins : 30.0 (par animal abattu)

### Calcul des aides compensatrices (rendements moyens UE)

	Céréales					Oléagineux					G. Cultures Total primes (Mo ECU verts)
	Surfaces (1000 ha)	Rendement = 4600 (10-2 qtx/ha)	Coeff. de passage	Surface primable (1000 ha)	coût total primes (Mo ECU verts)	Surfaces (1000 ha)	Rendement = 2360 (10-2 qtx/ha)	Coeff. de passage	Surface primable (1000 ha)	coût total primes (Mo ECU verts)	
Hongrie	2742.0	4600.0	1.1	3016.2	624.4	515.0	2360.0	1.1	566.5	217.3	841.6
Pologne	8434.0	4600.0	1.1	9277.4	1920.4	360.0	2360.0	1.1	396.0	151.9	2072.3
Rép. Tchèque	93.2	4600.0	1.1	102.5	21.2	77.3	2360.0	1.1	85.0	32.6	53.8
Slovaquie	835.0	4600.0	1.1	918.5	190.1	84.0	2360.0	1.1	92.4	35.4	225.6
Visegrad	12104.2			13314.6	2756.1	1036.3			1139.9	437.2	3193.3
Bulgarie	2317.0	4600.0	1.1	2548.7	527.6	469.0	2360.0	1.1	515.9	197.8	725.4
Roumanie	6395.0	4600.0	1.1	7034.5	1456.1	703.0	2360.0	1.1	773.3	296.6	1752.7
Balkans	8712.0			9583.2	1983.7	1172.0			1289.2	494.4	2478.1
<b>Total PECO</b>	<b>20816.2</b>			<b>22897.8</b>	<b>4739.8</b>	<b>2208.3</b>			<b>2429.1</b>	<b>931.6</b>	<b>5671.4</b>

	Bovins				Ovins				Animaux Total primes (Mo ECU verts)
	Animaux abattus (1000 têtes)	Coeff. de passage	Animaux primables (1000 têtes)	coût total primes (Mo ECU verts)	Animaux abattus (1000 têtes)	Coeff. de passage	Animaux primables (1000 têtes)	coût total primes (Mo ECU verts)	
Hongrie	220.0	1.25	275.0	33.0	1252.0	1.25	1565.0	47.0	80.0
Pologne	2341.2	1.25	2926.5	351.2	1268.0	1.25	1585.0	47.6	398.7
Rép. Tchèque									
Slovaquie	1197.0	1.25	1496.3	179.6	467.0	1.25	583.8	17.5	197.1
Visegrad	3758.2		4697.7	563.7	2987.0		3733.8	112.0	675.7
Bulgarie	334.9	1.25	418.6	50.2	4814.0	1.25	6017.5	180.5	230.8
Roumanie	829.5	1.25	1036.9	124.4	6500.0	1.25	8125.0	243.8	368.2
Balkans	1164.4		1455.5	174.7	11314.0		14142.5	424.3	598.9
<b>Total PECO</b>	<b>4922.6</b>		<b>6153.2</b>	<b>738.4</b>	<b>14301.0</b>		<b>17876.3</b>	<b>536.3</b>	<b>1274.7</b>

\* y compris les surfaces primables au titre du gel des terres

Primes Céréales / tonne : 45.0  
 Primes Oléag. / tonne : 162.5  
 Primes Bovins : 120.0 (par animal abattu)  
 Primes Ovins : 30.0 (par animal abattu)

### Calcul des aides compensatrices (rendements moyens 87-91, sauf extrêmes)

	Céréales					Oléagineux					G. Cultures Total primes (Mo ECU verts)
	Surfaces (1000 ha)	Rendement moyen (10-2 qtx/ha)	Coeff. de passage	Surface primable (1000 ha)	coût total primes (Mo ECU verts)	Surfaces (1000 ha)	Rendement moyen (10-2 qtx/ha)	Coeff. de passage	Surface primable (1000 ha)	coût total primes (Mo ECU verts)	
Hongrie	2742.0	5500.3	1.0	2742.0	678.7	515.0	2356.3	1.0	515.0	197.2	875.9
Pologne	8434.0	3172.7	1.0	8434.0	1204.1	360.0	2660.3	1.0	360.0	155.6	1359.8
Rép. Tchèque	93.2	5005.0	1.0	93.2	21.0	77.3	2894.7	1.0	77.3	36.4	57.4
Slovaquie	835.0	4229.0	1.0	835.0	158.9	84.0	2514.3	1.0	84.0	34.3	193.2
Visegrad	12104.2			12104.2	2062.7	1036.3			1036.3	423.5	2486.2
Bulgarie	2317.0	3748.3	1.0	2317.0	390.8	469.0	1442.7	1.0	469.0	109.9	500.8
Roumanie	6395.0	3084.0	1.0	6395.0	887.5	703.0	1772.0	1.0	703.0	202.4	1089.9
Balkans	8712.0			8712.0	1278.3	1172.0			1172.0	312.4	1590.7
<b>Total PECO</b>	<b>20816.2</b>			<b>20816.2</b>	<b>3341.0</b>	<b>2208.3</b>			<b>2208.3</b>	<b>735.9</b>	<b>4076.9</b>

	Bovins				Ovins				Animaux Total primes (Mo ECU verts)
	Animaux abattus (1000 têtes)	Coeff. de passage	Animaux primables (1000 têtes)	coût total primes (Mo ECU verts)	Animaux abattus (1000 têtes)	Coeff. de passage	Animaux primables (1000 têtes)	coût total primes (Mo ECU verts)	
Hongrie	220.0	1.00	220.0	26.4	1252.0	1.00	1252.0	37.6	64.0
Pologne	2341.2	1.00	2341.2	280.9	1268.0	1.00	1268.0	38.0	319.0
Rép. Tchèque	1197.0	1.00	1197.0	143.6	467.0	1.00	467.0	14.0	157.7
Slovaquie	3758.2		3758.2	451.0	2987.0		2987.0	89.6	540.6
Visegrad									
Bulgarie	334.9	1.00	334.9	40.2	4814.0	1.00	4814.0	144.4	184.6
Roumanie	829.5	1.00	829.5	99.5	6500.0	1.00	6500.0	195.0	294.5
Balkans	1164.4		1164.4	139.7	11314.0		11314.0	339.4	479.1
<b>Total PECO</b>	<b>4922.6</b>		<b>4922.6</b>	<b>590.7</b>	<b>14301.0</b>		<b>14301.0</b>	<b>429.0</b>	<b>1019.7</b>

\* y compris les surfaces primables au titre du gel des terres

Primes Céréales / tonne :	45.0	Primes Bovins :	120.0 (par animal abattu)
Primes Oléag. / tonne :	162.5	Primes Ovins :	30.0 (par animal abattu)

## **Annexe B.**

### **LES CONSEQUENCES DE L'ACCORD AGRICOLE DU GATT POUR L'UNION EUROPEENNE**

#### **La liste de l'Union Européenne**

La liste déposée par l'UE précise les engagements que cette dernière accepte dans le cadre de l'Accord Final, en particulier en termes de fixation des équivalents tarifaires et des pourcentages de réduction de ces derniers, d'engagements sur les accès minima à l'importation, de calcul de la Mesure Globale de Soutien, de volumes et de dépenses d'exportations subventionnées autorisées.

#### ***Accès au marché***

L'UE accepte le principe de la tarification de toutes les barrières à l'entrée, et en particulier la transformation des prélèvements variables en équivalents droits de douane. La liste fixe les équivalents tarifaires de base et les pourcentages de baisse de ceux-ci par produit (cf. tableau 2). Les modes de calcul retenus devraient assurer, du moins pour les six ans de l'accord, une protection suffisante aux produits agricoles de l'UE, i.e., une préférence communautaire suffisante. On a souvent reproché à l'UE d'avoir choisi une tarification "sale" en essayant de maximiser le niveau du tarif équivalent par un choix judicieux des prix intérieur et extérieur. Ainsi, dans le cas du blé tendre, par exemple, le prix domestique retenu est le prix d'intervention, majoré de 10 % (pour tenir compte de la différence entre le prix de marché et le prix d'intervention) et des majorations mensuelles (pour assurer la protection en toutes saisons), et le prix extérieur est le prix FOB Argentine. L'utilisation du prix de marché comme prix intérieur aurait eu des conséquences différentes selon les produits, en augmentant la protection ou en la réduisant, selon les cas. Le choix d'un prix FOB à l'exportation revient à augmenter le niveau du tarif équivalent : le prix FOB est certes ajusté des coûts de transport, mais il reste inférieur au prix CAF (il tient compte, de plus, des différences de qualité par rapport à une norme communautaire). Le point le plus important à souligner est que les taux de protection de la période de base sont, de toutes façons, très élevés pour une très grande majorité de produits agricoles (cf. tableau 2), ce qui fait que le choix de prix différents a, en pratique, une importance limitée. Les pourcentages de réduction des tarifs équivalents retenus par l'Union Européenne sont généralement égaux à la moyenne fixée par l'accord, i.e., 36 %. Les taux sont plus faibles pour les produits les plus sensibles (huile d'olive, sucre et poudre de lait écrémé en particulier).

La clause de sauvegarde implique également qu'une préférence communautaire substantielle devrait être assurée dans la mesure où l'UE a retenu des prix de déclenchement (prix CAF de la période de base) nettement plus élevés que les prix externes de référence adoptés pour le calcul des tarifs équivalents. Ainsi, le prix de déclenchement est de 148 ECU/t pour le blé (prix extérieur de

référence, 93 ECU/t), de 114 ECU/t pour le maïs (prix extérieur de référence, 85 ECU/t), et de 111 ECU/t pour l'orge (prix extérieur de référence, 96 ECU/t) <sup>1</sup>.

Tableau 1. L'accord agricole de l'Uruguay Round : principales dispositions

Soutien interne	
Règle	Définition de politiques "autorisées", non soumises à réduction, et de politiques "interdites", soumises à réduction : boîte verte versus boîte rouge
Engagement	Réduction du soutien interne de 20 % sur six ans
Mise en oeuvre	Soutien interne mesuré par la MGS Agrégation sur l'ensemble du secteur agricole Agrégation sur l'ensemble des politiques rouges
Exception	Versements associés à des programmes de contrôle de la production non soumis aux engagements de réduction : les deficiency payments américains et les versements compensatoires de la réforme de la PAC appartiennent à cette boîte bleue
Accès au marché	
Règle	Tarifification
Engagement	Réduction des équivalents tarifaires de 36 % en moyenne arithmétique non pondérée, avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire, sur six ans
Mise en oeuvre	Conversion de toutes les barrières non tarifaires en équivalents tarifaires, consolidation et réduction de ces équivalents tarifaires
Clause spéciale	Pour les exportateurs, définition d'accès minima (sous forme de quotas tarifaires) et maintien des opportunités d'accès courant Pour les importateurs, définition de droits additionnels si trop forte croissance des importations ou trop forte baisse des prix mondiaux
Concurrence à l'exportation	
Règle	Interdiction de nouvelles subventions aux exportations et définition des subventions aux exportations soumises à réduction
Engagement	Réduction des subventions aux exportations existantes, en valeur (- 36 %) et en volume (- 21 %) sur six ans
Mise en oeuvre	Non précisée

Tableau 2. Equivalents tarifaires dans l'Union Européenne

Produit	Prix de référence (ECU/t)		Tarif équivalent 1995 (ECU/t)	Tarif équivalent (en % du prix de référence extérieur)	Pourcentage de réduction sur six ans
	extérieur	intérieur			
blé tendre	93	241	149	160,2	36
orge	85	236	145	170,6	36
maïs	96	241	147	153,1	36
blé dur	152	383	231	152,0	36
huile d'olive	809	747	1556	192,3	20
sucré brut	176	600	424	240,9	20
sucré blanc	196	719	524	267,3	20
viande porcine (carcasses)	-	-	839	-	36
viande bovine (carcasses)	1526	4289	20 % + 2763	237,3	36
viande bovine (gelée)	1423	3436	20 % + 2013	-	36
poudre de lait écrémé	685	2170	1485	216,8	20
poudre de lait grasse	-	-	2038	-	36
beurre	943	3905	2962	341,1	36

<sup>1</sup> De plus, l'accord agricole bilatéral EU-UE, signé une semaine avant l'accord de Marrakech, fixe le prix auquel une céréale importée peut rentrer dans l'Union au maximum à 155 % au dessus du prix d'intervention effectif (i.e., prix d'intervention multiplié par le coefficient de switchover). En 1995/96, la limite supérieure du prix à l'importation dans l'UE serait donc de 184,7 ECU monétaires par tonne, c'est-à-dire 55 % au-dessus du prix d'intervention à cette date.

Source : European Union Schedule

La contrainte de l'accès minimum ne sera pas sévère pour la majorité des produits. Le quota tarifaire étant calculé par différence entre le volume d'accès au marché et la moyenne des importations de la période de base et l'UE ayant obtenu la possibilité d'utiliser des "agrégats" (en particulier un agrégat viandes au lieu d'une application de l'engagement par type de viandes), il apparaît que les nouvelles provisions sont nulles pour de nombreux produits, à l'exception (provisions en fin de période d'application de l'accord) : du blé (282000 tonnes), des viandes (78000 tonnes), de la poudre de lait écrémé (69000 tonnes), du beurre (10000 tonnes), des oeufs (208000 tonnes), et des fromages (104000 tonnes).

De façon plus importante, ces provisions d'accès minimum ne sont pas une obligation d'importation, mais simplement une possibilité ouverte sous la forme d'un quota tarifaire.

Tableau 3. Engagements d'accès minima dans l'Union Européenne

Produit	Accès de la période de base 1986-88 (1000 t)	Consommation intérieure 1986-88 (1000 t)	Nouvel accès (1000 t)	
			1995 (1)	2000 (2)
total viandes	1398	29521	0	78,05
poudre de lait écrémé	2	1429	40,87	69,45
beurre	80	1803	0	10,15
oeufs	32	4792	111,76	207,6
blé	2663	58895	0	281,75
céréales secondaires	4794	77967	0	0
riz	717	1730	0	0
sucres blancs	1876	10847	0	0
fromages	111	4302	18,06	104,1

Source : European Union Schedule

(1) = consommation intérieure en 1986-88 x 3 % - accès de la période de base.

(2) = consommation intérieure en 1986-88 x 5 % - accès de la période de base.

### **Soutien interne**

La MGS de la période de base, telle que calculée par l'UE dans sa liste, s'élève à 73,5 milliards d'ECU. Conformément à l'accord, cette MGS doit être réduite de 20 % sur la période d'application de l'accord ce qui fait que, en tenant compte du crédit de 2,38 milliards d'ECU, la MGS à la fin de la période d'application de l'accord doit être inférieure ou égale à 61,204 milliards d'ECU. L'UE a décidé d'appliquer la réduction en six tranches égales, même si ceci n'est pas requis par l'accord. Il est clair que l'autorisation d'exclure les paiements compensatoires de la réforme de l'engagement à réduction et la possibilité d'appliquer la baisse sur l'ensemble du secteur et non par production font que l'UE devrait, sans difficultés, respecter cette contrainte. La Commission (SEC(92) 2267 final) évalue la MGS de l'UE à l'horizon 2000 à 51 milliards d'ECU, i.e., 10 milliards d'ECU ou 16 % en dessous de la MGS autorisée par l'accord.

Il faut cependant souligner que le mécanisme du switchover peut poser quelques problèmes. Le calcul de la Commission ci-dessus repose sur un coefficient de 1,157346 (Novembre 1992). L'augmentation du switchover depuis cette date a conduit, mécaniquement, à une augmentation de la MGS. Un nouvel accroissement du switchover d'ici l'an 2000, sans baisse concomitante des prix de soutien, conduirait à un nouvel accroissement de la MGS. Néanmoins, dans la mesure où les monnaies des Etats-Membres peuvent s'écarter aujourd'hui de 15 % de leurs taux pivots, les probabilités d'un réalignement monétaire sont plus faibles que dans le cas d'une bande de fluctuation étroite, à 2,5 % par exemple.

Au total, il est donc très probable que la réduction de la MGS n'aura pas d'effets pour l'Union Européenne.

### ***Concurrence à l'exportation***

La marge de "manoeuvre" de l'UE dans le domaine de la concurrence à l'exportation est plus limitée. Il est clair que la contrainte de la diminution des exportations subventionnées de 21 % en volume et de 36 % en valeur est la plus exigeante pour l'UE, ainsi que pour d'autres parties contractantes d'ailleurs. Le problème est particulièrement sévère pour les produits agricoles qui ont connu de fortes augmentations des stocks et/ou des exportations subventionnées depuis la période de base. La procédure dite du lissage permet certes de choisir les niveaux d'exportations actuels (i.e., moyenne des exportations subventionnées en 1991-92) au lieu des exportations subventionnées de la période de base 1986-90 quand les premiers sont supérieurs aux seconds comme point de départ de calcul de la baisse. Néanmoins, le point final doit être une réduction de 21 % en volume à l'issue des six années d'application de l'accord par rapport aux niveaux de 1986-90. En d'autres termes, la procédure de lissage permet de soulager la contrainte les premières années de l'accord, mais le degré de sévérité de l'engagement est identique en fin de période par rapport à un accord qui ne tiendrait pas compte de cette clause. Pour la viande bovine, la période de base retenue correspond à la moyenne 1986-92 pour tenir compte des volumes exportés "anormalement" élevés des deux années 1991 et 1992. Néanmoins, les quantités que l'UE peut exporter grâce à cette procédure de lissage sont loin d'être négligeables : 8,2 millions de tonnes de blé et de farine de blé tendre, 102000 tonnes de fromages, 44000 tonnes d'autres produits laitiers, 362000 tonnes de viande bovine, 25300 tonnes de volailles, 16000 tonnes d'oeufs, 156000 tonnes de tabac. Naturellement, le lissage permet également aux autres parties contractantes de bénéficier de volumes subventionnés plus importants : 7,4 millions de tonnes de blé pour les EU, par exemple.

Les engagements à respecter dans le domaine des exportations subventionnées sont présentés dans le tableau 4. Les réductions sont substantielles pour un grand nombre de produits par rapport à la quantité de base 1986-90 : 3,5 millions de tonnes pour le blé et la farine de blé, 2,6 millions de tonnes pour les céréales secondaires, 340000 tonnes pour le sucre, 181000 tonnes pour les fromages, 217000 tonnes pour la viande bovine, 107000 tonnes pour la viande porcine, 77000 tonnes

pour les volailles, ... Ces engagements apparaissent encore plus contraignants par rapport aux exportations actuelles pour certains de ces produits : -11,7 millions de tonnes par rapport aux exportations de céréales réalisées par l'UE en 1992-93 par exemple, -500000 tonnes pour la viande bovine, -140000 tonnes pour la viande porcine...

Tableau 4. Engagements de réduction des exportations subventionnées dans l'Union Européenne

Produit	Exportations subventionnées de la période de base		exportations subventionnées de la période 1991-92	
	valeur (millions ECU)	volume (1000 t)	valeur (millions ECU)	volume (1000 t)
blé et farine de blé	1783,0	17008,1	2255,0	20 255
céréales secondaires	1379,5	12624,5	-	12199
riz	61,8	183,8	-	173
colza	32,2	100,4	-	-
huile olive	85,9	148	-	112
sucre	776,5	1617,0	-	1299
beurre et huile de beurre	1325,4	463,4	-	273
poudre de lait écrémé	370,1	308,0	-	264
fromage	439,2	386,2	550	427
autres produits laitiers	1008,1	1187,9	-	1206
viande bovine	1967,8	1034,3	2028,8	1179,2
viande porcine	183,4	508,6	-	490
volailles	143,2	367,8	147	470
oeufs	39,8	105,4	-	112
vin	64,5	3080,4 hl	-	2954 hl
fruits et légumes frais	102,9	1148,0	-	1039
fruits et légumes transformés	15,4	200,8	-	190
tabac brut	62,9	142,5	106	206
alcools	150,2	1452,4 hl	-	1185 hl
produits incorporés	572,5	-	702	-

Produit	dépenses d'exportations subventionnées (millions ECU)		volumes d'exportations subventionnées (1000 t)	
	1995	2000	1995	2000
blé et farine de blé	2069,4	1141,1	19118,6	13436,4
céréales secondaires	1296,7	882,9	12182,6	9973,4
riz	58,1	39,6	177,3	145,1
colza	30,3	20,6	96,9	79,3
huile olive	80,7	55	142,8	116,9
sucre	730	497	1560,4	1277,4
beurre et huile de beurre	1245,9	848,2	447,2	366,1
poudre de lait écrémé	347,9	236,9	297,2	243,3
fromage	505,2	281,1	406,7	305,1
autres produits laitiers	947,6	645,2	1161,4	938,4
viande bovine	1900,6	1259,4	1118,7	817,1
viande porcine	172,4	117,4	490,8	401,8
volailles	137,8	91,6	440,1	290,6
oeufs	37,4	25,5	107,2	83,3
vin	60,6	41,3	2972,6 hl	2433,5 hl
fruits et légumes frais	96,7	65,9	1107,8	906,9
fruits et légumes transformés	14,5	9,9	193,8	158,6
tabac brut	95,00	40,2	190,4	112,6
alcools	141,2	96,1	1401,6 hl	1147,4 hl
produits incorporés	646,1	366,4	-	-

Source : European Union Schedule

### ***Compatibilité PAC-GATT : le problème de la réduction des exportations subventionnées***

Au total, la contrainte qui peut, potentiellement, avoir un impact sur la PAC et nécessiter un ajustement des politiques en vigueur est clairement celle de la réduction des exportations subventionnées. L'engagement à diminuer le soutien interne n'est pas réellement contraignant grâce à la possibilité de calculer la MGS sur l'ensemble du secteur et grâce à l'exclusion des paiements compensatoires de la réforme de la définition GATT de la MGS. Le volet accès au marché ne devrait également pas être réellement contraignant, du moins sur la période d'application de l'accord. La compatibilité entre l'accord agricole du GATT et la réforme de la PAC doit alors être appréciée, en priorité, sur le volet concurrence à l'exportation. Il s'agit donc de déterminer dans quelle mesure la réforme de la PAC, et la politique qui sera mise en oeuvre de 1996 à 2000, permettront de respecter les contraintes sur la réduction des exportations subventionnées, en valeur et surtout en volume.

