

Agenda 2000 et politique agricole commune : faut-il avoir peur de l'élargissement agricole vers l'Est ?

Claude Roger et Alain Pouliquen, octobre 1999

Les liens entre le volet agricole de "**l'Agenda 2000**" et la stratégie de l'Union européenne pour faire face aux défis de son prochain élargissement aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont très forts depuis le premier projet de la Commission, présenté en juillet 1997.

En mars 1999, le **Conseil européen de Berlin** a, de fait, entériné deux de ses propositions-clés. D'une part, après leur adhésion théoriquement possible à partir de 2002, les agricultures des PECO ne recevront pas les paiements compensatoires accordés à celles de l'UE des 15 en contrepartie des baisses des prix d'intervention.

En revanche, ils bénéficieront "d'aides structurelles" fortement accrues par rapport à leurs montants actuels de pré-adhésion, qui seront destinées pour l'essentiel à l'amélioration générale du cadre infrastructurel, institutionnel et éducatif. A l'appui de ce choix et depuis 1995, la Commission postule que leurs prix agricoles seront relevés du fait de l'adhésion. Par ailleurs elle souligne que les aides structurelles visent les besoins prioritaires des PECO. Enfin, des paiements compensatoires s'ajoutant aux hausses de prix, y provoqueraient d'une part, de graves distorsions intersectorielles et d'autre part compte tenu de leur grand potentiel, favoriseraient trop l'accroissement de l'offre agricole. Celle-ci dépasserait alors leurs étroits contingents d'exportations subventionnées autorisés par l'**Accord de Marrakech et l'OMC**, et gonflerait donc les surplus non exportables de l'Union.

Ainsi les agricultures des PECO après leur intégration sont supposées capables de résister sans aides directes compensatrices, à la concurrence de l'offre de l'UE-15 renforcée par les baisses de prix prévues par la réforme de la PAC.

L'analyse comparée des situations et dynamiques agricoles des PECO conduit l'auteur de l'article de référence à une prévision moins optimiste des conséquences économiques et sociales (en particulier en matière d'emploi agricole) d'un élargissement agricole précoce, dans les conditions de l'Agenda 2000.

1. Le contexte politique des négociations

Après de longues discussions depuis 1993, l'Union européenne des 15 a officiellement entamé en mars 1998 des négociations séparées sur les conditions de l'adhésion de cinq pays candidats de l'Europe centrale et orientale (PECO) : Hongrie, Pologne, Estonie, République tchèque et Slovaquie (ainsi qu'avec Chypre et Malte). Cinq autres pays (Slovaquie, Bulgarie, Lettonie, Lituanie et Roumanie) sont d'ores et déjà candidats et associés aux discussions. Néanmoins, les négociations d'adhésion proprement dites ne seront entamées que lorsqu'ils seront parvenus à un stade de préparation suffisamment avancé. En effet, lors des précédents élargissements de l'Europe, il s'agissait surtout d'évaluer l'aptitude des candidats à appliquer l'ensemble de lois, règlements, règles et normes de "l'acquis" communautaire. Or cet acquis s'est considérablement étoffé (Marché unique, monnaie unique, etc.). De plus, les Conseils européens de Copenhague en 1993 et de Madrid en 1995 ont défini des critères et des exigences politiques et économiques préalables à de nouvelles adhésions. Ces critères comprennent des appréciations politiques et économiques, et il faut donc évaluer les progrès que l'on peut attendre des candidats :

- institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et la protection des minorités ;
- existence d'une économie de marché viable et d'une **capacité de faire face à la pression concurrentielle** et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE élargie ;
- capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

L'élargissement de l'UE vers les PECO, prévu initialement pour 2002 mais plus vraisemblablement pour 2005 ou 2006, comportera certes des avantages politiques et économiques considérables avec l'arrivée de plus de 100 millions de consommateurs (même si le pouvoir d'achat de ces derniers ne représente qu'un tiers de celui du consommateur de l'UE à 15). Par rapport aux précédents élargissements, il s'agit cette fois d'un défi politique, économique, social et financier. En effet, les différences entre les Etats membres seront encore plus marquées et appellent de considérables ajustements dans les secteurs économiques et les régions vulnérables. Ceci nécessitera des investissements très importants dans des domaines aussi divers que la protection de l'environnement, l'industrie nucléaire, les transports, la restructuration industrielle, etc. Bien évidemment, le secteur agricole et la société rurale des PECO candidats sont particulièrement concernés.

2. Quelle compétitivité pour l'agriculture ?

2.1 Les handicaps du retard économique

La part plus grande de l'agriculture dans l'économie des PECO (en 1996, 7% du PIB aux prix du marché contre 1,7% dans l'UE à 15) traduit un fort retard économique global (le PIB réel par habitant y est d'un tiers de celui de l'UE). Ce retard est classiquement moindre en agriculture, dont le PIB agricole par habitant atteint 56% de celui de l'UE. Il en résulte une capacité macro-économique très inférieure à subventionner l'agriculture par unité de produit. Cette incapacité relative des PECO de soutenir budgétairement leur agriculture est encore plus marquée si on considère l'emploi agricole. Celui-ci demeure considérable : avec 22% de l'emploi total contre 5% dans l'UE, le PIB global par emploi agricole n'est qu'à 5% de celui de l'UE à 15 ! Ceci constitue un double handicap majeur des agricultures des PECO par rapport à celles de l'Europe à 15 - qu'un nonaccès aux paiements compensatoires après adhésion, maintiendra.