Cette analyse de la compatibilité est menée à l'aide de simulations réalisées avec le modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) et est présentée dans le paragraphe suivant.

### **Compatibilité PAC-GATT en termes de réduction des exportations subventionnées**

#### ***Présentation succincte du modèle et des scénarios***

Le modèle MISS est un outil d'exploration des conséquences des changements de politiques agricoles chez les principaux acteurs mondiaux. Il permet de mesurer les effets de ces changements sur les cours mondiaux, les prix intérieurs, les volumes offerts et demandés dans les différentes zones distinguées, les échanges et les indicateurs macro-économiques (budget, revenu agricole, balance commerciale, surplus du consommateur, ...). Dans la version utilisée pour évaluer la réforme de la PAC, le monde est divisé en quatre zones (UE, EU, Pays à économies planifiées et Reste du monde). L'ensemble de l'agriculture est couvert et comporte dix sous secteurs à l'offre et dix types de facteurs (dont sept ingrédients de l'alimentation animale). Dans chaque zone, il y a deux secteurs d'offre (agriculture et "reste de l'économie") et deux secteurs de demande (demande dérivée pour l'agriculture et demande finale ou consommation). Le secteur agricole offre les dix produits distingués dans le modèle qui sont utilisés dans les deux secteurs de demande ; le secteur "reste de l'économie" offre les quatre facteurs d'origine non agricole nécessaires au fonctionnement du secteur agricole.

Le modèle fonctionne en "projection comparative". Cela signifie que, dans toute simulation, son évolution est guidée par deux types de forces :

- i) les changements des politiques agricoles qui incitent les agents économiques à réviser leurs plans d'offre et de demande, et
- ii) les effets du progrès technique et des tendances autonomes qui s'exercent à la fois sur l'offre et la demande.

Les paramètres du modèle (élasticités et déplaceurs) ont été calibrés sur la décennie 1979-88 de manière à reproduire les évolutions des prix mondiaux sur cette période.

La réforme de la PAC est mise en oeuvre sous deux hypothèses principales (pour plus de détails, voir Guyomard et Mahé, 1993) : couplage des aides (l'impact des aides forfaitaires sur les capacités de production - pour les grandes cultures et la viande bovine - est donc similaire à un complément de prix) et extensification et ralentissement du rythme du progrès technique pour les grandes cultures. Le scénario 1 est obtenu en utilisant les déplaceurs historiques correspondant à la période 1979-88 ; les évolutions des prix mondiaux obtenus dans ce cas sont présentées dans le tableau 5.1. Le scénario 2 utilise des déplaceurs modifiés dans le reste du monde pour prendre en compte une possible remontée des cours mondiaux (Grili et Yang, 1988) ; les évolutions des prix mondiaux obtenus dans ce cas sont présentées dans le tableau 5.2.

Tableau 5.1. Evolution des prix mondiaux dans le scénario 1, en termes nominaux et en % sur trois ans

	1993-96	1996-99
Céréales	+1,08	-3,96
Tourteaux	-10,13	-6,02
Corn gluten feed	-22,09	-7,81
Manioc	-2,43	-2,41
Autres substituts	-8,43	-7,58
Boeuf	+8,33	+4,15
Porc et volailles	-1,39	-2,96
Lait	-1,88	-1,02
Sucre	+1,76	+1,95

Tableau 5.2. Evolutions des prix mondiaux dans le scénario 2, en termes nominaux et en % sur trois ans

	1993-96	1996-99
Céréales	+7,27	+1,82
Tourteaux	-0,78	+3,66
Corn gluten feed	-13,09	+2,95
Manioc	+4,54	+4,57
Autres substituts	+0,95	+2,15
Boeuf	+11,98	+7,48
Porc et volailles	+2,69	+1,13
Lait	+2,87	+3,28
Sucre	+5,86	+5,95

### **Résultats**

#### *- Appréciation générale*

Deux scénarios internationaux sont donc envisagés pour évaluer la sensibilité de la compatibilité à la conjoncture internationale. Le scénario 1 correspond à une prolongation de la situation de stagnation et de crise de la dernière décennie (baisse sensible des prix mondiaux des produits de base en termes réels). Le scénario 2 correspond à une reprise de la demande mondiale, à un essouffement du progrès technique dans les pays en développement et à une progression lente de

l'agriculture des anciens pays planifiés. Les tableaux 5.1 et 5.2 présentés contiennent les évolutions de prix mondiaux, endogènes, correspondant à ces deux hypothèses. Le tableau 6 présente, pour les principales productions, les écarts entre les exportations estimées et les engagements GATT dans le cas de l'UE.

Tableau 6. Compatibilité PAC-GATT en termes de réduction des volumes des exportations subventionnées (millions de tonnes)

	Scénario 1				Scénario 2			
	1992-93	1995-96	1998-99	2000-01	1992-93	1995-96	1998-99	2000-01
<b>Céréales</b>								
exports brutes (1)	35,1	15,2	26,0	33,2	35,1	10,6	16,6	20,6
engagements GATT (2)	-	31,3	26,6	23,4	-	31,3	26,6	23,4
Compatibilité (1)-(2)	-	-16,1	-0,6	+9,8	-	-20,7	-10,0	-2,8
<b>Sucre</b>								
exports brutes (1)	4,70	3,07	3,07	3,07	4,70	3,07	3,07	3,07
engagements GATT (2)	-	1,56	1,39	1,28	-	1,56	1,39	1,28
Compatibilité (1)-(2)	-	+1,51	+1,68	+1,79	-	+1,51	+1,68	+1,79
<b>Viande bovine</b>								
exports brutes (1)	1,32	0,73	1,01	1,20	1,32	0,54	0,66	0,74
engagements GATT (2)	-	1,12	0,94	0,82	-	1,12	0,94	0,82
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,39	+0,07	+0,38	-	-0,58	-0,28	-0,08
<b>Produits hors-sol</b>								
exports brutes (1)								
porcs	0,54	0,69	1,19	1,52	0,54	1,00	1,86	2,43
volailles	0,52	0,66	1,13	1,44	0,52	0,96	1,78	2,33
oeufs	0,16	0,20	0,34	0,43	0,16	0,30	0,56	0,73
total	1,22	1,55	2,66	3,39	1,22	2,26	4,20	5,49
engagements GATT (2)								
porcs	-	0,49	0,44	0,40	-	0,49	0,44	0,40
volailles	-	0,44	0,35	0,29	-	0,44	0,35	0,29
oeufs	-	0,11	0,09	0,08	-	0,11	0,09	0,08
total	-	1,04	0,88	0,77	-	1,04	0,88	0,77
Compatibilité (1)-(2)								
porcs	-	+0,20	+0,75	+1,12	-	+0,51	+1,42	+2,03
volailles	-	+0,22	+0,78	+1,15	-	+0,52	+1,43	+2,04
oeufs	-	+0,09	+0,25	+0,35	-	+0,19	+0,47	+0,65
total	-	+0,51	+1,78	+2,62	-	+1,22	+3,32	+4,72

	1992-93	1995-96	1998-99	2000-01
<b>Beurre et huile de beurre</b>				
exports brutes (1)	0,20	0,20	0,20	0,20
engagements GATT (2)	-	0,45	0,40	0,37
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,25	-0,20	-0,17
<b>Fromage</b>				
exports brutes (1)	0,47	0,47	0,47	0,47
engagements GATT (2)	-	0,41	0,35	0,31
Compatibilité (1)-(2)	-	+0,06	+0,12	+0,16
<b>Poudre de lait écrémé</b>				
exports brutes (1)	0,29	0,29	0,29	0,29
engagements GATT (2)	-	0,30	0,27	0,24
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,01	+0,02	+0,05
<b>Autres produits laitiers</b>				
exports brutes (1)	0,93	0,93	0,93	0,93
engagements GATT (2)	-	1,16	1,03	0,94
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,23	-0,10	-0,01

N.B. Résultats préliminaires.

Dans le scénario 1, la compatibilité ne pose guère de problème à l'horizon 1995/96, sauf pour le sucre, les fromages et les productions hors sol. Par contre, dès 1998/99, les dépassements des volumes d'exportations subventionnées autorisées sont quasi-généraux et représentent des écarts non négligeables (1,7 millions de tonnes de sucre, 70000 tonnes de viande bovine, presque 2 millions de tonnes de produits hors-sol et 120000 tonnes de fromages). Enfin, à l'horizon 2000, les volumes d'exportations subventionnées autorisés sont dépassés pour tous les produits sauf le beurre.

Dans le scénario 2, plus optimiste sur les marchés mondiaux, les écarts sont nettement réduits car l'amélioration des cours mondiaux rend l'agriculture de la Communauté plus compétitive et le débouché céréalier communautaire est fortement renforcé par l'abaissement plus marqué du prix communautaire des céréales par rapport aux prix des autres ingrédients de l'alimentation animale. De plus, les productions hors-sol communautaires sont favorisées car la compétitivité relative de la Communauté dans ces secteurs est renforcée par rapport à ses concurrents internationaux qui ne bénéficient pas des mêmes baisses du coût de l'alimentation animale. La possibilité pour l'UE de devenir un grand exportateur de volailles et de viande porcine se heurtera cependant à l'établissement de réseaux commerciaux et à la discipline des barrières sanitaires aux importations dans les pays tiers. Seuls les produits laitiers et le sucre montrent un degré de compatibilité à peu près insensible à cette variante sur la demande nette du reste du monde car les prix de soutien intérieurs restent fixes et élevés et les excédents exportables sont surtout fonction des niveaux inchangés des quotas. Des ajustements dans ces secteurs, retardés lors de la réforme, semblent donc inéluctables. Le paradoxe regrettable est que ce sont les produits nobles qui sont les plus contraignants (fromages notamment) et les produits banals (beurre et poudre), dont les exportations ont fortement chuté depuis la période de référence, qui ne le sont pas.

*- Analyse par secteur*

i) céréales

Le premier scénario analysé correspond à une vision que l'on peut qualifier de "pessimiste" où les prix mondiaux des produits agricoles continuent de baisser en termes réels conformément à ce qui avait été observé lors de la décennie 80 : selon ce scénario, les exportations de l'UE dépasseraient les volumes autorisés avant la fin de la période d'application de l'accord. Le second scénario correspond à une vision plus "optimiste" et à un redressement modéré des tendances baissières des prix mondiaux en termes réels : on s'aperçoit alors que la politique agricole de l'UE permettrait de respecter les engagements de l'accord en termes de réduction des exportations subventionnées. Dans ce second scénario, la compatibilité sur la réduction des exportations est assurée essentiellement parce que la consommation animale de céréales dans l'Union est favorisée en raison de la moindre compétitivité prix des ingrédients importés devenus plus onéreux.

La Commission des Communautés Européennes, dans sa note du 25 novembre 1992 (SEC(92) 2267 final), conclut à la compatibilité dans le cas des céréales sur la base de deux hypothèses principales, hypothèses qui ont été largement discutées et débattues. La première est celle relative à l'évolution des rendements dans le futur comprise entre 0 et +1 % par an ; la seconde est celle de l'augmentation de la demande intérieure de céréales estimée à 12 millions de tonnes à l'horizon de l'an 2000.

Il est clair que de nombreux paramètres conditionnent le retour à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande intérieure de céréales dans l'Union. Ces paramètres sont autant de facteurs d'incertitude quant à la compatibilité de la réforme de la PAC avec la contrainte du GATT sur la réduction des exportations subventionnées de céréales.

Du côté de l'offre, la production communautaire va évoluer en fonction des réactions des céréaliculteurs aux diverses mesures institutionnelles mises en place dans le cadre de la réforme. Ces comportements dépendront, en particulier, des éléments suivants : degré de baisse des prix de marché en réaction à la diminution des prix institutionnels, impact des aides forfaitaires sur l'offre selon qu'elles sont considérées comme des compléments de prix (hypothèse de couplage des aides) ou comme un simple complément de revenu (hypothèse de découplage des aides), impact du gel des surfaces sur les volumes offerts (coefficient de glissement et répartition du gel selon les productions), degré de réduction des inefficacités techniques et allocatives à la suite de la baisse des prix, évolution future des rendements (cf. encadré 5 : effet d'une baisse des prix sur les rendements céréaliers et sur le trend de progrès technique) et degré de l'extensification, ...

Du côté de la demande, la reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale par les céréales sera fonction, en particulier, des quatre éléments suivants : i) les niveaux des baisses des prix de marché des céréales, ii) la capacité de réaction et d'adaptation des prix des autres ingrédients de l'alimentation animale, tourteaux protéiques et surtout produits de substitution des céréales (PSC), iii) l'éventuel rééquilibrage de la protection extérieure sur les différents produits de l'alimentation animale, et iv) les politiques appliquées aux productions animales qui déterminent les évolutions des offres de ces produits. Les trois premiers facteurs ont plutôt trait à l'effet de substitution pur (variation des demandes dérivées des ingrédients de l'alimentation animale à niveaux des productions animales données) alors que le quatrième facteur joue sur l'ampleur de l'effet d'expansion lié aux variations des offres des produits animaux.

Enfin, de manière plus générale, deux autres facteurs d'incertitude sont également à prendre en compte : les tendances d'évolution des prix mondiaux (cf. comparaisons des scénarios 1 et 2) et la parité \$ EU-ECU.

Nous analyserons, plus en détails, les facteurs d'incertitude à la demande. Cette analyse sera générale, les résultats d'études plus précises étant résumés dans les encadrés présentés en annexes.

Nous analyserons ensuite un des principaux facteurs d'incertitude à l'offre, i.e., l'évolution des rendements.

#### *Facteurs clés de la demande de céréales en alimentation animale*

a) Il est clair que la substitution céréales-autres produits de l'alimentation animale, à volume des productions animales et prix des autres ingrédients donnés, sera d'autant plus forte que la baisse des prix des céréales sera importante et appliquée sur une période de transition courte. L'hypothèse la plus fréquemment utilisée dans les exercices de simulation est celle d'un alignement des prix de marché des céréales sur le prix d'intervention. Mais les prix de marché peuvent, en pratique, être sensiblement différents du prix d'intervention (cf. encadré 1).

b) Cette substitution sera néanmoins freinée par la capacité des autres ingrédients de l'alimentation animale à s'adapter à cette baisse dans la mesure où, i) il s'agit pour beaucoup d'entre eux de sous-produits (corn gluten feed, tourteaux de germes de maïs, pulpes d'agrumes, pulpes de betteraves, drêches de brasserie,...), ii) l'offre de manioc, de patates douces, et de mélasse est assez peu élastique, et iii) l'UE est le principal importateur de ces produits et contribue donc fortement à la détermination de leurs prix. Les travaux économétriques (Le Mouél, 1991) confirment ces intuitions, et donnent des élasticités d'offre d'exportation du reste du monde vers l'UE très faibles (0,27 pour le corn gluten feed, par exemple).

Pour le manioc et la patate douce, les baisses des prix des céréales, et celles consécutives des prix des porcs-volailles, vont diminuer les prix d'intérêt de ces matières premières dans la Communauté, et donc leurs prix de marché dans le cas où l'accord d'autolimitation reste en vigueur. Les simulations montrent, qu'à l'issue des trois ans, le "contingent volontaire" appliqué à ces produits n'est plus contraignant : sa suppression n'entraîne donc pas d'augmentation des importations communautaires ; elles baissent même légèrement. De ce fait, le prix FOB du manioc thaïlandais ne baisserait que faiblement. La conséquence essentielle de la réforme concernant le manioc serait alors la disparition de la rente des exportateurs associée à l'accord d'autolimitation à cause de la chute du prix du débouché privilégié communautaire. De toutes façons, une baisse éventuelle de la demande communautaire verrait le prix du manioc baisser moins que celui du corn gluten feed, car l'élasticité d'offre du manioc est plus élevée et l'UE n'en est pas l'acheteur quasi-exclusif.

Cette plus forte élasticité d'offre internationale est encore plus vraie pour le soja graine et les tourteaux (Le Mouél trouve des élasticités d'offre d'exportation vers l'UE de, respectivement, 9,4 et 4,5). Le paramétrage du modèle MISS prend en compte ces données économiques concernant les divers marchés de matières premières, et indique une baisse des prix mondiaux des sources de protéines limitée par rapport à celle des sous-produits du maïs (respectivement, de 11 % et de 27 %) à la suite de la réforme. La substitution des céréales aux tourteaux est donc marquée, et l'on doit

s'attendre à un rééquilibrage des rations communautaires généralement trop riches en protéines à cause des distorsions actuelles de prix.

Les encadrés 2 et 3 illustrent cette sensibilité de l'augmentation du débouché céréalier communautaire de l'alimentation animale. La première recherche montre que la réforme de la PAC pourrait conduire à une forte augmentation de la demande américaine de corn gluten feed, ce qui favoriserait les céréales communautaires dans les rations de l'UE. La seconde recherche montre que les nouveaux rapports de prix dans l'UE devraient favoriser un progrès technique qui utilise les céréales et économise les autres ingrédients de l'alimentation animale.

c) La consommation des ingrédients importés et, plus généralement, la composition des rations pour animaux sont également sensibles aux politiques appliquées aux productions animales. Les mesures concernant la viande bovine ont un effet modéré à cet égard, puisque les primes compensent en partie la baisse du prix de ce produit. Le caractère partiel de la compensation est dû à la modulation en fonction de la taille des troupeaux et aux conditions de désintensification, qui toutes deux freineront l'usage des aliments concentrés et donc les importations d'ingrédients. Une baisse des quotas laitiers est potentiellement plus importante pour la demande dérivée d'ingrédients, tourteaux et corn gluten feed en particulier. La baisse du prix du lait "équivalente" à la réduction des quotas de 3 % est en effet de 26,6 % et l'effet de contraction sur la demande dérivée est donc très sensible. Enfin, le secteur animal le plus déterminant est celui des porcs-volailles, dont la production exploserait sans la baisse prévisible des prix consécutive à celle des prix des céréales. Le freinage du développement potentiel de ce secteur, ramené aux gains de productivité, est la cause essentielle de la substitution des céréales aux produits d'importation. Mais il atténue également l'expansion du débouché céréalier communautaire.

d) Enfin, le degré de substitution des céréales aux autres ingrédients de l'alimentation animale sera fonction du traitement douanier de ces derniers. La position communautaire au GATT a toujours affirmé la nécessité d'un rééquilibrage de la protection sur les produits de substitution jusqu'à un niveau cohérent avec celui appliqué aux céréales (cf., par exemple, la proposition communautaire de Novembre 1990). Il est clair que la meilleure possibilité pour la Communauté de s'assurer que le rapport des prix intérieurs des céréales aux produits de substitution soit identique au rapport des prix mondiaux est d'appliquer le même régime aux frontières, ou du moins un degré de protection équivalent, à l'ensemble de ces produits (protection uniforme inspirée de la théorie du second best).

Les simulations réalisées montrent qu'un rééquilibrage modéré (taxation de 10 % des tourteaux protéiques et des produits de substitution) a un effet égal à environ la moitié de celui d'une baisse de 10 % des prix des céréales. Ce résultat statique d'ampleur limitée ne doit pas être considéré comme décevant, d'une part parce qu'il n'est quand même pas négligeable, d'autre part parce qu'il n'est qu'une borne inférieure des effets prévisibles à moyen et long terme. Si les protections sur les

céréales et les ingrédients importés sont "harmonisées", ces derniers n'auront plus un débouché privilégié dans l'Union, et leur valorisation dans les régions d'origine sera alors stimulée. Ainsi, le corn gluten feed ne trouverait plus, dans ces conditions, une valorisation plus élevée dans l'Union qu'aux Etats-Unis, puisqu'il devrait supporter un droit de douane qui ramènerait son prix au niveau du prix américain du maïs. L'effet d'aspiration par l'UE des sous-produits, effet lié à l'hétérogénéité du régime douanier appliqué à des produits similaires, disparaîtrait et le débouché communautaire, artificiellement créé et entretenu, pourrait alors être complètement éliminé à terme avec des conséquences importantes pour l'utilisation des céréales en alimentation animale dans la Communauté.

Il faut, de plus, insister sur le fait qu'un rééquilibrage basé sur des quotas tarifaires n'aurait pas les effets positifs décrits ci-dessus, car les prix des substituts seraient toujours tirés vers le haut chaque fois qu'une mesure appliquée à l'OCM céréales se traduirait par une préférence communautaire d'ampleur sensible. Comme ils n'acquitteraient pas de droits compensateurs, les négociants pourraient encore trouver un intérêt aux importations de produits de substitution dans la mesure où les prix de ces derniers, au départ des zones exportatrices, seraient encore supérieurs aux cours locaux des céréales fourragères (maïs en particulier).

Au total, la reconquête par les céréales du marché communautaire en longue période sera facilitée par, un alignement des prix intérieurs sur les cours mondiaux, ce qui n'est pas complètement acquis dans la réforme, ou un rééquilibrage tarifaire flexible et calé sur le régime appliqué aux céréales, y compris dans la gestion à court terme des prélèvements et restitutions, ce qui ne semble plus à l'ordre du jour dans le cadre du GATT (cf. encadré 4).

e) Le chiffre d'augmentation de la consommation animale de céréales retenu par la Commission (SEC(92) 2267 final) correspond à la limite supérieure de la fourchette des différentes estimations disponibles. Les deux simulations réalisées aboutissent à une augmentation de la consommation domestique de céréales, certes inférieure aux 12 millions de tonnes de la Commission, mais néanmoins substantielle. A cet égard, il est intéressant d'examiner le bilan de la première campagne d'application 1993-94 de la réforme afin de vérifier si les faits permettent ou non de confirmer la logique de reconquête du marché intérieur par les céréales communautaires.

La production communautaire de céréales est égale à 161,9 millions de tonnes en 1993, en diminution de 6,3 millions de tonnes par rapport à celle de la campagne précédente (- 3,75 %). Cette diminution est inégalement répartie entre les différentes céréales : - 40,86 % pour le blé dur (- 3,8 millions de tonnes), -5,00 % pour le maïs (- 1,5 million de tonnes), - 3,64 % pour l'orge (- 1, 6 million de tonnes), et - 2,87 % pour le blé tendre (- 2,2 millions de tonnes). La surface en céréales est égale à 32,4 millions d'hectares. Elle est de 7,7 % inférieure à celle de la campagne précédente et de 13,5 % inférieure à celle de la surface de base des années 1989-91. Au total, la surface gelée est égale à 4,6

millions d'hectares et sur ce chiffre, environ 90 % des terres (c'est-à-dire 4,1 millions d'hectares) étaient consacrées aux céréales<sup>2</sup>. Ce pourcentage signifie que le gel a permis de réduire l'offre potentielle de céréales de près de 20 millions de tonnes (chiffre obtenu en utilisant le rendement moyen de la campagne 1993-94, c'est-à-dire 5 tonnes par hectare). Sans le gel, l'Union Européenne aurait produit près de 185 millions de tonnes de céréales. Cela ne signifie naturellement pas que le gel des terres est l'instrument le plus adéquat pour satisfaire à l'objectif d'une agriculture communautaire plus compétitive sur les marchés mondiaux. La consommation domestique est en augmentation de 6,7 millions de tonnes, l'accroissement étant dans une très large part le fait de l'alimentation animale (+ 6 millions de tonnes, de 81,0 à 87,0 millions de tonnes). Cet accroissement du débouché céréalier de l'alimentation animale est essentiellement dû au blé tendre (+ 4,3 millions de tonnes) alors que les utilisations de maïs et d'orge sont pratiquement stables. De plus, cet accroissement est équitablement partagé entre utilisations directes à la ferme et utilisations en aliments composés.

Tableau 7. Equilibres de marché des céréales dans l'Union Européenne (millions de tonnes)

	blé tendre		blé dur		orge		maïs		total céréales	
	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93
stocks d'ouverture	18.6	16.8	3.6	4.3	10.2	11.1	5.4	3.6	40.0	41.0
dont intervention	15.0	10.8	3.4	4.1	8.8	7.6	3.6	0.5	33.4	26.5
production	74.3	76.5	5.5	9.3	42.3	43.9	28.3	29.8	161.9	168.2
importations	1.0	1.2	0.4	0.1	0.0	0.0	2.1	1.6	3.9	3.6
total disponible	93.9	94.5	9.5	13.7	52.5	55.0	35.8	35.0	205.8	212.8
consommation	61.3	56.6	7.2	7.6	35.5	35.3	27.5	27.3	143.5	136.8
dont alimentation animale	27.5	23.2	0.8	0.7	28.1	28.2	21.1	21.4	87.0	81.0
exportations	19.5	19.3	1.1	2.5	9.3	9.5	3.0	2.3	33.4	36.0
stocks de fin	13.1	18.6	1.2	3.6	7.7	10.2	5.3	5.4	28.9	40.0
dont intervention	6.7	15.0	1.0	3.4	7.2	8.8	1.4	3.6	17.4	33.4

Source : Toepfer International, July 14, 1994

La même image - réduction de l'offre et augmentation de la demande intérieure - se retrouve au niveau de la France, même si les évolutions sont parfois sensiblement différentes (en proportions du moins). Les productions françaises de blé tendre (- 2,07 millions de tonnes, ou - 6,7 %), de blé dur (-1,05 million de tonnes, ou - 55,4 %) et d'orge (- 1,67 million de tonnes, ou - 15,8 %) sont en régression. Seule, l'offre de maïs est en légère augmentation (+ 0,25 million de tonnes, ou + 1,7 %). La consommation augmente, essentiellement en raison de l'évolution favorable du débouché de l'alimentation animale qui s'accroît de 0,96 million de tonnes pour le blé tendre (+ 40,8 %), de 0,06 million de tonnes pour l'orge (+ 5,7 %) et de 0,86 million de tonnes pour le maïs (+ 29,0 %).

<sup>2</sup> Il est intéressant de noter que la participation des agriculteurs au programme de gel pour la campagne 1993-94 est plus faible que prévu. Sur un total de 4 millions d'exploitations éligibles en théorie, 550 000 ont participé au programme. A ce chiffre, on doit ajouter 2 Millions de petites exploitations qui sont exemptées d'obligation de gel. Il en résulte que près de 1,5 million d'exploitations n'ont pas participé au programme de gel. Néanmoins, la surface totale gelée correspond, approximativement, au chiffre prévu par la Commission.

Tableau 8. Equilibres de marché des céréales en France (millions de tonnes)

	blé tendre		blé dur		orge		maïs	
	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93
production	28791	30856	845	1891	8888	10559	15059	14810
consommation intérieure	9300	8015	560	561	1530	1482	4460	3619
dont alimentation animale	3500	2357			1150	1088	3800	2945

Source : Agra Europe, London, July 29, 1994

Il semble donc, au vu de ces chiffres, que la tendance à la baisse de l'incorporation des céréales dans les rations animales ait pu être "cassée". De même, la tendance à la hausse de l'incorporation des ingrédients riches en énergie et riches en protéines a, elle aussi, été cassée. Ceci est clairement illustré par le tableau 9.

Tableau 9. Les ingrédients de l'alimentation animale dans l'Union Européenne (millions de tonnes)

	1991-92(p)				1992-93(e)				1993-94 (e) y compris Allemagne de l'Est			
	prod.	imp.	exp.	con.	prod.	imp.	exp.	cons.	prod.	imp.	exp.	cons.
<i>Céréales</i>	80.6	2.0	-	82.6	79.9	1.5	-	81.4	84.1	1.5	-	85.6
blé tendre	24.2	-	-	24.2	22.9	-	-	22.9	24.8	-	-	24.8
orge	30.0	-	-	30.0	29.4	-	-	29.4	30.5	-	-	30.5
maïs	18.9	1.6	-	20.5	20.4	1.1	-	21.5	21.3	1.1	-	22.4
autres	7.5	0.4	-	7.9	7.2	0.4	-	7.6	7.5	0.4	-	7.9
<i>Ingrédients riches en énergie</i>	21.0	21.9	0.1	42.8	21.2	23.7	0.1	44.8	21.2	22.2	0.1	43.3
Substituts de céréales	18.8	18.1	0	36.9	19.3	19.3	0	38.6	19.2	18.6	-	37.8
manioc	0	6.8	0	6.8	0	6.9	0	6.9	-	6.9	-	6.9
patates douces	0	0.6	0	0.6	0	0.6	0	0.6	-	0.6	-	0.6
corn gluten feed	1.3	5.0	0	6.3	1.3	5.9	0	7.2	1.3	5.4	-	6.7
sons	10.5	0.1	0	10.6	10.5	-	0	10.5	10.5	-	-	10.5
corn germ meal	0.2	1.2	0	1.4	0.2	1.3	0	1.5	0.2	1.2	-	1.4
pulpes d'agrumes	-	1.6	0	1.6	-	1.6	0	1.6	-	1.5	-	1.5
pulpes de betteraves deshydratées	4.8	1.0	0	5.8	5.2	0.8	0	6.0	5.0	0.7	-	5.7
autres	2.0	1.8	0	3.8	2.1	2.2	0	4.3	2.2	2.3	-	4.5
mélasses	1.4	3.2	0.1	4.5	1.1	3.8	0.1	4.8	1.2	3.0	0.1	4.1
graines animales et végétales ajoutées aux ingrédients	0.8	0.6	0	1.4	0.8	0.6	0	1.4	0.8	0.6	0	1.4
<i>Ingrédients riches en protéines</i>	18.8	30.2	1.4	47.6	18.2	33.5	2.5	49.2	19.2	30.8	1.7	48.3
Tourteaux protéiques	7.1	28.3	0.9	34.5	6.1	30.6	1.6	35.1	6.1	28.3	0.9	33.5
soja	1.3	20.8	0.9	21.2	1.0	22.5	1.3	22.2	0.5	20.8	0.9	20.4
colza	3.7	0.9	-	4.6	3.1	1.2	0.2	4.1	3.4	0.8	-	4.2
tournesol	2.1	1.9	-	4.0	2.0	2.0	-	4.0	2.2	1.9	-	4.1
autres	0	4.7	-	4.7	0	4.9	0.1	4.8	0	4.8	-	4.8
Pois, fèves et lupins	4.2	0.7	0	4.9	4.1	1.5	0.1	5.5	5.0	1.2	0.1	6.1
Fourrages deshydratés	3.9	0.4	0.1	4.2	4.4	0.6	0.2	4.8	4.6	0.5	0.2	4.9
Farines de viande et de poisson	2.8	0.8	0.4	3.2	2.8	0.8	0.6	3.0	2.8	0.8	0.5	3.1
Poudre de lait écrémé	0.8	-	-	0.8	0.8	-	-	0.8	0.7	-	-	0.7
<i>Total</i>	120.4	54.1	1.5	173.0	119.3	58.7	2.6	175.4	124.5	54.5	1.8	177.2

Source: Agra Europe, London, July 1, 1994 (note : les chiffres ne sont pas directement comparables avec ceux du tableau 2 en raison de sources et d'approximations différentes)

L'utilisation en alimentation animale des éléments riches en énergie a légèrement diminué sur la campagne 1993-94, passant de 44,8 millions de tonnes à 43,3 millions de tonnes. Les évolutions sont contrastées entre les différentes matières premières : baisse pour le corn gluten feed (- 0,5 million de tonnes, ou - 7,0 %) et les mélasses (-0,7 million de tonnes, ou - 14,6 %), stabilité pour le manioc à 6,9 millions de tonnes ou pour les sons à 10,5 millions de tonnes. La consommation par les animaux des matières premières riches en protéines est également orientée à la baisse, passant de 49,2 millions de tonnes pour la campagne 1992-93 à 48,3 millions de tonnes pour la campagne 1993-94. Le point important à noter est l'évolution divergente des oléagineux, qui diminuent de 1,7 million de tonnes (- 4,6 %), et des protéagineux qui augmentent de 0,6 million de tonnes (+ 11,7 %). Les importations d'ingrédients riches en énergie diminuent donc de 7 % environ, celles des ingrédients riches en protéines de 5 %.

Il semble donc que la substitution céréales-autres ingrédients de l'alimentation animale (substitution entendue au sens large, c'est-à-dire incluant les effets prix, à consommation totale d'aliments inchangée, et les effets d'expansion correspondant à une augmentation de la demande en aliments pour des rapports de prix inchangés) ait effectivement eu lieu. Cette évolution des quantités doit être rapprochée de celle des prix des différents ingrédients de l'alimentation animale (cf. tableau 10).

Tableau 10. Prix des différents ingrédients de l'alimentation animale (ECU par tonne)

	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
toutes céréales	192.7	182.6	175.3	165.6	169.0	163.4	154.6	129.7
blé tendre	194.5	184.5	179.1	166.5	166.1	166.3	163.6	132.1
orge	177.9	168.2	164.9	156.0	151.4	148.0	143.6	118.5
maïs	211.7	200.9	185.6	177.5	202.6	181.3	157.0	141.3
autres céréales	194.5	184.5	179.1	166.5	166.1	166.3	163.6	132.1
substituts et mélasses	128.4	120.7	125.0	117.8	113.4	117.5	106.4	99.4
manioc	134.9	125.2	122.3	124.5	131.1	131.3	110.8	94.3
corn gluten feed	119.7	114.6	125.6	110.8	97.7	101.3	94.0	91.1
sons	146.2	142.9	152.4	141.9	133.0	140.5	132.7	123.0
pulpes de fruits	-	-	121.1	101.8	101.7	104.0	80.4	76.0
mélasses	73.6	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0
éléments riches en protéines	166.0	178.5	206.2	153.6	127.5	133.9	130.2	144.5
soja	173.7	186.5	221.2	161.4	132.3	141.6	136.9	156.3
colza	142.7	151.8	178.0	132.0	109.6	116.5	223.6	125.9
tourmesol	122.8	134.6	163.8	115.2	91.6	99.7	96.4	115.5
pois et fèves	176.0	176.4	190.2	158.4	142.8	145.1	140.6	135.5

Source : Agra Europe, London, July 1, 1994

Il est clair, au vu des résultats du tableau 10, que la baisse du prix intérieur des céréales a permis une utilisation accrue de ces dernières dans les rations animales communautaires. Cependant, les baisses des prix des céréales ont été inégales : - 16,1 % en moyenne, - 19,2 % pour le blé tendre, - 17,5 % pour l'orge et -10 % seulement pour le maïs. Il n'est donc pas étonnant que l'augmentation du débouché de l'alimentation animale ait été plus importante pour le blé tendre que pour les autres céréales. Les prix des tourteaux de soja ont augmenté de près de 14,2 % alors que les prix des protéagineux ont diminué de 3,6 %. Quant aux prix des ingrédients riches en énergie, ils baissent en

moyenne de près de 6,6 % avec, cependant, des évolutions contrastées selon les matières premières : - 15 % pour le manioc, - 3,1 % pour le corn gluten feed, - 7,3 % pour les issues de blé et - 0 % pour les mélasses. Ces évolutions différenciées des prix des matières premières riches en énergie sont très largement cohérentes avec celles des quantités présentées dans le tableau 9.

A ce stade de l'analyse, il est intéressant d'étudier, simultanément et plus en détails, le cas du manioc et du corn gluten feed. Nous avons analysé ci-dessus les facteurs clés de la demande communautaire de céréales en alimentation animale et nous avons, en particulier, essayé de justifier pourquoi les prix des produits de substitution de céréales devraient s'adapter à la baisse du prix communautaire des céréales (l'adaptation étant plus "facile" pour le corn gluten feed que pour le manioc). Au vu des chiffres de la campagne 1993-94, il semble que le prix du corn gluten feed ne se soit pas suffisamment adapté (ou n'ait pas pu suffisamment s'adapter) à la baisse du prix communautaire des céréales ce qui a permis une baisse des importations dans l'Union Européenne (alors que la plupart des études prospectives prévoient, au mieux, une stagnation des tonnages). Nous pensons que cette situation est cependant, dans une large part, conjoncturelle dans la mesure où elle serait principalement due à l'augmentation du cours du maïs (et du soja) américain<sup>3</sup> et à l'appréciation du dollar par rapport à l'ECU. L'augmentation des surfaces de maïs aux Etats-Unis pour la campagne en cours devrait conduire à une baisse du prix mondial du maïs<sup>4</sup>. Cette baisse devrait diminuer l'intérêt à l'incorporation du corn gluten feed dans les rations américaines et augmenter celui de son utilisation dans les rations communautaires. L'évolution des tonnages de corn gluten feed incorporés dans les rations animales sera, de plus, fonction de "l'élargissement" de la définition de ce sous-produit. Quant au manioc, sa capacité d'adaptation à la baisse est limitée par les frais de transport de la Thaïlande jusqu'à l'Union Européenne (360 Francs/tonne jusqu'au Pays-Bas, 440 F/tonne jusqu'en France ; source : Carlier J.-P., 1994, Assemblée Générale de l'EURA, Beaulieu sur mer). La baisse du prix communautaire des céréales devrait rendre le manioc non compétitif sauf si la rente des exportateurs diminue considérablement.

#### *Evolution des rendements céréaliers*

Les taux de croissance des rendements céréaliers dans l'UE entre 1975 et 1990 estimés par Home-Grown Cereals Authority sont égaux à 2,1 % par an pour le blé et à 1,6 % par an pour les céréales secondaires. Ces chiffres sont supérieurs à ceux utilisés par la Commission dans son évaluation de la compatibilité. Il est certes difficile de prévoir l'évolution des rendements au cours de la période d'application de l'accord et au-delà car celle-ci est le résultat de plusieurs phénomènes. Le

---

<sup>3</sup> Inondations du Middle West aux Etats-Unis.

<sup>4</sup> Selon les prévisions de l'USDA (prévisions citées dans Home-Grown Cereals Authority, Weekly Digest, Volume 21, N° 8, 22 August 1994), la production américaine de maïs, estimée à 215,5 millions de tonnes en 1993-94 (- 53,5 millions de tonnes par rapport à la campagne précédente) serait de 255,8 millions de tonnes en 1994-95.

premier point à noter est qu'il n'y a plus d'incitation, en moyenne, à la hausse des rendements puisque l'aide compensatrice est basée sur un rendement de référence et qu'il n'y a pas de versement au delà de ce rendement de référence. D'autre part, la baisse du prix des céréales imposée par la réforme et le "découplage" des aides (car assis sur les surfaces) devraient avoir un impact "une fois pour toutes" sur les rendements. Cet effet prix sera naturellement d'autant plus important que la fonction des rendements est élastique. On admet généralement qu'un ordre de grandeur de 0,4 est plausible. Ainsi, Baudry (1994) évalue l'élasticité prix réel des rendements à 0,39 pour le blé tendre, 0,36 pour le maïs et 0,23 pour l'orge dans le cas de la France sur données agrégées correspondant à la période 1970-92. Les progrès technologiques et leurs effets sont, naturellement, encore plus difficiles à prévoir. La moindre extensification, probable malgré le gel (cf. infra), due aux baisses de prix et l'instabilité plus grande de ces derniers vont induire une réorientation des formes du progrès technique. La poursuite de la recherche de rendements maxima va perdre de son importance au bénéfice de la recherche de variétés et de techniques visant en priorité à réduire charges fixes et variables. Les variétés économes en traitements, et les critères de résistance et de régularité vont prendre plus d'importance que par le passé car les nouveaux prix ne justifient plus les traitements dits "d'assurance".

En pratique, la question à résoudre est de savoir si la réforme de la PAC, dans sa forme actuelle, fournit les incitations suffisantes pour un retour à des pratiques culturales plus extensives. Les conséquences de la nouvelle instrumentation de la PAC - baisse des prix de soutien, aides compensatrices et gel des terres - sur l'intensification et les rendements sont différents, la baisse des prix et le découplage devraient conduire à une baisse des rendements. Le gel des surfaces aura, quant à lui, un effet contraire en incitant à une intensification sur les terres effectivement cultivées (pour plus de détails sur ce point, voir Guyomard et Mahé, 1994) et cet effet sera d'autant plus important que le taux de gel sera élevé. Le gel a été conçu, dans la phase ultime de la réforme décidée par le Conseil des Ministres, trop exclusivement comme le moyen de réduire les exportations subventionnées. Il va cependant maintenir une certaine pression foncière, et l'extensification des techniques et la baisse des rendements attendues de la baisse des prix (et également du fait que les aides compensatrices sont découplées des rendements effectifs) vont donc être atténuées car un prix des terres cultivées maintenu à un niveau élevé peut perpétuer les incitations passées à un usage d'intrants (engrais, produits de traitement,...). De plus, le retrait de la production de terres de bonne qualité des régions de grandes cultures est une perte de richesse nationale dans la mesure où ces terres permettraient - et c'est le cas de beaucoup d'entre elles - de produire directement pour le marché mondial au prix qui y prévaut.

## ii) sucre

Comme pour la grande majorité des produits, les volets réduction du soutien interne, tarification, accès minimum et accès courant ne seront vraisemblablement pas contraignants dans le cas du sucre. En particulier, la préférence communautaire devrait être assurée grâce au tarif

équivalent et par le droit additionnel de la clause de sauvegarde car le prix de déclenchement (prix d'importation des quotas ACP) est nettement supérieur au cours mondial, et l'ouverture du marché est déjà réalisée dans le cadre des accords préférentiels qui obligent la Communauté à importer 1,565 million de tonnes de sucre.

A nouveau, la contrainte qui peut nécessiter des ajustements des politiques en vigueur est celle de la réduction des exportations subventionnées, en volume et en valeur (cf. tableau 6). Pour respecter la contrainte en volume, la Communauté devrait réduire les exportations subventionnées d'environ 340 000 tonnes<sup>5</sup>, i.e., 2,8 % environ des quotas A et B. De plus, la contrainte en valeur devrait également être active et nécessiter une réduction des restitutions, réduction qui pourra être obtenue par une baisse du prix d'intervention, une baisse additionnelle des quotas A et B, ou une combinaison des deux instruments.

Néanmoins, l'élargissement de l'UE aux pays du Nord de l'Europe permettra d'alléger la contrainte. Ces pays sont importateurs nets pour 260 000 tonnes environ (Norvège, 161 000 tonnes ; Finlande, 62 000 tonnes ; Autriche, 31 000 tonnes) ce qui permettrait d'alléger la contrainte en volume d'autant.

Bien que l'OCM sucre fasse l'objet de nombreuses critiques (cf. Rapport de la Cour des Comptes Européennes, 1991), sa réforme est continuellement reportée et il est difficile de présager de modifications profondes dans un avenir proche. Réquillart et al. (1994) ont montré que le système actuellement en vigueur, et en particulier la non mobilité des références, était une source d'inefficacités. Réquillart et al. ont également montré qu'il était possible de définir des modes de réduction du quota global qui permettent une augmentation du surplus des producteurs et qu'en ce sens, la réduction des exportations subventionnées "n'apparaît pas comme une contrainte mais plutôt comme une incitation à une meilleure gestion" (Réquillart et al., p. 9). De toutes façons, les ajustements imposés par le GATT apparaissent modérés sauf si le prix mondial du sucre reste à des niveaux très bas. La réduction totale des exportations subventionnées de sucre imposée par le GATT (-1,4 millions de tonnes de sucre blanc à l'horizon 2000, i.e., 1,2 % de la production mondiale) à onze exportateurs (dont le Brésil, l'Afrique du Sud, le Mexique et l'UE) devrait permettre de raffermir les cours même si les deux premiers exportateurs mondiaux, Cuba et Australie, ne subventionnent pas leurs exportations et donc échappent à toute contrainte GATT.

### iii) lait et produits laitiers

La compatibilité PAC-GATT pour les produits laitiers doit être appréciée sur le critère du respect de l'engagement à réduction des exportations subventionnées, dans la mesure où les volets

---

<sup>5</sup> Ce qui représente une diminution de 21 % des exportations subventionnées, mais une réduction de 5 % "seulement" des exportations totales de sucre.

soutien interne et accès au marché ne devraient pas être, ou très peu, contraignants. Les deux scénarios analysés conduisent à un respect des engagements pour le beurre et l'huile de beurre et, dans une moindre mesure, pour les poudres, i.e., pour les produits de base qui ont connu de fortes diminutions des stocks et des exportations depuis l'instauration du régime des quotas (cf. tableau 11). Par contre, les quantités à exporter seraient nettement supérieures aux volumes autorisés dans le cas des fromages, produits "nobles" à forte valeur ajoutée. Le lissage (i.e., le choix de la référence 1991-92 comme point de départ des engagements) permet certes d'éviter une baisse brutale des exportations dès la première année d'application de l'accord et de "gagner" 102 000 tonnes de fromages sur l'ensemble des six années, mais le respect de l'engagement en l'an 2000 nécessitera un ajustement de la politique en vigueur.

La contrainte GATT fait donc qu'il serait possible d'accroître les exportations des produits "d'intervention", en particulier de beurre, produit à faible valeur ajoutée, alors qu'il faudrait réduire les productions "de luxe", à plus forte valeur ajoutée et à plus fort contenu en "emplois", en particulier les fromages. Beurre et poudre de lait écrémé sont deux produits vrac. La matière butyrique est aujourd'hui vendue à un prix bas et sur un marché mondial soumis à de fortes fluctuations. La Russie est toujours le premier importateur mondial (180 000 tonnes en 1993, à comparer à un maximum de 440 000 tonnes en 1988), mais les difficultés que connaît ce pays font qu'il est difficile d'imaginer que les exportations subventionnées de beurre augmentent à un niveau tel qu'elles permettent de "compenser" les réductions imposées sur les fromages.

Il est clair que le GATT va favoriser les pays qui ne subventionnent pas leurs exportations (Australie et Nouvelle-Zélande), au détriment essentiellement de l'Union Européenne qui devra réduire ses exportations de produits nobles. Il est également clair que le secteur laitier n'a pas fait l'objet (ou n'a pas pu faire l'objet) d'ajustements dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992 et que ces ajustements n'ont été que différés. Si l'élargissement de l'UE à l'Europe du Nord peut, à nouveau, diminuer la pression sur la réduction à l'exportation, il est néanmoins certain que l'UE doit réfléchir à des ajustements non seulement pour satisfaire au GATT, mais surtout pour améliorer la compétitivité prix internationale des produits laitiers et défendre ses parts de marché.

Pour satisfaire aux engagements du GATT, la voie la plus "simple" serait de diminuer les quotas dans une logique de maintien du régime actuel, i.e., du statu quo. Cette position défensive n'est peut être pas la meilleure. Il faut réfléchir à des solutions plus dynamiques qui passent, par exemple, par la possibilité d'exporter sans subventions<sup>6</sup> (par exemple, dans le cadre d'un système de double prix avec un prix soutenu pour une quantité correspondant à la demande intérieure et aux exportations

---

<sup>6</sup> Cette possibilité est très faible dans le cadre du régime actuellement en vigueur étant donné les écarts de prix entre l'Union Européenne et les concurrents les plus compétitifs sur le marché mondial. Néanmoins, elle existe pour certains fromages d'Appellation d'Origine Contrôlée, (cf. paragraphe 5.1).

subventionnées autorisées et un prix mondial pour la quantité hors quota). Nous reviendrons sur ce point, de manière générale, dans la partie 5.

Tableau 11. Stocks, achats publics et exportations subventionnées de beurre et de poudre de lait écrémé dans l'Union Européenne (1) (tonnes)

	Beurre		Poudre de lait écrémé	
	1983	1993	1983	1993
Achats	636 382	32 169	919 897	10 709
Stocks au 31/12	692 299	160 577	982 885	36 950
Exportations (2)	380 000	200 000	312 000	320 000

(1) UE à 10 en 1983, à 12 en 1993, ex-Allemagne de l'Est incluse.

(2) estimations.

Source : Commission des Communautés Européennes

#### iv) viande bovine

Pour la viande bovine, les hypothèses faites dans le cadre du scénario 2 conduiraient à la compatibilité entre la politique agricole de l'UE et les engagements en termes de réduction des exportations subventionnées. Cette compatibilité s'explique par une stabilisation de la production et par une très légère reprise de la consommation de viande rouge. Dans le scénario 1, un dépassement du volume exportable autorisé serait observé à la fin de la période d'application de l'accord. Celui-ci serait modeste relativement à la production (380 000 tonnes, soit environ 3,8 % de la production européenne), mais substantiel par rapport aux exportations totales (environ 45 % des exportations autorisées). Ces prévisions révèlent des évolutions plutôt favorables pour le secteur de la viande bovine. Leur réalisation reste soumise : (1) au retournement de la tendance à la baisse de la consommation de viande de boeuf ; et (2) au caractère suffisamment incitatif des mesures de maîtrise de l'offre prises dans le cadre de la réforme de la PAC.

Depuis 1985, et malgré de fortes fluctuations de la production, la tendance de celle-ci est légèrement à la baisse. Il en est de même pour la consommation de viande rouge, mais à un rythme plus élevé. Aussi, si la baisse de la consommation n'est pas inversée, ou au moins freinée, l'éventuelle poursuite de la tendance à la baisse de la production ne sera pas suffisante pour diminuer le surplus à exporter.

Deux volets de la politique agricole dans le secteur bovin sont particulièrement délicats à gérer. Il s'agit d'une part de l'effet prévisible de la diminution du cheptel laitier, due aux quotas, sur le cheptel allaitant et de boucherie. D'autre part, le caractère actuellement trop favorable au développement de la production, de l'attribution des primes spéciales aux bovins mâles tient aux possibilités offertes dans le choix de la référence annuelle historique définissant les troupeaux de référence.

La politique des quotas laitiers a eu pour effet de transférer un nombre important de vaches laitières vers le cheptel allaitant et de boucherie. Par exemple, le nombre de vaches allaitantes s'est accru de 8 % par rapport à 1992. Pour remplir l'engagement de réduction des exportations, il serait nécessaire de décourager les producteurs à faire passer environ 200 000 vaches par an du cheptel laitier au cheptel allaitant. En outre, la contrainte GATT pourra également peser sur les engagements à l'exportation de produits laitiers (cf. supra). Si le respect de la contrainte sur les produits laitiers passe par une réduction des quotas, cela se traduira, quasi-mécaniquement, par des contraintes supplémentaires sur les engagements à l'exportation de viande bovine, du fait d'un transfert inévitable du cheptel laitier vers le cheptel allaitant et de boucherie. Une modification des quotas laitiers pourrait ainsi accroître le surplus de viande bovine à exporter au-delà de la limite autorisée.

Par ailleurs, la procédure d'attribution des primes spéciales aux bovins mâles risque également d'induire un développement de la production. La réforme de la PAC a décidé du maintien et de la revalorisation substantielle de la prime spéciale (60 et 75 ECU par animal pour 1993 et 1994 respectivement, et 90 ECU à partir de 1995). La prime est versée deux fois dans la vie de l'animal, une première fois entre 10 et 22 mois, et la seconde fois à partir de 22 mois. Ces âges prennent en compte une période de rétention minimale qui est de deux mois. Chaque éleveur ne peut pas recevoir plus de 90 primes par année civile et par tranche d'âge (10-22 mois, et plus de 22 mois). De plus, la réglementation communautaire a introduit un quota de primes qui peut être national, régional, ou individuel, selon le choix des Etats-Membres. Chaque Etat doit déterminer un troupeau de référence (ou plusieurs troupeaux régionaux ou individuels) égal au nombre de primes payées au cours d'une des trois années 1990, 1991, ou 1992. Dans le cas où le total des demandes individuelles dépasse la référence, il y a, pour chaque éleveur, réduction proportionnelle du nombre d'animaux primables. Il peut également y avoir réduction de la référence.

Les craintes quant à un développement de la production lié aux droits à prime tiennent au choix possible de l'année 1992 comme période de référence. En effet, les demandes de primes y étaient de 30 % supérieures aux années précédentes. Lors de la discussion des propositions de prix pour 1994-95, la Commission avait suggéré de réduire le choix des références aux années 1989, 1990, ou 1991, mais les Etats-Membres se sont opposés à cette limitation qui visait à réaliser des économies budgétaires et à éviter une possible explosion de la production. En effet, d'après la Commission, le maintien de la référence 1992 aura pour effet la mise en marché supplémentaire de 1,5 million de têtes d'animaux de boucherie et conduira à une production additionnelle de 450 000 tonnes-équivalent-carcasse. Ceci induirait de plus un accroissement du budget de 895 millions d'ECU.

Ainsi, il est clair que le caractère trop favorable au renforcement de la production, via le choix de l'année de référence, du régime des primes aux bovins mâles risque de contrecarrer les résultats escomptés des mesures prises en ce qui concerne le régime d'intervention : baisse du prix d'intervention de 15 % ; limitation des catégories d'animaux admises à l'intervention ; limitation

progressive des quantités éligibles à l'intervention (de 750 000 tonnes en 1993 à 350 000 tonnes en 1997) ; limitation du poids des carcasses admises à l'intervention. A travers cette politique de maintien du revenu des producteurs de viande bovine par un système de primes pourtant partiellement maîtrisées (les quotas de référence), la compatibilité entre la réforme de la PAC et l'accord agricole du cycle Uruguay, même si elle n'est pas improbable, révèle une difficulté sérieuse pour ce secteur. L'objectif de libéralisation, dont la concrétisation passe par une limitation des exportations subventionnées, donc probablement de la production (impossibilité d'exporter sans subventions pour la viande bovine), est ici difficilement conciliable avec une politique de soutien du revenu. Dans l'esprit de la réforme, celle-ci devrait assurer une compensation acceptable des baisses de prix, sans inciter à une production supplémentaire. Or cet objectif est particulièrement difficile à atteindre, du fait d'un niveau de revenu initialement faible pour les producteurs de viande bovine qui conduit à instaurer des compensations de revenu substantielles. Dans une telle situation, le découplage entre les aides directes et l'incitation à produire semble encore plus délicat à établir.

Enfin, l'absence d'un contingentement supplémentaire des primes, donc le maintien de la référence 1992 et l'accroissement consécutif de la production, et les mesures relatives à l'intervention induiront une baisse significative du prix intérieur. Celle-ci serait favorable à une reprise de la consommation. Mais pour que cet effet n'intervienne pas au détriment de la consommation de viandes blanches - ce qui créerait une tension pour les surplus exportables de ces produits - il est nécessaire que le prix relatif n'évolue pas en défaveur de celles-ci. Il faut donc que l'effet-prix ne joue que relativement aux autres produits protéiques, et non entre les viandes. A cet égard, il est probable que cet objectif soit atteint du fait que la baisse du prix de l'aliment bénéficie surtout aux viandes blanches. Il est même probable que les baisses des prix des viandes soient plutôt favorables aux viandes blanches qu'à la viande rouge. La baisse du prix de ces viandes serait la conséquence d'une baisse supplémentaire du prix des céréales qui s'avérerait nécessaire pour remplir l'engagement à l'exportation. Rapprocher le prix des viandes blanches du prix mondial permettrait d'accroître la demande intérieure et rendrait possible des exportations sans subventions.

Pour la viande de boeuf, les possibilités d'exporter sans restitutions sont exclues, du fait d'un prix intérieur trop élevé (même en prenant en compte l'incidence des mesures évoquées ci-dessus). Les contraintes à l'exportation sont renforcées par l'existence d'un contingent de 550 000 tonnes que l'UE doit ré-exporter du fait de ses accords préférentiels. La marge de manoeuvre qui subsiste alors reste particulièrement faible, d'autant plus que les perspectives de développement du marché auquel l'UE a accès sont limitées. Pour des motifs sanitaires - la fièvre aphteuse est considérée comme endémique dans la zone Atlantique -, il est peu probable que l'UE ait accès au marché pacifique (zone "propre"). Elle sera donc limitée au marché atlantique (zone "sale")<sup>7</sup>. Ce dernier est beaucoup plus étroit et beaucoup moins porteur que le marché pacifique. L'ampleur que prend le développement de

---

<sup>7</sup> Toutefois, l'USDA a annoncé qu'elle considérait désormais l'Europe comme exempte de fièvre aphteuse.

certaines productions nationales (cas de l'Amérique du Sud) restreint considérablement la demande en exportations européennes, de même que des niveaux de revenus souvent plus fragiles qu'en zone pacifique (cas des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union Soviétique, ainsi que des pays du Moyen-Orient dont les revenus fluctuent avec le prix du pétrole).

v) viandes blanches

Dans le cas de la volaille, la réduction des exportations subventionnées de 21 % en volume est à réaliser par rapport à la quantité de base de 368 000 tonnes : les possibilités d'exportations subventionnées seraient de 291 000 tonnes à l'horizon 2000, soit - 77 000 tonnes par rapport à la base, mais - 149 000 tonnes par rapport aux exportations subventionnées de 1992 qui sont égales à 470 000 tonnes (i.e., une diminution de 34 %). Les deux simulations réalisées suggèrent un accroissement très substantiel des productions de viandes blanches qui profitent de la baisse généralisée du coût de l'aliment (céréales naturellement, mais aussi autres produits de l'alimentation animale dont les prix "s'adaptent" à la diminution du prix communautaire des céréales) et ceci malgré la baisse du prix du produit. Les deux simulations montrent également un accroissement très important des exportations et, en conséquence, un dépassement très net de la contrainte GATT à l'horizon 2000. Même si le secteur des volailles est celui qui, proportionnellement, bénéficie le plus de la procédure de lissage, il est très vraisemblable que ce secteur est celui qui est aussi le plus pénalisé, du moins en termes d'exigence de réduction des volumes, par l'accord du GATT.

Le constat est identique dans le secteur de la viande porcine qui bénéficie également du lissage mais qui, au vu des simulations réalisées, dépassera largement la contrainte sur les volumes exportés autorisés.

Il est clair que le secteur de la viande blanche est le principal bénéficiaire, à la demande, de la baisse du prix des céréales et plus généralement de la baisse du coût de la ration qui devrait résulter de la réforme de la PAC (le coût de l'aliment représente, par exemple, les deux-tiers du prix de revient des volailles). La réforme de la PAC devrait se traduire par un renforcement de la compétitivité de la filière viandes blanches par rapport aux viandes rouges. La réforme de la PAC conduira également à une diminution des restitutions à l'exportation dans la mesure où c'est le différentiel des coûts de l'aliment entre l'UE et ses partenaires qui détermine, pour une bonne part, le niveau des aides à l'exportation. L'interrogation majeure, pour le secteur des viandes blanches, est donc de savoir s'il y a possibilité d'exporter sans subventions. A cet égard, le maintien d'un écart entre prix intérieur et prix mondial des céréales va clairement pénaliser, sur ce point, le secteur des viandes blanches à l'exportation.

### **Encadré 1. Transmission imparfaite entre prix institutionnels et prix de marché des céréales**

Guyomard et al. (1993) ont examiné les conséquences de la réforme de la PAC sous l'hypothèse d'une transmission imparfaite des variations des prix institutionnels des céréales aux prix de marché. La variation du prix de marché d'une céréale donnée dépend, i) des changements des prix institutionnels, ii) des conditions de l'offre et de la demande et, iii) du degré de transmission des variations des prix institutionnels aux prix de marché.

Des équations de transmission entre les prix institutionnels et les prix de marché du blé, de l'orge et du maïs ont été estimées pour l'UE. Les résultats économétriques confirment l'hypothèse d'une transmission imparfaite : ainsi, une augmentation de 1 ECU par tonne du prix d'intervention et de seuil du blé et de l'orge accroît les prix de marché correspondants de 0,88 et 0,79 ECU par tonne, respectivement. Le niveau des stocks disponibles en début de période (qui traduit en partie les conditions d'offre et de demande) a un impact négatif sur les prix de marché des trois céréales. De plus, dans le cas du maïs, l'effet du prix mondial sur le prix de marché est significatif, mais faiblement, et positif.

Une version adaptée du modèle MISS (dans laquelle le poste céréales est désagrégé en blé, maïs et autres céréales, et les équations de transmission de prix estimées sont introduites) a été utilisée pour simuler les effets de la réforme de la PAC avec prise en compte de la transmission imparfaite. Deux résultats peuvent être soulignés : i) les baisses des prix de marché des trois céréales sont inférieures à celles du prix d'intervention, et les effets de substitution et d'expansion en faveur des céréales sont donc réduits, ii) les baisses des prix de marché des trois céréales considérées sont sensiblement différentes (-31% pour le blé, -27% pour le maïs et -24% pour les autres céréales), ce qui favorise l'augmentation de la demande dérivée de blé au détriment de celle des autres céréales.

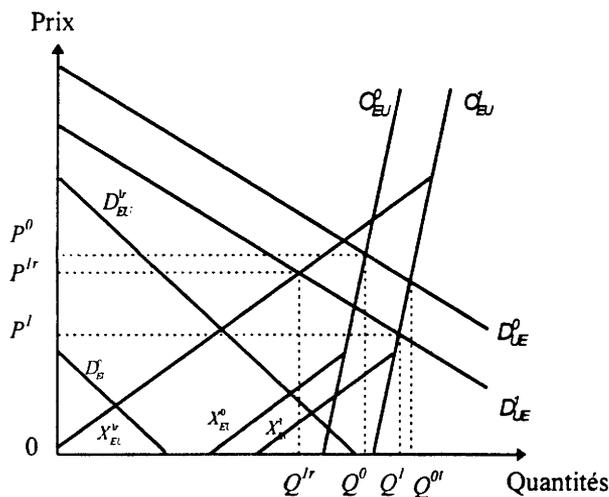
*Pour en savoir plus : Guyomard H., Le Mouél C., Surry Y., 1993, Les effets de la réforme de la PAC sur les marchés céréaliers communautaires : analyse exploratoire. Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales, 27, 7-41.*

## Encadré 2. Réforme de la PAC et offre d'exportation américaine de corn gluten feed (CGF)

La simulation de la réforme de la PAC réalisée à l'aide du modèle MISS prévoit que le prix mondial du corn gluten feed devrait s'ajuster à la baisse du prix communautaire des céréales, ce qui devrait freiner l'effet de substitution en faveur des céréales dans les rations animales de l'UE. Ce résultat est, pour partie, du à l'hypothèse de poursuite des tendances autonomes du progrès technique (cf. encadré 3).

Dans la PAC pré-réformée, le marché de l'UE était le débouché quasi-exclusif du CGF américain. Le prix élevé des céréales communautaires avait tendance à "aspirer" le CGF sur le marché de l'UE et à le "rejeter" du marché américain (prix du CGF trop élevé par rapport à celui du maïs). La demande américaine de CGF ne s'est donc jamais "exprimée" au cours des vingt dernières années. Dans le cadre de la PAC réformée, supposer que ces tendances vont se poursuivre revient donc à "figer" la demande américaine dans cette situation établie.

La réforme de la PAC devrait annuler, pour partie du moins, ce mécanisme d'aspiration-rejet du CGF. La réforme devrait en effet améliorer la compétitivité prix du CGF américain par rapport au maïs, et ainsi accroître la demande américaine de CGF. Cette augmentation devrait atténuer la baisse du prix mondial du CGF et donc favoriser le remplacement de ce dernier par les céréales communautaires dans les rations animales de l'UE. Le graphique ci-dessous illustre cette possibilité.



Dans la PAC pré-réformée, la demande communautaire de CGF (qui constitue la demande mondiale d'importation) est représentée par la courbe  $D_{EU}^0$  et la demande intérieure américaine par la courbe  $D_{EU}^0$ . La courbe  $O_{EU}^0$  correspond à l'offre de CGF des Etats-Unis (seul offreur sur le marché mondial), et  $X_{EU}^0$  est donc l'offre d'exportation américaine. A l'équilibre, l'UE importe la totalité de l'offre américaine ( $Q^0$ ) au prix  $P^0$ . La baisse du prix communautaire des céréales provoque une réduction de la demande européenne de CGF (déplacement de  $D_{EU}^0$  en  $D_{EU}^1$ ). Sous l'hypothèse d'une poursuite des tendances antérieures, la demande américaine de CGF est inchangée et l'offre américaine de CGF continue de croître (déplacement de  $O_{EU}^0$  en  $O_{EU}^1$ ). Dans ce cas, on retrouve les principaux résultats de la simulation présentée dans cet article : i) le prix mondial du CGF s'ajuste à la baisse (de  $P^0$  en  $P^1$ ), ii) la quantité importée par l'UE continue d'augmenter (de  $Q^0$  en  $Q^1$ ), et iii) la croissance des importations communautaires est freinée par rapport à un scénario tendanciel ( $Q^1$  reste inférieure à  $Q^{0r}$ ). Supposons à présent que la réforme de la PAC conduit à une rupture de la tendance antérieure de la demande intérieure américaine de CGF, c'est-à-dire que le débouché domestique se développe (déplacement de  $D_{EU}^0$  en  $D_{EU}^r$ ). Cet accroissement de la demande américaine réduit l'offre d'exportation américaine sur le marché mondial (déplacement de  $X_{EU}^1$  en  $X_{EU}^{1r}$ ). Dans ce cas, la réforme de la PAC entraîne bien une réduction du débouché communautaire du CGF (de  $Q^0$  en  $Q^{1r}$ ),

une partie de l'offre se reportant sur le marché américain. En outre, le prix mondial du CGF diminue beaucoup plus faiblement que dans l'hypothèse d'une poursuite des tendances ( $P^r$  supérieur à  $P^1$ ).

Une modélisation des demandes de CGF qui prend en compte leur sensibilité aux changements de structure des prix des ingrédients est proposée par Giraud-Héraud et al. (1994). Ce modèle repose sur la programmation linéaire et la théorie de la différenciation des produits. Ces auteurs montrent alors que, à production animale fixée, la réforme de la PAC pourrait induire un accroissement de 37 % du débouché intérieur américain du CGF.

*Pour en savoir plus : Giraud-Héraud E., Le Mouél C., Réquillart V., 1994, Analyse de l'impact de la réforme de la PAC sur les débouchés du CGF. Rapport pour l'AIP réforme de la PAC.*

### **Encadré 3. Conséquences d'un progrès technique induit par les prix**

Peeters (1994) a testé l'hypothèse d'un progrès technique induit par les prix (Binswanger et Ruttan, 1978) dans le cas de l'industrie belge de l'alimentation animale. Selon cette hypothèse, les biais du progrès technique sont déterminés par les rapports des prix des facteurs. Le progrès technique aurait tendance à favoriser (i.e., à utiliser) le facteur relativement moins cher et à défavoriser (i.e., à économiser) le facteur relativement plus cher.

Dans le cadre de la PAC pré-réformée, le soutien des prix des céréales communautaires à un niveau élevé aurait alors eu un double impact négatif sur la consommation intérieure de céréales, i) par un effet de substitution en fonction des prix relatifs des différents ingrédients, et ii) par un effet du progrès technique induit qui aurait été "céréales saving" et "autres ingrédients de l'alimentation animale using". La réforme de la PAC aurait alors un double impact positif sur le débouché céréalier de l'alimentation animale par amélioration de la compétitivité prix de ces dernières d'une part, par un "renversement" des effets du progrès technique qui deviendrait plus "céréales using" et "autres ingrédients saving".

Les résultats empiriques de Peeters confirment l'hypothèse d'un progrès technique induit. Ainsi, en l'absence d'un progrès technique "céréales saving", la part des céréales dans le total des aliments composés aurait été supérieure de 30 % à la part observée sur la période 1960-90. De la même façon, en l'absence d'un progrès technique "autres ingrédients de l'alimentation animale using" les parts des MRP et des substituts des céréales auraient été plus faibles de 19,1 % et 7,2 % respectivement que les parts observées.

*Pour en savoir plus : Binswanger H. P., Ruttan V. W., 1978, Induced Innovation : Technology, Institutions and Development. Baltimore, M. D., John Hopkins University Press. Peeters L., 1994, Measuring Biases of Technical Change : The Case of Cereals Displacement in Livestock Ration Formulation in Belgium. Working Paper, Limburg University Centre, Belgium.*

#### **Encadré 4. Le problème des importations communautaires des produits de substitution des céréales (PSC)**

L'accroissement du débouché céréalier en alimentation animale dans l'UE et, par suite, la compatibilité entre l'accord final du GATT et la réforme de la PAC dans le domaine des exportations subventionnées de céréales sont, pour une large part, dépendants de l'évolution des importations communautaires de PSC.

Il est clair que le maintien et, a fortiori, l'augmentation éventuelle des quantités importées de PSC va dans le sens d'un accroissement de la contrainte du GATT sur les exportations communautaires de céréales.

Or, une incertitude très forte subsiste quant à la réponse des quantités de PSC importées par l'UE à la réforme de la PAC. Il a été souligné dans ce rapport que les prix mondiaux des PSC importés tendront à s'ajuster (au moins partiellement) à la baisse du prix communautaire des céréales, ce qui permettra de conserver, en partie au moins, leur compétitivité prix au sein des rations animales. D'autre part, des fluctuations à la baisse des prix mondiaux de ces produits dues à des modifications des conditions de marché font partie du domaine du possible (ce pourrait être le cas notamment pour le corn gluten feed dont on prévoit un accroissement de l'offre de 2 millions de tonnes dans les années à venir suite à l'application des nouvelles mesures du "Clean Air Act" adoptées en 1990 par le gouvernement américain). Une telle conjoncture, qui pourrait remettre en cause tout un pan de la logique de la réforme, constitue un danger non négligeable pour l'UE.

C'est pour se prémunir de ce type de "dérapage" des prix mondiaux des PSC que l'UE avait avancé sa proposition de rééquilibrage au cycle Uruguay en décembre 1990. Les EU ont catégoriquement refusé cette proposition et l'accord final du GATT ne contient aucune disposition réelle en ce qui concerne les PSC.

En revanche, dans le compromis de Blair House, puis dans l'accord euro-américain de Bruxelles du 7 décembre 1993, les importations communautaires de PSC font l'objet d'une clause de consultation entre l'UE et les EU. Dans le compromis de Blair House, il était convenu que si, par rapport aux années 1986-90, les importations de PSC de l'UE augmentaient à un niveau susceptible de mettre en danger la mise en oeuvre de la réforme de la PAC, les parties s'engageaient à se consulter afin de trouver une solution mutuellement acceptable. Le compromis euro-américain de Bruxelles est un peu moins flou en ce sens que la clause de consultation devient automatique si les importations communautaires de PSC dépassent la moyenne des flux 1990-92 pour l'ensemble des PSC.

Cette clause de consultation ne constitue évidemment en aucun cas une garantie pour l'UE puisqu'elle lui ôte toute prérogative par rapport à sa proposition de rééquilibrage. La concession de la Commission dans ce domaine risque de se révéler contraignante pour l'UE, au même titre que le fut et le reste celle faite aux EU sur ces mêmes PSC en 1961-62, au cours du cycle Dillon.

## **Annexe C.**

### **Le GATT et la nouvelle Politique Agricole Commune : une réforme inachevée**

La Politique Agricole Commune (PAC) a été critiquée depuis l'époque même de sa mise en place. Les critiques internes, longtemps négligées, se sont accentuées lors de l'adhésion de la Grande Bretagne qui a mis en avant les inconvénients du soutien des prix et de la préférence Communautaire, puis dans les années 1980 avec l'apparition de surplus coûteux à exporter. Les critiques externes, qui ne sont pas nouvelles, se sont développées au début des années 1980 quand la crise de l'agriculture Américaine et celle des marchés internationaux ont attiré l'attention sur les conséquences internationales des politiques agricoles des pays industrialisés. Ce contexte a incité certains pays à accorder une place particulière à l'agriculture dans le cycle des Négociations du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) dit "Uruguay". Le cycle a longtemps buté sur le volet agricole jusqu'à ce que la réforme de la PAC de Mai 1992 ouvre la voie à un compromis entre les Etats-Unis (EU) et l'Union Européenne (UE).

Cette annexe comporte deux volets. Le premier apporte une interprétation du déroulement de la négociation et soutient que les contenus de l'accord agricole au GATT et de la réforme de la PAC, résultant du jeu des groupes de pression, ont davantage été guidé par des intérêts commerciaux que par des principes de libéralisme et de multilatéralisme. Le second montre que la réforme de la PAC, tout en étant un progrès, porte en germe des effets induits qui vont à l'encontre des objectifs de long terme de compétitivité et de protection de l'espace qu'une politique agricole moderne doit promouvoir.

#### **UNE REFORME DE LA PAC ENCADREE PAR LE GATT**

##### *Les premières phases de la négociation Uruguay*

Les échanges agricoles ont toujours fait l'objet de débats dans les divers cycles de négociations du GATT. Les discussions agricoles se sont focalisées sur le conflit EU - UE et les positions des deux géants, contradictoires, mais aussi sans cohérence interne et avec les principes du GATT, ont toujours fini par déboucher sur des impasses et sur l'acceptation de l'exception agricole.

La nouvelle donne internationale qui a fini par déterminer le maintien d'un volet agricole substantiel dans l'accord final de l'Uruguay Round est qu'au début des années 1980, l'UE devient un exportateur important de produits agricoles tempérés. Les EU sont pénalisés par le dollar surévalué, la concurrence de l'Amérique du Sud, et leurs dépenses agricoles de soutien explosent car leurs prix garantis en dollar deviennent excessifs. La logique des positions de négociation des deux principaux

acteurs mondiaux est fortement influencée par cette nouvelle conjoncture et leurs traditions en matière d'instrumentation du soutien à l'agriculture (i.e., soutien par le budget aux EU et soutien par les prix dans l'UE).

Les EU et le groupe des pays exportateurs agricoles connu sous le nom de Groupe de Cairns cherchent, à travers la négociation Uruguay, une libéralisation concertée des échanges agricoles comportant, en particulier, une réforme des politiques intérieures de soutien. Une vision idéaliste de la négociation que l'on pourrait tirer de l'examen des premières positions Américaines serait de voir dans le cycle Uruguay une extension à l'agriculture des principes multilatéralistes généraux du GATT. Une telle volonté de réforme concertée n'est pas partagée dans l'UE. Les différents Etats-Membres sont divisés et tardent à formuler une position précise de long terme. L'UE veut, en priorité, préserver les principes de base de la PAC tout en corrigeant certains effets pervers des politiques, et en particulier la croissance des coûts budgétaires.

L'UE accepte le principe d'une baisse modérée du soutien interne (-20%) et demande une augmentation des droits sur les aliments du bétail importés (procédure dite de rééquilibrage). Les EU, au contraire, exigent des engagements séparés sur trois volets : baisse du soutien interne, accroissement de l'accès à l'importation et diminution des subventions aux exportations. Le cycle ne peut pas être conclu en Décembre 1990, les positions étant trop éloignées sur les questions agricoles ainsi que sur d'autres chapitres de la négociation.

#### *Une réforme de la PAC sous influence extérieure*

C'est dans ce contexte qu'a lieu la réforme de la PAC, projet qui marquait la volonté Communautaire de conduire la réforme en dehors du cadre du GATT et sans attendre que le résultat de ce dernier fut connu. Loin de supprimer l'intervention et de libéraliser complètement les marchés agricoles, la réforme se traduit par une réorientation du soutien en faveur des facteurs de production et au détriment des prix des produits. Le texte finalement adopté en Mai 1992 est certes une version nettement édulcorée du projet initial, notamment en ce qui concerne l'objectif d'une distribution plus équitable du soutien, mais la philosophie des propositions de la Commission est préservée (CCE, 1991).

Il est clair que la réforme de la PAC a été conçue pour apaiser les critiques des grands exportateurs, en particulier celles des EU. La réforme permet en effet de "rapprocher" la politique agricole de l'UE de celle des EU, et ainsi de l'abriter face aux remises en cause des politiques agricoles en discussion au GATT.

Les EU maintiennent néanmoins leur demande d'engagements précis sur les trois volets de la négociation. Il apparaît, dans les dernières phases de la négociation, que la pondération des objectifs Américains se déplace de positions de principe en faveur de la libéralisation et du multilatéralisme vers la garantie d'une satisfaction d'intérêts plus mercantiles de gains de balance commerciale. C'est donc une vision plus prosaïque de la négociation qui s'affirme où les EU et le Groupe de Cairns cherchent

des débouchés mondiaux étendus, à meilleur prix et moins concurrencés par les exportations des pays plus protectionnistes qu'eux, pour leurs produits agricoles bénéficiant d'avantages comparatifs, i.e., céréales et oléagineux pour l'essentiel (sur ce point, voir, par exemple, Guyomard et al., 1993).

Une réforme de la PAC insuffisante pour satisfaire les intérêts commerciaux des grands exportateurs

La réforme de la PAC apparaît bien comme un compromis étroit entre les pressions externes et internes des groupes de pression. Aux EU, une opposition à la discipline du GATT en matière agricole s'exprime également et la volonté de réforme est loin de faire l'unanimité.

Les gains d'une certaine forme de libéralisation des échanges apparaissent en effet bien théoriques par rapport aux coûts politiques immédiats. En fait, la caractéristique de bien public des bénéfices économiques de la libéralisation implique qu'un accord multilatéral au GATT est particulièrement difficile. L'initialisation et la progression d'un processus permettant d'aboutir à une réforme multilatérale des politiques agricoles exigent que certains acteurs jouent un rôle de catalyseur dans l'action collective afin d'assurer à l'ensemble des parties contractantes un certain gain politique. Si tous les pays sont "petits" et de tailles équivalentes, aucun ne prendra l'initiative d'un processus multilatéral coûteux, même si tous ont un intérêt commun à une plus grande libéralisation du commerce agricole. Mais certains acteurs, EU et Groupe de Cairns, attendent de la libéralisation du commerce des céréales et des produits de l'alimentation animale un gain commercial très supérieur à celui dont bénéficieraient les autres parties contractantes. Ces joueurs ont donc un intérêt commercial (qui correspond à un gain des termes de l'échange et de richesse nationale) à la libéralisation, du moins pour les céréales et les produits liés. Ils peuvent donc jouer le rôle de catalyseur dans la négociation. La capacité des EU à tenir ce rôle est naturellement renforcée par la taille économique du pays et la crédibilité des menaces de rétorsion en cas d'échec.

Les EU maintiennent donc leur pression sur l'UE car la réforme de la PAC ne leur apporte, à moyen terme, que des garanties insuffisantes. L'UE, quant à elle, tout en essayant de minimiser les engagements contraignants sur les volets externes, est très attachée à l'acceptabilité au GATT de ses nouvelles aides qui sont ciblées par production et donc non totalement découplées. Cette acceptabilité est une condition nécessaire pour "vendre" la réforme à l'intérieur de l'Union. Le compromis bilatéral UE - EU dit de Blair House en Novembre 1992 et l'accord final de Marrakech en Avril 1994 permettront finalement aux deux parties d'atteindre leurs objectifs essentiels : commerciaux pour les EU, "légalisation" des aides compensatrices pour l'UE.

*Une compatibilité partielle de la réforme de la PAC avec l'accord agricole du GATT*

Dans la phase ultime de la négociation, les aides compensatrices de la réforme sont considérées comme compatibles et les exigences sur la réduction du soutien interne atténuées, en particulier grâce aux compensations entre productions permises par l'agrégation du calcul sur l'ensemble du secteur agricole. Le traitement édulcoré de ce volet arrange également les EU qui ont des difficultés à réformer

certains programmes de soutien. L'ouverture plus grande de l'accès aux importations fait également l'objet d'amendements divers qui allègent la contrainte et la tarification est calculée, dans les listes déposées par les parties contractantes, de façon à protéger les secteurs les plus sensibles. En revanche, la contrainte sur la réduction des volumes exportés subventionnés reste précise et sévère.

Pour faire accepter l'accord à l'intérieur, sans heurter réellement leurs propres secteurs sensibles soutenus par de forts groupes de pression, les divers pays exportateurs ont donc centré leurs efforts sur les échanges en cherchant à abaisser les obstacles à l'entrée et surtout en limitant fortement la liberté de subventionner les exportations. En d'autres termes, le mercantilisme a pris le pas sur le libéralisme. Des progrès d'encadrement des politiques agricoles ont certes été réalisés, mais de sérieux problèmes demeurent. L'exemple de la nouvelle PAC, taillée sur mesure pour satisfaire la contrainte extérieure, est révélateur.

## UNE REFORME DE LA PAC INACHEVÉE

La réforme de la PAC constitue un ensemble assez cohérent, abordant les problèmes du secteur agricole de manière globale et politiquement acceptable par les différents Etats-Membres et les concurrents internationaux. Elle essaie de concilier divers objectifs reconnaissant ainsi les fonctions multiples de l'agriculture. Mais c'est cela même qui crée le risque de maintenir les distorsions existantes, voire d'en créer de nouvelles. La nouvelle instrumentation de la PAC pose, en particulier, deux types de problèmes : le premier est celui de la nature et du ciblage des aides directes ; le second est celui de la conception et de l'ampleur du gel des terres.

### *Des aides compensatrices mal ciblées, en faveur du facteur foncier et au détriment de l'input travail*

Considérons le cas de deux cultures primables aux taux respectifs  $a_1$  et  $a_2$ , pour une sole globale fixe  $L$  et une quantité de main d'oeuvre familiale fixe  $N$ . On suppose que les deux cultures ne sont jointes que par leur compétition dans l'allocation des facteurs allouables, terre et travail, i.e., que la technologie est non jointe par rapport aux facteurs variables (Kohli, 1981). Le problème du producteur peut alors s'écrire comme :

$$\begin{aligned} \text{Max}_{L_1, L_2, N_1, N_2} [\pi^1(p_1, w, L_1, N_1) + a_1 L_1 + \pi^2(p_2, w, L_2, N_2) + a_2 L_2 ; \\ N_1 + N_2 = N ; L_1 + L_2 = L] \end{aligned} \quad (1)$$

avec :

$$\pi^i(p_i, w, L_i, N_i) = \text{Max}_{y_i, x_i} [p_i y_i - w x_i ; y_i = f(x_i, L_i, N_i)] \quad i = 1, 2 \quad (2)$$

où  $p_i$  représente le prix du produit  $y_i$ , et  $w$  le prix des facteurs variables agrégés dans  $x$ . Les prix du produit et des inputs variables sont exogènes. La fonction de production est notée  $y_i = f(x_i, L_i, N_i)$  et  $\pi^i(p_i, w, L_i, N_i)$  est la fonction de revenu des facteurs fixes.

Les conditions du premier ordre du programme (1) déterminent, de manière implicite, les quantités optimales de terre et de travail allouées à chaque culture :

$$\pi_L^1 + a_1 = \pi_L^2 + a_2 ; L_1 + L_2 = L \quad (3a)$$

$$\pi_N^1 = \pi_N^2 ; N_1 + N_2 = N \quad (3b)$$

Les conditions (3a) et (3b) font clairement apparaître le contraste entre les effets des aides sur les allocations de la surface et du travail. Alors que l'affectation du travail n'est guidée que par les rendements marginaux, celle de la terre est fonction des aides. Il apparaît ainsi que les aides compensatrices contribuent à accroître la valeur de la terre, i.e., la rente foncière, mais qu'elles n'ont aucun impact sur le prix virtuel du travail agricole.

Le premier problème de la nouvelle instrumentation de la PAC réside donc dans l'institution de droits à produire avec primes qui vont maintenir les valeurs patrimoniales de la terre sans réellement soutenir le revenu du facteur travail proprement dit. Ni les salariés ni les futurs entrants dans la branche n'en bénéficieront beaucoup car ils devront racheter (à défaut d'en hériter) des droits à produire, dont le financement viendra alourdir les coûts. De ce point de vue, les nouvelles aides sont dans la ligne des quotas de production déjà en place pour le lait et le sucre. De plus, elles sont en contradiction avec les objectifs déclarés de la PAC et des promoteurs de la réforme de soutien du revenu du facteur travail.

Les aides compensatrices de la réforme sont destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix agricoles. Elles devraient donc être transitoires et dégressives dans le temps (la dégressivité pourrait être, par exemple, proportionnelle aux gains de productivité). Il serait préférable de les verser sous forme de paiements directs basés sur une référence passée et de rompre le lien avec le foncier, en d'autres termes d'accroître leur caractéristique "découplée", afin d'éviter la constitution d'actifs immatériels qui grèvent les coûts et les évolutions structurelles.

#### *La "charge morte" de la nouvelle instrumentation et la "fausse" rationalité du gel des terres*

Du point de vue de l'efficacité économique, la nouvelle instrumentation basée sur les aides et le gel induit une charge morte qui peut être importante. Elle comprend d'abord le "surcoût" en ressources lié à l'extension de la culture la plus aidée et la "valeur" de la deuxième culture perdue à cause du gel. A ces pertes directes, il faudrait ajouter le coût d'entretien de la jachère, les coûts d'administration du système d'intervention et les coûts de distorsion liés au prélèvement fiscal de financement des aides.

Le second problème de la réforme de la PAC est donc lié au gel des terres qui a été conçu trop exclusivement comme le moyen de réduire les exportations subventionnées. Tout d'abord le gel des terres va maintenir la pression foncière. L'extensification des techniques et la baisse des rendements attendues de la diminution des prix garantis vont ainsi être fortement atténuées. De plus, le retrait de la production de terres de bonne qualité est une perte de richesse (nationale) dans la mesure où ces terres permettraient de produire directement pour le marché mondial au prix qui y prévaut.

Une réforme plus complète de la PAC devrait aligner les prix intérieurs des céréales sur les cours mondiaux de façon à, i) supprimer la distorsion subsistante dans le régime douanier, ii) améliorer la compétitivité internationale des céréales Communautaires, iii) annuler la "fausse" nécessité du gel des terres et, iv) s'affranchir de la contrainte du GATT à l'exportation. Une étape intermédiaire dans ce sens serait de mettre en oeuvre un double marché des céréales<sup>1</sup>.

#### *La nécessité de mieux intégrer les fonctions publiques de l'agriculture*

Le caractère inachevé de la réforme apparaît également par l'insuffisante prise en compte des externalités, positives et négatives, liées à l'activité agricole. Il y a même une contradiction entre les nouvelles mesures et l'objectif déclaré de promotion des fonctions publiques de l'agriculture. Pour illustrer ce problème, le modèle de base de la production agricole avec externalités (Mahé et Rainelli, 1987) est étendu. On suppose qu'il n'y a que deux usages de la terre. Le premier correspond à une grande culture (céréales) et génère des externalités négatives croissantes avec l'intensification. Le second correspond à une culture extensive sur des prairies permanentes ou des collines boisées et génère des externalités positives liées, par exemple, au paysage ou à la qualité des eaux. On suppose enfin que le prix de la culture extensive est égal au prix mondial.

En l'absence de toute intervention publique, les allocations privées optimales des surfaces sont définies par les conditions suivantes (en notant  $p_i^*$  le prix non soutenu du produit  $i$ ) :

$$\pi_L^1(p_1^*, w, L_1^e, N) = \lambda^e = \pi_L^2(p_2^*, w, L_2^e, N); L_1^e + L_2^e = L \quad (4)$$

En notant  $D^1(p_1, w, L_1, N)$  la fonction de dommages liée au premier usage intensif de la terre et  $A^2(p_2, w, L_2, N)$  la fonction d'aménités associée au second usage extensif, les conditions qui déterminent l'optimum social, toujours en l'absence d'intervention publique, sont :

$$\pi_L^1(p_1^*, L_1^c) - D_L^1(\cdot) = \lambda^c = \pi_L^2(p_2^*, L_2^c) + A_L^2(\cdot); L_1^c + L_2^c = L \quad (5)$$

Dans le cadre de la PAC "pré-réformée", l'optimum privé d'allocation des surfaces tient compte du soutien des prix de la première culture au niveau  $p_1^s$  :

$$\pi_L^1(p_1^s, L_1^p) = \lambda^p = \pi_L^2(p_2^*, L_2^p); L_1^p + L_2^p = L \quad (6)$$

Par rapport à l'optimum collectif défini par (5), les surfaces allouées à la production soutenue augmentent de  $L_1^c$  à  $L_1^p$  et les surfaces allouées à la culture extensive non soutenue diminuent de  $L_2^c$  à  $L_2^p$ . Le soutien des prix de la première culture, et la non prise en compte des externalités positives et négatives, conduisent à accroître, de façon cumulative, les surfaces allouées à la grande culture et à diminuer les surfaces en prairies permanentes (processus de retournement des prairies).

<sup>1</sup> Le problème des distorsions de prix qui restent entre céréales et substituts céréaliens serait, en outre, en grande partie réglé.

Dans le cadre de la PAC réformée, les allocations privées optimales des surfaces sont données par (7), conditions qui tiennent compte du nouveau prix  $p_1$  de la première culture, de l'aide compensatrice  $a_1$  allouée à cette dernière et du gel  $G$  appliqué uniquement sur la première culture :

$$\pi'_L(p_1, L_1 - G) + a_1 = \mathcal{X} = \pi'_L(p_2^*, L_2); L_1 + L_2 = L - G \quad (7)$$

Supposons, pour simplifier, que l'aide sur les hectares cultivés compense exactement la baisse du prix de la grande culture (i.e.,  $\partial\pi' / \partial p_1 = -a_1$ ). L'optimum privé après réforme défini par (7) correspond alors à l'optimum privé avant réforme donné par (6), i.e., au point  $P$  sur le graphique 1. La sous-optimalité sociale de ce point est le résultat de trois facteurs, i) les effets externes, négatifs et positifs, ne sont pas pris en compte par le producteur, ii) la correction partielle de la première distorsion (baisse des prix de soutien de la première culture) est "annulée" par l'introduction de versements compensatoires liés aux hectares cultivés, et iii) le gel est appliqué uniquement sur la grande culture.

La seule correction de la distorsion sur les prix ne suffit pas pour atteindre l'optimum de premier rang en raison de la non prise en compte des dommages et des aménités. Le lien entre les aides compensatrices de la réforme et les surfaces conduit à s'éloigner encore plus de cet optimum social. En l'absence d'autres justifications, une politique optimale serait de supprimer l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial, taxer les externalités<sup>2</sup> négatives d'un montant égal aux dommages et subventionner la seconde culture à concurrence des aménités créées, de façon à retrouver les conditions du premier ordre (5) optimales pour la collectivité, i.e., de se ramener au point  $C$  sur le graphique 1. Une politique d'aides compensatrices transitoires basées sur une situation passée (aides compensatrices réellement découplées) et d'aides permanentes à l'hectare sur la culture à l'origine des aménités (aides rémunératrices couplées) permettrait déjà de se rapprocher de cet optimum collectif en se situant au point  $K$ .

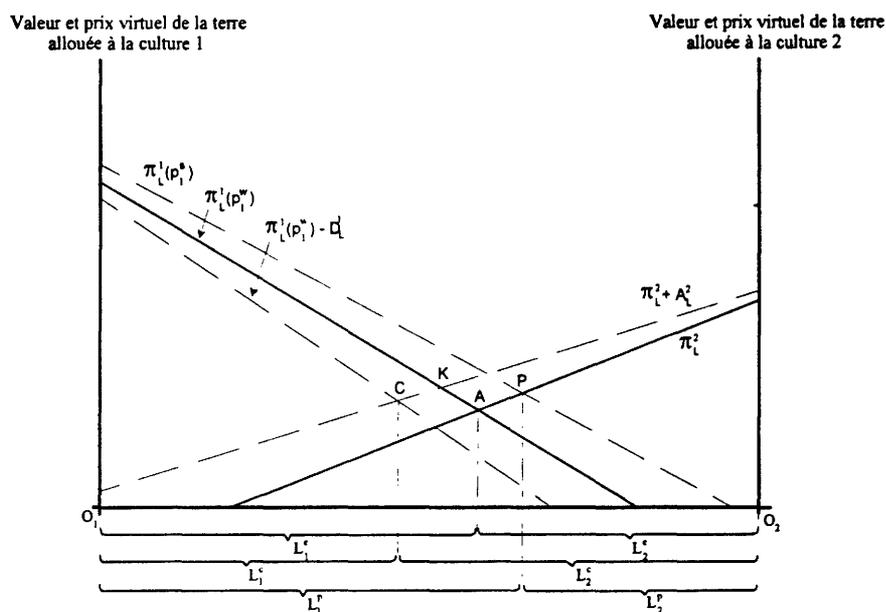
La nécessité politique d'éviter la baisse des revenus, et peut être encore plus des valeurs patrimoniales, tout en respectant la contrainte extérieure imposée par le GATT a donc conduit à manquer l'occasion du virage écologique de l'utilisation de l'espace. Le gel, tel qu'il est actuellement conçu, est destiné à réduire les excédents. Il va freiner la restauration des usages antérieurs de terres dont la vocation naturelle est le retour aux prairies, aux zones tampons des basses vallées qui piègent les effluents, aux zones boisées, ... Paradoxalement, ces usages de la terre qui sont créateurs d'externalités positives, sources de résorptions des pollutions agricoles et d'amélioration des qualités des paysages, ne sont pas subventionnés (ou très faiblement). La raison en est bien sûr que la défense de ces biens publics ne bénéficie pas de l'effort de groupes d'intérêt aussi organisés que les producteurs spécialisés des grandes cultures.

Il faudrait mettre en oeuvre, à la place du système actuel, des aides directes qui rémunèrent les externalités positives (conservation des ressources) et encouragent les pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement. Ces aides "écologiques" devraient, au contraire des aides

<sup>2</sup> Ces externalités étant liées aux techniques plus qu'au produit lui-même, la base de taxation éventuelle devrait être les intrants générateurs de nuisances pour éviter les effets indirects d'instruments non ciblés sur la distorsion.

instaurées par la PAC, être explicitement conditionnées, permanentes, ciblées (c'est-à-dire liées à des objectifs d'entretien de la nature, de maintien de la bio-diversité, de développement rural et régional, ..., et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles). La prime à l'herbe accordée en France est un premier pas dans ce sens. Les primes au maïs fourrage et aux cultures irriguées sont un pas en arrière.

Graphique 1. Allocation des surfaces



## ENSEIGNEMENTS POUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

L'approche analytique présentée dans les deux sections précédentes a permis de préciser les effets des trois principales mesures de la réforme de la PAC (baisse des prix des produits, gel des terres et aides compensatrices) sur, i) l'offre des produits et l'emploi des facteurs variables, ii) l'intensification, iii) les rémunérations des facteurs supposés fixes, travail familial et terre et, iv) l'efficacité allocative des nouvelles incitations. Sur la base de cette analyse, il est possible de dégager quelques enseignements généraux pour la Politique Agricole de la Communauté et de proposer certains aménagements souhaitables dans une perspective de plus long terme.

### *i) les aides directes ne sont jamais totalement neutres*

Dans le cadre de la théorie de la firme mono-produit et en considérant que le travail agricole et la terre disponible sont fixes, nous avons montré que les aides compensatrices de la PAC réformée n'avaient pas d'impact sur l'offre du produit et la demande dérivée des facteurs, et donc sur les niveaux d'intensification. En ce sens, elles peuvent donc être considérées comme "découplées" (c'est-

à-dire sans influence sur les décisions d'offre et de demande dérivée). Néanmoins, dans le cadre de la firme multi-produits, les aides compensatrices de la réforme ont un impact sur le comportement d'offre via l'allocation des surfaces.

Dans le cas de plusieurs cultures, des aides compensatrices n'auront pas d'effet sur l'offre<sup>3</sup>, i) si elles n'influencent pas l'allocation des surfaces et, ii) si, pour une allocation des terres donnée, elles n'interviennent pas sur le niveau d'intensification (elles ne sont alors, pour le producteur, qu'un revenu extérieur forfaitaire). La première condition est satisfaite si les aides compensatrices sont déconnectées des surfaces ou, dans le cas d'un lien, si elles sont identiques pour toutes les cultures. Ceci n'est pas le cas dans le cadre de la réforme de mai 1992. La seconde condition est, par contre, satisfaite dans le cadre de la réforme de la PAC car les aides sont basées sur les rendements passés moyens (régionaux) et non sur les rendements, courants ou futurs, individuels. Ce critère conduit le producteur rationnel à baser ses décisions d'offre et de demande sur les prix de marché des produits et non sur la somme des prix et des aides à la tonne.

L'analyse précédente suggère qu'il est en principe possible de définir des aides compensatrices parfaitement neutres dans le cas où la quantité de travail est donnée. Ceci est impossible dans le cadre du ménage agricole, producteur et consommateur, où l'offre de travail est variable, car les aides auront toujours un impact sur les offres et les demandes dérivées par un effet revenu. Il est possible de montrer qu'une augmentation du montant des aides considérées comme "découplées" dans le cadre de la théorie de la firme conduit, dans le cadre de la théorie du ménage, à i) une réduction du niveau du travail agricole, de l'offre et de la demande des facteurs variables et, ii) un accroissement du temps de loisir (diminution du temps de travail total), du revenu total du ménage et du niveau de bien-être (cf., par exemple, Nakajima, 1986, p. 41 et suivantes, pour une analyse générale, et Benjamin et Guyomard, 1993, pour une application au cas particulier de la PAC).

Enfin, il est intéressant de noter que des aides directes au revenu totalement découplées dans le cadre de la théorie de l'agriculteur - entrepreneur peuvent néanmoins avoir un impact sur les offres et les demandes dérivées si la firme est contrainte sur son niveau optimal d'endettement (sur ce point, voir Phimister, 1994).

En résumé, les aides compensatrices (sur les surfaces cultivées) de la réforme de la PAC ne sont que très partiellement découplées. Elles ont un double impact sur l'offre des diverses grandes cultures, via l'allocation des surfaces et via l'effet revenu. Dans le cas des productions animales, les aides sont basées sur les effectifs et leur découplage est donc également partiel.

---

<sup>3</sup> Par rapport à une référence où les diverses cultures bénéficient d'une même protection nominale, positive ou nulle. Il est clair que les aides actuelles sont plutôt conçues pour maintenir la répartition antérieure de la surface totale entre céréales et oléoprotéagineux.

*ii) la réforme devrait modifier la répartition factorielle des revenus, au profit du foncier et au détriment du travail*

La réforme de la PAC devrait conduire à une diminution de la rémunération du facteur terre (voire à une augmentation) moindre que celle de la rémunération du facteur travail. Ce résultat est la conséquence directe du lien des aides aux surfaces. Les aides ciblées apparaissent donc plus comme un instrument de protection et de soutien des valeurs patrimoniales du secteur agricole que comme un instrument de soutien du revenu du travail agricole proprement dit. En d'autres termes, elles favorisent la rémunération du facteur foncier, spécifique au secteur et immobile, au détriment du facteur travail, non spécifique et mobile. Il est clair que ce résultat est en contradiction avec les objectifs déclarés de la PAC et des promoteurs de la réforme<sup>4</sup>.

Les aides compensatrices de la réforme sont ciblées sur la terre et vont donc favoriser les propriétaires fonciers et les titulaires des droits aux primes. Des aides directes liées non plus aux surfaces mais à la quantité de travail permettraient de renverser ces effets, c'est-à-dire d'accroître la rémunération du travail par rapport à celle de la terre (cf. équations (17a) et (17b)).

*iii) la réforme devrait conduire à une moindre intensification, mais le gel des terres va freiner ce mouvement*

La réforme devrait aboutir à une moindre intensification, sur l'ensemble des surfaces et également sur les surfaces effectivement cultivées. Cependant, le gel des surfaces va freiner cette incitation à des pratiques culturales moins intensives. Plus le gel sera important, plus l'extensification sera réduite. Le gel apparaît donc comme contraire à l'un des principes de base de la réforme qui est le retour à des pratiques culturales moins intensives et plus respectueuses de l'environnement. Le gel va en outre retirer de la production des terres de bonne qualité qui pourraient produire sans subventions, d'où une perte pour la collectivité.

*iv) quelle rationalité pour le gel des terres ?<sup>5</sup>*

La terre est un facteur de production spécifique au secteur agricole, immobile et limité en quantité au niveau de la branche par la surface totale disponible. Quel argument peut alors justifier, d'un point de vue économique, le gel d'une partie des surfaces ?

Le recours à cet instrument est généralement motivé par l'objectif de réduction de la production agricole communautaire. Mais le principal problème de la Communauté n'est pas de produire trop de céréales par rapport à une demande intérieure, mais de soutenir les prix intérieurs à des niveaux supérieurs aux prix mondiaux, ce qui nécessite le recours à des subventions aux exportations pour écouler les surplus, produits à un coût trop élevé, sur les marchés tiers.

---

<sup>4</sup> Il est clair en particulier que les aides ne bénéficient pas aux employés salariés du secteur, alors que les aides aux cultures peuvent bénéficier en partie à leurs propriétaires.

<sup>5</sup> Sur ce point, voir également Haynes et al., 1992.

Si l'objectif premier du gel est la réduction des volumes produits, le décideur public devrait chercher à minimiser le coût de production d'un volume donné. Or le gel de la réforme renchérit le coût d'opportunité de la terre et contribue donc à amoindrir la compétitivité de l'agriculture communautaire.

Il est vrai que le gel des surfaces, en réduisant l'offre intérieure, devrait limiter les volumes exportés avec subventions. Il va donc faciliter le respect des engagements acceptés dans le cadre de l'accord final au GATT. Mais le prix - en termes de gaspillage de ressources - à payer pour maintenir le prix d'intervention au dessus du cours mondial est élevé.

En cas de dépassement de la quantité autorisée, l'instrument le plus facile à utiliser, dans le cadre de la réforme actuelle avec un prix intérieur toujours supérieur au cours mondial, est un accroissement du taux de gel. Les effets négatifs du gel analysés dans les sections précédentes en seraient aggravés : frein à l'extensification, augmentation des coûts de production et du prix des terres, augmentation de la rémunération des propriétaires fonciers au détriment de la rémunération du travail et obération de la compétitivité internationale du secteur communautaire des grandes cultures.

Une des principales limites de la réforme de la PAC, dans sa version de mai 1992 et pour le secteur des céréales, est de maintenir un prix intérieur supérieur au cours mondial. Les exportations sont toujours subventionnées, même si la subvention unitaire a été considérablement réduite par rapport à la situation pré-réformée. Le maintien d'un écart entre les prix intérieurs et mondiaux et le gel des terres obèrent la compétitivité internationale des céréales communautaires. L'alignement du prix intérieur sur le prix mondial permettrait de s'affranchir de toute contrainte à l'exportation au GATT (restitutions nulles) et rendrait l'usage du gel des terres caduque. Au total, il en résulterait une amélioration de la compétitivité des céréales communautaires, sur les marchés mondiaux par rapport à nos concurrents internationaux et sur le marché intérieur face aux produits de substitution des céréales.

La logique de la réforme, et en particulier de la position Française, est de placer la priorité sur la stabilisation des revenus en maintenant un "reliquat" de soutien par les prix au détriment de la compétitivité. Mais les aides compensatrices à l'hectare apportent déjà un confortable "matelas" de sécurité pour la stabilisation des revenus. Un rapprochement systématique des prix de soutien intérieurs et des cours mondiaux permettrait à l'Union Européenne de réserver son enveloppe de restitutions pour contrer, de façon uniquement stratégique, le programme américain d'encouragement aux exportations (EEP ou Export Enhancement Program). Ce dernier perdrait ainsi toute légitimité en raison de la symétrie entre les politiques agricoles de part et d'autre de l'Atlantique.

Une première étape dans cette direction serait d'établir un double marché des céréales où les terres actuellement gelées seraient remises en culture, mais la production sur ces dernières serait rémunérée strictement en fonction du prix à l'exportation. Une telle évolution ne serait pas contraire aux principes du GATT puisque les quantités seraient exportées sans subventions. Elle éviterait, en outre, la charge budgétaire correspondant au gel des terres.

v) les incitations à la jachère écologique sont très faibles et la prise en compte des aménités est pratiquement nulle<sup>6</sup>

Le gel des terres analysé ci-dessus, gel imposé pour des motifs de contrôle de l'offre, ne doit pas être confondu avec un gel dicté par des considérations de préservation des ressources et de l'environnement, c'est-à-dire la jachère écologique.

L'une des critiques majeures que l'on peut faire à la réforme de la PAC est que le gel répond à une logique de réduction des surplus exportables, ces derniers étant une conséquence directe des incitations erronées du passé (soutien des prix à des niveaux supérieurs aux cours mondiaux). Le gel devrait, au contraire, être l'occasion de promouvoir les fonctions de l'agriculture à l'égard de la conservation de l'espace et des ressources. Les terres non cultivées allouées aux prairies naturelles, les zones "tampon" des vallées, les zones boisées, etc. sont créatrices d'aménités liées au paysage et à la bio-diversité. Ces effets externes positifs de l'agriculture ne sont pas suffisamment reconnus et pris en compte dans la réforme<sup>7</sup>. Ce sont des biens publics, mal valorisés, pas ou très peu subventionnés et sans groupes de défense bien organisés. De plus, les subventions allouées aux cultures incitent au maintien en terres arables de surfaces qui pourraient et devraient retourner à la prairie ou à la jachère écologique.

La jachère écologique est donc non seulement dépourvue d'encouragements, mais aussi pénalisée par les aides aux surfaces cultivées qui sont les seules à bénéficier de subventions. Il faudrait au moins étendre les versements à toutes les surfaces si l'objectif est de lier l'aide à l'occupation de l'espace rural ou, mieux, accorder des aides plus importantes pour les terres potentiellement susceptibles d'être placées en jachère écologique<sup>8</sup>.

La réforme de la PAC de mai 1992 comporte une réorientation profonde des modalités de soutien, les aides aux facteurs et aux structures de production remplaçant en grande partie les aides aux produits. Néanmoins, ce changement est conduit dans le cadre des Organisations Communes de Marché (OCM) existantes (avec en particulier, dans le cas des céréales, le maintien de prix intérieurs supérieurs aux cours mondiaux), ce qui porte en germe des risques d'inefficacité. Des aménagements à cette réforme devraient être guidés par les principes suivants.

a) Les aides compensatrices de la réforme sont destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix agricoles. Elles doivent donc être transitoires et dégressives dans le temps (la dégressivité pourrait être, par exemple, proportionnelle aux gains de productivité). Il serait préférable

---

<sup>6</sup> Notons cependant que certaines mesures, timides, visent à encourager les externalités positives de l'activité agricole : primes pour l'entretien des friches, aides au reboisement et à la création de biotopes, ...

<sup>7</sup> Ils révèlent, en tout cas, la contradiction entre le cœur de la réforme centré sur les grandes cultures et le volet agro-forestier qui est, pour l'essentiel, resté au stade des intentions.

<sup>8</sup> De plus, si les aides ont pour objectif de contribuer au maintien du tissu rural des régions défavorisées, il existe une autre base de référence plus immédiate que celle des grandes cultures, essentiellement localisées dans les régions favorisées.

de les verser sous forme de paiements directs basés sur une référence passée et de rompre le lien avec le foncier, en d'autres termes d'accroître leur caractéristique "découplée".

b) Les prix intérieurs des céréales devraient être alignés sur les cours mondiaux de façon à améliorer la compétitivité internationale des céréales communautaires, à annuler la "fausse" nécessité du gel des terres et à s'affranchir de la contrainte quantitative au GATT de réduction des exportations subventionnées. Une étape intermédiaire dans ce sens serait de mettre en oeuvre un double marché des céréales ce qui aurait, en outre, l'avantage d'une cohérence accrue avec les règles de fonctionnement de l'OCM oléagineux.

c) Enfin, il faudrait mettre en place un système d'aides directes qui rémunère les externalités positives (conservation des ressources) et encourage les pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement. Ces aides "écologiques" devraient, au contraire des aides compensatrices, être explicitement couplées, permanentes, ciblées (c'est-à-dire liées à des objectifs d'entretien de la nature, de maintien de la bio-diversité, de développement rural et régional, etc. et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles).

La réforme de la PAC est un pas, significatif mais insuffisant, dans la direction d'une agriculture communautaire plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement. Les aménagements proposés ci-dessus devraient permettre d'accroître encore plus cette compétitivité et d'encourager le rôle de l'agriculture dans la préservation de l'espace rural et de l'environnement.

## **Annexe D.**

### **Perspectives pour les i.a.a.**

Cette annexe présente une réflexion sur le devenir des industries agro-alimentaires dans les PECO et dans l'UE selon deux éventualités appelées respectivement SQ pour Statu Quo et RA pour Réforme Achevée sans intégration complète des PECO sur la période 1995-2000. Les conséquences des différentes éventualités laissent penser que l'intérêt économique pour les IAA de l'UE comme des IAA des PECO se porte vers les scénarios de réforme achevée. Cependant, les probabilités d'occurrence de ces scénarios sont considérées comme faibles dans le cadre du raisonnement général. C'est pourquoi, les implications d'une intégration rapide et modulée des PECO dans l'UE sont analysées du point de vue des IAA.

#### **1 - Stratégie d'intégration en 2005 - Etudes des éventualités SQ et RA pour l'UE et les PECO**

##### *1.1 Statu Quo (SQ) dans l'UE - Période 1995-2000 - Probabilité 0,9*

Le terme statu quo de la politique agricole commune signifie pour les industries agro-alimentaires une intervention sur les prix agricoles maintenant leurs coûts d'approvisionnement à un niveau élevé par rapport aux prix mondiaux (lait, céréales, viande, sucre), de nombreuses contraintes sur les produits intermédiaires ou de substitution comme l'isoglucose pour le pouvoir sucrant, et la persistance de mesures comme les majorations mensuelles pour réguler les flux de stockage de matières premières (cas des céréales). Le statu quo signifie la persistance de nombreuses réglementations destinées initialement à maintenir la cohérence des instruments de politique agricole.

Dans cette situation, les entreprises de première transformation de lue à faible valeur ajoutée pour lesquelles la valeur de la matière première est une part importante des coûts de production verront croître leurs difficultés tandis que l'industrie de seconde transformation cherchera toutes les possibilités d'arbitrage d'origine de ses matières premières afin de satisfaire les différents segments de consommation et de maintenir ses marges de profit.

La Politique Agricole Commune initiale de lue a été une politique essentiellement tournée vers la production agricole et non vers l'agro-alimentaire. Ceci a toutefois permis le développement d'une industrie alimentaire de première transformation car il est nécessaire de stabiliser techniquement les produits agricoles afin de les conserver propres à la transformation et à la consommation. Les prix élevés d'intervention sur le beurre et la poudre de lait ont favorisé le développement d'une industrie laitière de masse dont la surcapacité de production est évidente en 1994. Les majorations mensuelles,

en sus des prix élevés d'intervention, ont favorisé le développement de l'industrie du stockage des céréales et des oléo-protéagineux. Les surcapacités de stockage sont manifestes en France car le revenu marginal du stockage, garanti par les majorations mensuelles, a été longtemps supérieur au coût marginal. La mise en jachère de terres et le développement du stockage à la ferme afin de profiter d'une rémunération garantie renforcent en 1994 les surcapacités de stockage dans les pays fortement producteurs de céréales et oléagineux de l'UE.

Afin de compenser le surcoût d'approvisionnement en matières premières agricoles, les industries de première transformation bénéficient de restitutions à l'exportation hors UE. De façon surprenante, les restitutions sont relativement plus faibles pour les produits transformés que pour les produits peu élaborés. Cette situation encourage l'exportation de produits à faible valeur ajoutée plutôt que de produits ayant incorporé du travail et un savoir faire européen. Pour illustrer cette situation, on peut citer le cas des restitutions sur la viande porcine avec os ou sans os. La viande avec os, donc avec le minimum de travail, obtient plus de restitution que la viande sans os (tous rendements de viande confondus). Cette situation encourage les exportations de produits bruts, sans valeur ajoutée industrielle. De façon beaucoup plus générale, les restitutions sont plus faciles à administrer pour les matières premières que pour les produits élaborés. Le montant global des restitutions actuellement autorisées est beaucoup plus important sur les céréales que sur la viande de volaille, produit qui n'est en fait que de la céréale valorisée. La pratique des restitutions n'est donc pas favorable aux industries de première transformation.

Les entreprises de transformation du lait, de viande, des céréales en farines ou en produits intermédiaires vendus à l'industrie de seconde transformation risquent de se retrouver en difficulté entre des produits agricoles de base dont la valeur est soutenue par une politique agricole interventionniste et un marché semi-ouvert. Officiellement, le marché de consommation des produits de base de consommation courante, type beurre, viande de porc ou de volaille, oeuf, huile, sucre est protégé du marché mondial par un système de prélèvements. En fait, cette protection est incomplète dans la mesure où des accords commerciaux octroient des possibilités d'entrée dans l'UE à tarifs réduits. L'accord du GATT fournit également la possibilité d'importation de ces produits sous droits réduits pour des tonnages limités. En sus de ces importations qui tendent à faire baisser les prix sur les marchés de consommation, la technologie et la réglementation permettent de plus en plus la substitution de produits non traditionnels dans les fabrications de produits alimentaires : substitution de protéines végétales aux protéines animales, produits améliorants de panification en substitution de variétés spécifiques de céréales.

L'ajustement délicat du rapport qualité/prix des matières premières agricoles est retardé par les incitations administratives. Les structures opérationnelles de l'industrie évoluent à rythme réduit. Le cas des céréales européennes peut illustrer ce point. L'intervention sur céréales toujours très active favorise le mélange de céréales et n'incite pas à l'allotement sur des finalités de marché précisément définies. Les structures techniques des organismes stockeras ne s'ajustent donc pas aux nécessités d'un marché réellement concurrentiel.

L'industrie de première transformation "traditionnelle" voit ses marges diminuer régulièrement, y compris dans les secteurs fortement administrés. En conséquence, pour les secteurs les plus dynamiques, la concentration technique et financière s'affirme ainsi que la recherche d'internationalisation des ventes afin d'amortir les investissements de recherche ou de production. Cette industrie cherche à développer des solutions originales pour l'industrie de la seconde transformation dans le monde. Cette évolution ne peut être que limitée cependant compte tenu des contraintes financières de l'industrie de première transformation. Elle devient plus probable dans l'éventualité "Réforme Achevée" étudiée ultérieurement.

Dans les secteurs moins dynamiques par rapport aux marchés finaux, on observe une dégradation des résultats financiers et une baisse de l'investissement productif. L'industrie de première transformation risque de suivre la politique malthusienne qui semble être la voie de la production agricole selon ce scénario.

L'industrie de seconde transformation réalise des arbitrages entre origines de ses produits intermédiaires. Elle cherche à exploiter des segments de consommation à valeur ajoutée forte. Si l'industrie de première transformation de l'UE n'évolue pas suffisamment sur les produits intermédiaires, l'industrie de seconde transformation cherchera de plus en plus des solutions indépendantes des considérations purement agricoles européennes.

L'évolution agro-alimentaire dans les PECO peut affecter l'industrie de première transformation en cas de réforme achevée dans ces pays. Il est probable que des produits de base seraient importés dans l'UE, selon les accords commerciaux actuels et futurs mis en place. Ces importations viendraient fragiliser l'industrie européenne. La faiblesse potentielle de l'industrie de première transformation pour la mise au point de produits intermédiaires pourrait également détourner l'industrie de seconde transformation des produits d'origine européenne. L'effet quantitatif n'est sans doute pas crucial, mais en termes de relations professionnelles et de progression technique mutuelle, l'impact négatif peut être grave à terme.

### *1.2 Réforme achevée (RA) dans l'UE - Période 1995-2000 - Probabilité 0,1*

Selon cette éventualité, l'industrie de première transformation dispose de tous les degrés de liberté nécessaires pour maintenir une emprise sur les marchés de consommation de produits de base comme sur les produits intermédiaires. Mais aussi les risques ... En effet, les marchés concurrentiels, non seulement au niveau de la production agricole mais aussi au niveau des services associés à la production agricole comme le stockage permettent à l'industrie de première transformation de disposer de matières premières selon la qualité désirée et au prix mondial. Les prix sont cependant fluctuants selon les chocs naturels qui affectent sans cesse les marchés internationaux de matières premières agricoles.

De ce fait, on observe une restructuration de l'industrie de première transformation avec recherche de la taille optimale pour la commercialisation au niveau international de matières premières agricoles. La restructuration financière permet d'adapter les unités industrielles à la fois aux quantités à traiter mais aussi aux qualités spécifiques demandées par le marché. L'investissement en recherche et développement augmente afin de valoriser tous les éléments de la matière première. Cet investissement génère des entreprises nouvelles de services, filiales de l'industrie de première transformation. Ces entreprises mettent au point des solutions pour améliorer l'innovation produit des entreprises clientes ou pour réduire les coûts de production de ces mêmes entreprises. Cette approche très dynamique des marchés est fort probable dans l'éventualité RA et beaucoup moins dans l'éventualité SQ car la notion de survie du secteur industriel est beaucoup plus affirmé dans le premier cas.

Nouveaux produits pour le marché européen et nouveaux marchés à l'international redeviennent les facteurs clés de succès du secteur de première transformation. Les entreprises capables de s'organiser pour disposer d'avantages concurrentiels sur ces facteurs clés de succès sont capables de se développer fortement au niveau international. Le cas du Danemark pour la viande et les produits laitiers est intéressant à cet égard. Une organisation comme Danske Slagterier est capable d'organiser une recherche commune aux cinq groupes coopératifs nationaux afin d'atteindre tel marché détecté quelque part dans le monde. Sous la même image de marque commune à l'industrie danoise de la viande porcine, les industriels fournisseurs de matériel commercialisent leurs produits, appareils de mesure de qualité, chaînes d'abattage, postes de travail automatisés. Le dynamisme de certaines entreprises deviendrait selon ce scénario beaucoup plus commun dans le secteur de première transformation de l'UE.

L'industrie de seconde transformation bénéficie du dynamisme de l'industrie de première transformation. Elle peut se développer en association étroite avec des filiales spécialisées de la première transformation. Les entreprises de services qui ont une vue internationale (elles sont d'ailleurs organisées en réseau international) facilitent l'adaptation des entreprises de seconde transformation aux évolutions de marché dans l'UE et à l'extérieur. L'industrie de seconde transformation est donc plus apte à exploiter les segments de marché dans leur diversité géographique mais aussi en profondeur sur les différents segments d'une même région géographique.

En remplacement des régulations par l'intervention publique, les industriels favorisent le développement de systèmes de gestion de risque internes à la profession. A l'exemple du colza qui a vu un marché à terme organisé se mettre rapidement en place, les responsables professionnels favorisent l'implantation de systèmes adaptés aux produits considérés, aux habitudes commerciales et à l'histoire du marché. Ces systèmes sont variés, ils concernent des systèmes d'information utilisant des réseaux informatiques (exemple selon l'orientation prise par les principales organisations du marché européen du porc - Marché du Porc Breton, Danske Slagterier, Produkschaf Vee and Vlees, Mercolerida), des marchés de référence organisés, comme les marchés à terme, mais aussi la mise en place de systèmes de gestion de risque de gré à gré (OTC - over the counter), comme les swaps,

les contrats à participation ou les options multi-périodes (caps et floors). Le développement rapide de tels produits sur le marché européen du colza montre la capacité d'action des secteurs professionnels agricoles et de leur environnement de services (engineering financier, crédit, informatique, agences d'information spécialisées).

### *1.3 Statu Quo (SQ) dans les PECO - Période 1995-2000 - Probabilité 0,9*

Dans l'éventualité d'une transition en panne, et sur un horizon à cinq ans, la production agricole des PECO se développera lentement au rythme des solutions trouvées aux blocages de la privatisation et aux blocages divers évoqués en première partie du document. L'éventualité SQ dans les PECO conduit à un développement limité en valeur des IAA par niches de marché accompagné d'une disparition d'une bonne partie du tissu industriel en place en 1994.

Au delà de l'économie de subsistance et de l'autoconsommation où les agriculteurs, mais aussi les citadins propriétaires de parcelles de terres, chercheraient des moyens de survie, il sera possible de voir des projets industriels IAA très structurés prendre forme, mais très localisés. Ces projets existent dans tous les PECO. Afin d'illustrer ce point, il est possible d'explicitier d'abord le cas de projets laitiers.

Les concentrations urbaines des PECO sont approvisionnées historiquement par des industries laitières qui avaient un monopole d'approvisionnement sur une zone géographique et un monopole de distribution sur des quartiers d'agglomération. Des points de collecte intermédiaires entre de petits producteurs et les laiteries permettent de rassembler des volumes suffisants pour être transportés vers l'unité de transformation proche de la ville. Les fermes d'Etat disposant d'un troupeau laitier important livrent directement aux usines. La privatisation a cependant désorganisé cette production "collectivisée". Le système des points de collecte n'est pas efficace car il ne permet pas de séparer des lots de qualité très variable. Le paiement à la qualité est pratiquement impossible compte tenu des méthodes d'analyse disponibles sur le point de collecte.

Les entreprises laitières "privatisables" ont actuellement beaucoup de difficultés à gérer leurs problèmes d'approvisionnement en quantité, car la production laitière a baissé d'une part, mais aussi parce que les capacités industrielles sont sur-dimensionnées. La consommation de lait était historiquement subventionnée jusqu'à la fin des années quatre vingt. La consommation de produits laitiers de base était donc très forte. La pénurie sur certains produits alimentaires renforçait d'ailleurs la consommation de produits laitiers. Les installations techniques des industries laitières sont dimensionnées par rapport à une très forte demande de produits laitiers.

Les entreprises laitières "privatisables" ont également des difficultés en matière de qualité. L'organisation de la collecte ne permet pas dans l'état actuel des choses d'initier facilement une démarche qualité auprès de ses fournisseurs. L'expérience de la laiterie de Lublin en Pologne montre que les modifications de circuits de collecte sont nécessaires pour rétablir une démarche qualité

efficace, démarche indispensable pour la qualité des produits finis mais aussi pour le développement des producteurs de lait. Sans cette démarche, les producteurs laitiers qui investissent dans un travail rigoureux ne tirent pas de bénéfices de leurs nouvelles pratiques de production.

Enfin, les industries laitières "privatisables" ont un problème d'investissement dans des installations techniques nouvelles, absolument nécessaires compte tenu de l'obsolescence des installations en place. Au premier degré d'analyse, les entreprises souffrent de taux de crédit trop élevés et de la grande difficulté générale à emprunter pour investir. Au second degré, il faut reconnaître que les compétences de gestion des moyens financiers et les capacités à créer l'espoir de futurs cash-flows sont encore plus déterminants. Or les industries laitières "privatisables" ne présentent pas réellement de projets rigoureux permettant de croire à une rentabilité future à cause de leurs handicaps : management insuffisant, débouchés limités pour leurs types de production, coûts de production excessifs (logistique d'approvisionnement, de transformation et de distribution sur les marchés de consommation).

Comme il a été indiqué dans la première partie du document général, toutes ces difficultés actuelles et potentielles ne permettent pas de voir un très grand avenir au tissu industriel laitier en place dans le contexte du statu quo de la politique agricole des PECO. Les investisseurs privés ne devraient pas investir dans ce type de secteur. Les capitaux à regrouper sous forme coopératives seront également rares sur de telles unités industrielles. Les joint-ventures à l'initiative d'entreprises occidentales existent, mais elles sont rares et très localisées géographiquement.

Par opposition à ce tissu d'entreprises laitières issu du zonage géographique d'avant la transition, on observe le développement d'entreprises efficaces, c'est à dire disposant d'une capacité à entreprendre suffisamment autonome. Les capacités à entreprendre relèvent de plusieurs facteurs souvent corrélés : réelle privatisation, motivation d'un entrepreneur-organisateur, proximité d'un marché, intervention d'une entreprise étrangère afin d'établir un joint-venture, capacité d'emprunt ou d'acquisition de technologie (y compris par l'intermédiaire de matériels d'occasion). L'exemple de Danone en Pologne (Wola-Danone) ou en Bulgarie (Serdika-Danone) illustre les méthodes d'action d'un groupe laitier de l'UE afin de dominer les problèmes techniques et organisationnels dans les PECO.

Ces entreprises se développent très individuellement. Dans le secteur de la production laitière, on observe dans plusieurs PECO la création de groupes d'environ vingt à trente producteurs disposant au total de deux cents à trois cents vaches laitières. Avec un rendement technique de cinq mille litres en moyenne, le volume total de lait produit dans des conditions techniques efficaces (génétique, alimentation animale, bâtiments, traite, conservation en bacs réfrigérés, enlèvement régulier par camions complets réfrigérés) permet d'approvisionner en quantité et en qualité une unité technique de transformation moderne et adaptée au marché visé. La gamme des produits réalisés est assez large pour exploiter au maximum le marché des villes demandeur de produits de qualité. Le segment de

marché visé permet une bonne rentabilité des capitaux investis dans l'unité industrielle mais aussi dans les conditions de production du lait et dans la logistique de produits frais.

On peut supposer que les organisations regroupant la production, l'unité industrielle et les moyens logistiques seront désireuses d'utiliser tous les facteurs de productivité de la filière lait, en particulier les activateurs de production laitière comme la somatotropine bovine disponible actuellement sur le marché mondial ou les molécules de pré-activation de lactation (GRH) qui devrait arriver sous forme commerciale dans les prochaines années.

Le cas de l'industrie laitière peut être transposé au cas de l'industrie de transformation des céréales, à celui de l'industrie de la viande ou de la transformation des fruits et légumes. En particulier, la majeure partie des installations de stockage disponibles dans les PECO risque de ne pas être ré-utilisée en l'état par des structures réellement privées. Les coûts de gestion de telles structures ne seront pas en rapport avec la rémunération marginale du stockage dans un contexte strictement concurrentiel. On devrait donc observer la création de structures privées ou coopératives de petites tailles adaptées aux demandes de segments de marché très bien définis et limités en volumes.

L'industrie de la trituration des graines oléagineuses et celle du sucre représentent des situations différentes. En effet, le coût absolu d'entrée en capital est beaucoup plus fort pour ces secteurs industriels que pour l'industrie laitière, l'industrie de la viande ou celle des céréales (voie sèche).

D'une façon générale, dans le cadre de l'éventualité dite du Statu Quo des PECO, l'industrie des oléagineux comme l'industrie sucrière ne peut se développer sur des capitaux purement nationaux. Il est bien connu que la marge de trituration (valeur des produits finis, huile et tourteau réduite de la valeur de la graine oléagineuse) est nulle voire négative durant presque toute l'année. Elle devient positive chaque année selon des circonstances de marché que les triturateurs observent au niveau international. C'est pourquoi, l'industrie de trituration est la propriété de groupes internationaux pouvant arbitrer entre les graines oléagineuses, voire d'autres sources d'huiles végétales et de protéines. L'industrie des oléagineux ne peut donc se développer seule dans les PECO. Seules des perspectives de consommation et de production locales assurées justifieraient l'intérêt de groupes internationaux. Dans le cas contraire, les graines oléagineuses produites et collectées dans les PECO seraient acheminées dans les zones ou pays d'UE où les capacités de trituration sont fortes (Belgique et Hollande par exemple).

L'industrie sucrière traditionnelle européenne fondée sur le traitement de la betterave à sucre est également une industrie à forts capitaux fixes. De plus, le caractère saisonnier de son activité nécessite des besoins en fonds de roulement, ou capitaux flottants, extrêmement importants. Dans le cadre de prix mondiaux sur le sucre appliqués à l'industrie sucrière des PECO, ou de prix faiblement protégés par un tarif douanier, cette industrie ne saurait trouver localement des investisseurs privés susceptibles d'apporter les capitaux nécessaires à la modernisation des installations. La seule possibilité d'attirer des capitaux ainsi que le savoir-faire nécessaire à la modernisation serait d'envisager la création de barrières à l'entrée de produits concurrents, voire de quotas.

A cet égard, l'éventualité du statu quo devrait conduire les PECO à utiliser tous les pouvoirs sucrants disponibles au coût de revient minimum par secteur et possibilités d'utilisation. C'est ainsi que l'utilisation d'isoglucoses devrait fortement augmenter au détriment de l'utilisation du saccharose obtenu des betteraves à sucre. On peut ainsi prévoir le développement par joint-ventures d'industries de transformation de céréales par voie humide afin d'obtenir des molécules à pouvoir sucrant adaptés aux besoins très variés des industries alimentaires nationales.

A partir des exemples développés, il est possible de tirer une image générale de l'industrie alimentaire des PECO dans le cas de l'éventualité SQ de 1995 à 2000. Cinq points peuvent être retenus :

1/. La modernisation de l'industrie de première transformation se réalise uniquement sur les régions où les blocages sont levés et la production se développe de façon stable.

Le développement est donc lent et limité géographiquement. Les anciennes structures industrielles se désagrègent régulièrement. De nouvelles structures industrielles se développent, peu nombreuses mais efficaces et de qualité.

Pour ces entreprises, le projet d'entreprise est clair : les marchés visés, la technologie utilisée, les relations avec les producteurs (des contrats et des conventions sont passées), les ressources humaines et financières nécessaires. Les entreprises de petite taille initialement sont fondées sur un projet local par des entrepreneurs capables d'organiser les compétences et de dépasser les blocages.

Appuyées sans aucun doute par des entreprises de l'UE, les entreprises efficaces (qui n'ont pas subi "la mort subite du nourrisson") chercheraient à développer leur activité à l'international, en profitant de leur situation stratégique entre l'Union Européenne et les Pays de l'ex URSS, Russie, Ukraine, Biélorussie, etc.

2/. Le tissu industriel de première transformation traditionnel s'effondre peu à peu par manque de capitaux et d'organisation. Des opérations de restructuration industrielle permettent suivant les cas (et les hommes) de privatiser d'actifs spécifiques matériels ou immatériels, comme par exemple des laiteries bénéficiant d'un environnement de producteurs organisés. Ces entreprises retrouvent un projet, des investisseurs et des gestionnaires qui les replacent dans la situation des entreprises nouvelles de première transformation.

Comme il a été indiqué précédemment, ces entreprises développent l'intégration verticale permettant de contourner beaucoup de blocages en place ou potentiels. Cette intégration verticale est bénéfique à court terme pour ces entreprises en croissance dont la marché s'ouvre au fur et à mesure de la régression du secteur traditionnel en place. Elle représente souvent un handicap à long terme lorsque les marchés deviennent matures ou en régression.

3/. La seconde transformation se développe également à un taux sans doute plus rapide que l'industrie de première transformation. Les facteurs positifs qui expliquent ce développement sont (1) des entreprises privées disposant de matières premières à prix compétitif d'origine locale ou

internationale, (2) des investissements étrangers sur certains secteurs compte tenu de la rentabilité des capitaux en agro-alimentaire sur des segments de consommation non saturés et (3) des possibilités d'exportation vers l'Union Européenne et vers d'autres pays (Russie, Ukraine mais aussi pays du Maghreb, Moyen Orient).

Des facteurs négatifs peuvent cependant freiner ce développement, ainsi (1) les risques de fortes variations en quantités domestiques produites, (2) la concurrence de produits étrangers.

Le premier risque correspond à des phénomènes de variabilité extrême lié à une maîtrise limitée des techniques de production (ou la non disponibilité de certains moyens comme l'irrigation, traitements des végétaux ou des animaux). La variabilité des rendements peut en plus être accentué par les décisions de mise en production sur des informations limitées de rentabilité à terme. La régulation par l'importation et l'exportation à prix mondial peut cependant limiter les effets négatifs des variations quantitatives de production.

Le second risque est plus immédiat. Il est certain que la qualité et l'image de marque de produits d'importation soutenues par une communication adaptée donnent un avantage concurrentiel certain aux produits étrangers dans la saturation des segments de marché à pouvoirs d'achat élevés. Il s'agit bien sûr des produits de haut de gamme mais aussi de produits de plus grande consommation. Concernant les importations, les entreprises étrangères disposent de moyens pour maîtriser les prix sur les marchés des PECO et donc d'utiliser la variable "prix" selon la théorie du prix limite. Par cette technique, les entreprises étrangères peuvent limiter la croissance de l'industrie de seconde transformation dans les PECO.

4/. En conséquence du faible taux de développement de la production agricole et des industries de première transformation, on observe la multiplication de systèmes privés (internes) de définition de qualité, de classification et de contrats-type de production. Cette disparité de méthodes nuit au développement général de l'industrie sur le long terme. Le savoir-faire de certains projets ne profite que marginalement au développement général du secteur industriel. L'intégration verticale qui se généralise à court terme renforce le phénomène.

5/. L'utilisation de tous les facteurs de productivité disponibles à travers le monde. L'industrie alimentaire des PECO qui se redéveloppe utilise tous les facteurs de productivité et toutes les matières de substitution qui permettent de réduire les coûts de production des produits alimentaires. L'utilisation optimale de toutes les sources de protéines, de matières grasses en particulier d'origine végétale, de pouvoirs sucrants adaptés à la variété de produits de consommation finale rend l'industrie alimentaire (et les produits alimentaires) des PECO peu homogène avec celle des pays de l'UE.

#### *1.4 Réforme Achevée (RA) dans les PECO - Période 1995-2000 - Probabilité 0,1*

Une réforme achevée dans les PECO permettrait, comme il a été déjà indiqué, l'expression du potentiel agricole des pays. Selon cette éventualité, on observe donc un développement de la production de céréales, d'oléagineux, de lait, de fruits, mais aussi de porcs et de volaille. Les prix seraient proches des cours mondiaux. Sur la base de ce développement, le tissu industriel en place se renouve. L'industrie de première transformation se développe de façon généralisée sur le territoire des PECO. Le besoin d'industries de transformation attire des capitaux. Ceux-ci sont mis à disposition par des investisseurs nationaux, ou internationaux, non pas sur une espérance de forte rentabilité mais surtout parce que le risque de ces capitaux est limité. La rémunération des capitaux est faible compte tenu du secteur (peu de barrières à l'entrée) mais régulière (marché de consommation stable). De plus, cette industrie est une garantie pour les capitaux nationaux contre l'inflation.

Grâce au succès de la réforme dans les PECO et à la stabilisation macro-économique, l'industrie agro-alimentaire de l'UE investit à l'est. En effet, le coût d'entrée sur le marché est faible : le consommateur est demandeur, il n'y a pas de marque établie donc le besoin d'investissement immatériel est faible, les investissements technologiques peuvent être réalisés à moindre frais, y compris en délocalisant le surplus de capacités techniques dans l'UE. L'hypothèse d'un SQ de la PAC dans l'UE renforce le potentiel d'investissement d'entreprises européennes dans les PECO. Les places de marché sont à prendre au moindre risque et au moindre coût dans l'optique d'une intégration économique des PECO dans l'UE à moyen ou même long terme.

Sans intégration rapide des PECO dans l'UE, l'industrie de première transformation et de seconde transformation développe également la production et l'usage de tous les produits de substitution permettant d'abaisser le coût de production et de distribution. Les substitutions de matières grasses, de protéines, de pouvoir sucrant permettent de disposer d'une gamme de produits alimentaires adaptée à de nombreux segments de consommation dans les PECO mais aussi sur les marchés extérieurs. L'industrie agro-alimentaire de l'UE participe à la mise au point de cette gamme par son savoir-faire technologique et ses capitaux.

## **2 - Intégration Modulée (IM) en 2000**

L'intégration rapide des PECO dans l'UE mais avec une instrumentation de politique agricole modulée par rapport à l'existant dans l'UE ouvre des perspectives originales pour les IAA des PECO comme de l'UE. Pour ce qui concerne les IAA de l'UE, les éventualités précédentes évoquaient de fortes chances de lente désagrégation de l'industrie de première transformation (scénario SQ - probabilités 0,9) et de faibles chances de dynamisme généralisé avec valorisation maximale de la matière première en termes de marchés géographiques et de produits travaillés à façon pour satisfaire l'industrie de seconde transformation (scénario RA - probabilité 0,1). Pour ce qui concerne les IAA des PECO, les éventualités précédentes prévoyaient soit un développement limité par niches de marché accompagné d'une disparition d'une bonne partie du tissu industriel en place avec une forte probabilité

(scénario SQ - probabilité 0,9), soit un développement industriel généralisé mais avec une faible probabilité (scénario RA - probabilité 0,1).

Le scénario dit d'intégration modulée présente la situation d'une industrie agro-alimentaire des PECO dans une perspective d'élargissement à cinq ans de l'UE aux PECO. Selon ce scénario dont les termes sont intermédiaires entre le scénario de statu quo SQ et celui de la réforme achevée RA, les instruments de la politique agricole sont proches de celles de la PAC réformée en 1992 mais complétée par une accentuation plus forte de limites à l'intervention sur les prix de marché et sur les marges des entreprises. Ainsi, il est envisagé une intervention limitée sur les productions végétales, en particulier une intervention sur moyenne mobile de prix mondiaux. Mais il est également appliqué une politique de quotas sur le lait et sur le sucre (saccharose et isoglucose).

Les conséquences pour les industries agro-alimentaires des PECO sont très importantes, à court et à long terme. Nous nous attacherons à mettre en valeur les modifications de situations des agents économiques secteur par secteur avant de dresser un tableau général de ce scénario pour ce qui concerne les industries de transformation des produits agricoles.

#### *L'industrie laitière :*

L'industrie laitière se développe à travers les différentes régions des PECO en fonction des quotas établis. L'assurance d'un prix élevé du lait, c'est à dire plus élevé que le prix actuel, induit le développement de la production laitière. L'industrie laitière disposant de l'assurance d'une quantité de matière première en croissance et d'un marché pour ses produits finis compte tenu des quotas établis en fonction du niveau de consommation peut envisager une rentabilité des capitaux. Les droits de douane à l'importation pour les produits laitiers de base ou transformés permettent de tenir compte du prix élevé du lait.

Les capitaux privés et coopératifs s'investissent de façon homogène à travers les PECO, tout en prenant en compte le potentiel laitier de chaque région. Les industries laitières issues du tissu traditionnel ou nouvelles mettent en place des relations techniques nouvelles avec les producteurs. Les points de blocage du développement se lèvent. Une nouvelle logistique d'approvisionnement des unités industrielles est mise en place. Le lait est payé à la qualité. Le conseil à l'élevage et à la production laitière est mis en place. Les installations techniques sont renouvelées dans la perspective d'un marché de consommation. La distribution s'équipe en linéaires réfrigérés à la charge éventuelle de l'industrie laitière. Les produits distribués s'établissent à un niveau de qualité internationale.

Enfin, afin de minimiser les coûts de prévention de la qualité et dans le cadre de l'UE élargie, un système de contrôle national de la qualité est mis en place par les professionnels. Ainsi, les normes de qualité du lait s'établissent dans chaque pays en rapport avec les normes internationales en général et européennes en particulier.

L'utilisation de facteurs de productivité est mise en oeuvre selon des modes compatibles avec leur utilisation dans l'Union Européenne. En définitive, le développement de l'industrie laitière est homogène sur le territoire des PECO grâce à des références professionnelles fortes sur les relations entre la production laitière et l'industrie.

Rapidement, l'industrie laitière des PECO est capable de fournir des produits de base mais aussi des produits élaborés au marché national mais aussi international. Elle peut initier en relation avec l'industrie laitière de l'Ouest des entreprises de service pour l'industrie de seconde transformation. Ces entreprises de service organisées en réseau constituent l'étape ultime de développement des industries de première transformation.

### *L'industrie des céréales*

L'industrie du stockage développera un nouveau tissu de capacités de stockage. Seules les grandes installations de stockage situées à des noeuds de communication et permettant donc le transit de la marchandise des zones régulièrement excédentaires vers les zones déficitaires pourront sans doute être conservées. Par contre, compte tenu du besoin de stockage des céréales produites régionalement et des besoins des industries de transformation identifiés par des entreprises de négoce privé, des structures de plus petites tailles que les structures actuelles proposeront au marché de la minoterie, de l'amidonnerie et de l'alimentation animale des lots de qualité adaptée aux besoins. Le tri des lots collectés est réalisé en fonction du marché final. Des structures coopératives alliant l'efficacité commerciale sur les lots créés à la démarche de mutualisation du risque réalisée à l'aide du prix moyen de campagne (prix d'acompte en début de campagne et complément en fin de campagne), devraient compléter le tissu des industries de stockage dans les PECO. Sur la base d'un coût de stockage optimisé par rapport à la production (de plus faible variabilité annuelle), l'industrie du stockage pourra allouer les céréales, et les productions végétales au sens large, et réaliser une plus-value sur sa capacité à organiser la satisfaction de différents utilisateurs-transformateurs.

La profession agricole est incitée à mettre au point un système de paiement à la qualité sur des critères objectifs qui facilite l'élaboration de contrats d'approvisionnement.

Il est probable qu'un marché à terme des céréales se développera dans l'Union Européenne afin de fournir des prix de référence sur un horizon d'une campagne ou deux. L'intérêt des opérateurs serait évident si la volatilité atteignait au moins 15 à 18 %. Cette volatilité de prix au sein d'une même campagne est envisageable malgré l'intervention sur la base d'un lissage de prix internationaux. Il permettrait aux opérateurs de gérer leurs risques de fluctuations de prix.

La production hors sol (porc et volaille) peut se développer avec des matières premières au prix mondial et un ensemble de sous-produits nationaux disponible. L'industrie d'abattage et de transformation de la viande se développe donc également. Comme pour le secteur laitier, des règles

professionnelles se mettent en place afin de réguler la relation entre les éleveurs et l'industrie d'abattage et de découpe. Les systèmes de classification sont définis en prenant d'ailleurs modèle sur les systèmes ouest-européens, les systèmes de garantie d'enlèvement et de paiement sont enfin établis et mis en oeuvre par les professionnels eux-mêmes.

#### *L'industrie du sucre :*

Relativement proche du cas du secteur laitier, le secteur sucrier est protégé par un quota sucrier mais aussi par un quota d'isoglucose. Dans ces circonstances, l'industrie sucrière est recapitalisée par des capitaux nationaux mais aussi internationaux. Une industrie moderne du "pouvoir sucrant" se développe qui prend en considération toutes les origines du pouvoir sucrant, betterave à sucre comme dérivés de l'amidon.

Il existe cependant des risques à l'instauration simple de quotas de betterave et de quotas d'isoglucose. En effet, les quantités ainsi définies figent les structures industrielles et ne permettent pas d'atteindre des optima techniques à court et long terme. Une formule souple de rachats de droits à produire de l'isoglucose ou du saccharose permettant des arbitrages entre les deux pouvoirs sucrants devrait sans doute être imaginée.

A partir des cas développés sur les principales industries de première transformation, il est envisagé un développement généralisé de l'industrie, ce qui permet de supplanter l'ancien tissu industriel par un nouveau. De cette manière la privatisation de l'industrie agro-alimentaire a réellement lieu de façon massive. Ce développement généralisé est essentiellement fondé non pas sur un niveau de prix plus ou moins élevé par des instruments de politique agricole mais surtout grâce à la réduction du risque sur la rentabilité des capitaux investis due à l'intégration des PECO dans l'Europe élargie.

L'intérêt du scénario correspond au développement économique lié à des intérêts professionnelles générales plutôt que sur une succession de projets individuels efficaces certes mais dont les procédures restent internes à chaque projet. De ce fait, les normes de qualité s'adaptent plus facilement au contexte européen. Les méthodes de production et de fabrication restent compatibles avec les méthodes de l'UE.

Les relations entre l'agriculture et l'industrie, mais aussi les relations interindustrielles, s'établissent selon des conventions et des usages mis au point par les professionnels. Le développement rapide de la production et de l'industrie de première transformation oblige en effet les opérateurs à établir les contrats-type d'échange de titres de propriété, à établir un système de classification permettant au marché de définir des primes et des réfections par rapport à une qualité moyenne. A cet égard, les PECO devront choisir entre le système d'échelles de qualités à l'américaine (grades) ou un système de qualité moyenne avec primes et réfections (système FAQ - Fair Average Quality européen).

A long terme, le développement de l'industrie de première et de deuxième transformation dans les PECO est relativement similaire à celui présenté dans l'éventualité RA des PECO si ce n'est que le rythme de croissance est beaucoup plus élevé et que les probabilités sont beaucoup plus fortes.

L'intégration rapide avec une politique agricole modulée présente pour les IAA des PECO des avantages certains avec une probabilité d'occurrence suffisante pour que ce scénario soit travaillé dans le détail. En effet, ce scénario représente un compromis entre des politiques extrêmes; il permet de tirer des avantages économiques pour le secteur agro-alimentaire mais il présente également des inconvénients qu'il faut reconnaître et prendre en compte.

Les avantages d'un tel scénario sont principalement :

. le développement généralisé de l'industrie de première transformation dans les PECO

Le développement de la production agricole suscite une croissance généralisée de l'industrie de transformation. Le risque sur la rentabilité des capitaux est faible. On observe une multiplication des accords de partenariat technique et financier entre les industries des PECO et celles de l'UE. Ce scénario permet pour les grandes productions végétales, céréales et oleo-protéagineux, mais aussi pour l'industrie de la viande porcine et de la volaille de développer au sein de l'UE élargie une industrie de première transformation ouverte sur le marché mondial. La taille du marché de consommation permet l'établissement d'industries fortes capables de rivaliser avec les autres régions économiques mondiales. Les sociétés de service fondées sur une matière première de qualité et travaillées en fonction des besoins du marché favorisent l'ajustement de la production aux besoins des consommateurs en Europe mais aussi sur les différentes régions du monde.

. un dynamisme des relations professionnelles entre l'industrie et l'agriculture

Le développement généralisé de l'industrie permet la mise au point de règles, usages et conventions entre l'industrie et la production agricole qui facilitent l'échange en quantité mais aussi en qualité de matières premières agricoles. L'intégration rapide dans les conditions favorables de développement évoquées ci-dessus permet aux industries des PECO de tirer parti des méthodes mises en oeuvre dans les industries agro-alimentaires de l'UE actuelle, en particulier dans les méthodes de gestion de la qualité sur la filière technique et dans les méthodes d'échange entre les firmes du secteur concerné.

Des innovations communes aux IAA de l'UE actuelle et des PECO sont probables pour ce qui concerne le développement des marchés de référence organisés. Les marchés physiques en gestation dans les PECO devraient se placer en réseau dans les systèmes d'information qui se créent dans l'UE. Les Bourses de Commerce de différentes places de marché seront également reliées afin de faire bénéficier à leurs membres des informations de marché, des possibilités de transaction en toute sécurité avec des opérateurs distants, enfin de la liquidité indispensable à la rapidité des affaires et à la réduction des coûts de transaction.

. la cohérence des contraintes sur la qualité des produits agro-alimentaires dans l'Europe élargie

L'intégration rapide des PECO permet de conserver une homogénéité des démarches concernant l'utilisation des nouveaux facteurs de productivité au niveau de la production agricole, mais aussi une démarche cohérente en ce qui concerne la composition des produits, leur dénomination et leur image par rapport aux consommateurs. L'innovation technologique est extrêmement bénéfique pour le consommateur. Elle pose cependant des problèmes de santé publique sur le fonds et souvent des problèmes de forme comme l'information des consommateurs. Une Europe élargie permet une démarche commune des IAA au sein de l'Union, mais aussi une démarche plus forte par rapport aux autres grandes régions économiques mondiales.

Les inconvénients de ce scénario existent également :

. les rentes sont acquises trop rapidement, sans maturation industrielle et réelle concurrence. L'intérêt des groupes financiers à acheter des parts de marché dans les PECO ne permet pas vraiment de révéler la capacité des régions à générer un tissu industriel spécialisé

. le développement agro-industriel est rapide mais avec une limite placée au départ dans les secteurs les plus régulés (quotas sucre et lait)

. les PECO tendent à aligner leur réglementation sur celle de l'UE, elle même fortement influencée par des pouvoirs historiques. En contrepartie des quotas de production définis, des contraintes sont fixées sur les possibilités de substitution (isoglucose, utilisation de protéines végétales dans produits laitiers, etc.)

Au bilan, le scénario d'intégration rapide et modulée semble la voie la plus propice pour les IAA de l'UE actuelle comme les IAA des PECO. Il doit être étudié avec détail afin d'évaluer secteur par secteur l'impact des mesures de politiques agricoles et d'étudier leur transition vers une réforme plus achevée.