2.2. Un grand potentiel de relance compétitive et exportatrice...

En revanche, les dix PECO candidats disposent d'une relative abondance de terres agricoles, avec 0,57 ha de SAU par habitant (dont 0,51 dans les cinq pays de la première vague d'adhésions), contre seulement 0,36 dans l'UE à 15. L'enjeu est de taille, car avec leurs 60 millions d'hectares, ils augmenteront de 44% la surface agricole de l'UE, mais seulement de 28% sa population de consommateurs. De plus l'utilisation de ces terres est plus extensive qu'en Europe, avec une production agricole finale par hectare inférieure de moitié au niveau communautaire. Compte tenu en outre des bas prix relatif de la terre comme de la main-d'oeuvre, on peut donc envisager qu'une restructuration efficace des exploitations, jointe à l'alignement partiel du haut des prix agricoles sur ceux de l'UE, puisse générer le financement d'une forte intensification de la production agricole, donc de considérables surplus exportables. Selon la plupart des prévisions initiales établies sur ces bases à partir de modèles économiques, cette relance agricole exportatrice aurait dû s'imposer rapidement. Pourtant après neuf ans de "transition", les faits infirment ces prévisions sans qu'on puisse continuer à retenir comme principale explication les retards systémiques (libéralisation des marchés, privatisation, cadre institutionnel). Ceci du moins dans les cinq premiers pays candidats (PECO-5) qui concentreront ici notre attention à travers les cas polonais, hongrois et tchèque, qui regroupent à eux trois 92% de leur production agricole.

2.3 ... mais un potentiel toujours non révélé

Après le fort repli de leur production agricole globale de 1990 à 1994, les PECO-5 ne sont parvenus qu'à la **stabiliser** dans les conditions suivantes :

- Le **solde des échanges agro-alimentaires** est globalement négatif (malgré l'exception hongroise) et **tend à se détériorer**, en particulier avec l'UE et pour les produits les plus transformés, malgré leur "sur-protection" douanière relative.
- La stagnation de la production agricole et la détérioration des échanges sont d'autant plus significatives qu'elles interviennent malgré une **hausse des soutiens à l'agriculture**. Mais tout en augmentant notablement, les subventions directes et à l'exportation restent étroitement limitées par les capacités budgétaires des PECO, et - surtout pour les secondes - par les contraintes de l'OMC. Plus décisif est donc le soutien des prix internes par des **protections douanières croissantes**, ce que les plafonds élevés de l'OMC permettent encore. Ainsi les droits de douane appliqués par les PECO aux exportations de l'UE sont prohibitifs pour les produits de base, et surcompensent les subventions communautaires à ces exportations. A l'inverse, la protection douanière de l'UE à 15 ne semble guère en cause dans la faiblesse des exportations des PECO vers l'UE, comme le montre notamment la sous-utilisation de leurs quotas d'accès à droits réduits pour des produits majeurs (porcs et volailles, fromages, etc.) faute d'une offre compétitive suffisante répondant aux normes communautaires. D'autres exportations importantes des PECO vers l'UE sont vouées au déclin par la modernisation agricole. C'est notamment le cas des veaux polonais, sous-produit bradé d'un lait de vaches à très faible rendement, ou des chevaux de trait.
- En fort contraste avec les résultats des années 90-97 dans l'UE, **la rentabilité et l'investissement agricoles nets** restent **globalement négatifs** dans les PECO, ce qui limite fortement la croissance et les gains de productivité, donc la baisse des coûts unitaires. La situation n'est guère meilleure dans l'industrie alimentaire de première transformation. Et ceci malgré le fort dynamisme de ses maillons

d'aval et de la grande distribution, qui - à l'abri de fortes protections douanières - répondent au glissement rapide de la consommation de l'ancien modèle "de pénurie" peu élaboré et diversifié, vers les articles à haute valeur ajoutée de type "occidental".

- Exprimés en écu, les prix agricoles **moyens** des PECO sont encore globalement inférieurs à ceux de l'UE à 15. Mais cet écart est nettement plus faible que pour l'ensemble des prix, et tend à diminuer depuis 1992 sous l'effet combiné des facteurs suivants : i/ des gains rapides de productivité dans l'UE, conduisent à la baisse de ses coûts agricoles ; ii/ une part croissante et beaucoup plus élevée que dans les PECO de ces coûts est couverte par des subventions ; iii/ l'appréciation tendancielle des monnaies des PECO-5 (l'inflation y est plus rapide que les dévaluations), augmente mécaniquement l'ensemble de leurs prix intérieurs convertis en Ecu. D'après les chiffres de la Commission européenne (DGVI/CE, 1998), la convergence des prix est déjà bien avancée en 1997 (donc avant les nouvelles baisses décidées au Sommet de Berlin) : exprimés en pourcentage des prix européens, les prix du blé par exemple, s'établissaient alors à 109 en Pologne, 78 en Hongrie et 92 en République tchèque ; ceux du lait, respectivement à 50, 72 et 65.
- Mais cette comparaison des prix moyens observés sous-estime fortement la convergence des prix, en ignorant l'infériorité qualitative marquée de l'offre des PECO, très largement hors normes communautaires. Cette infériorité est particulièrement prononcée dans les productions et filières animales, dont les prix, à qualité égale, ont souvent déjà atteint ou dépassé les niveaux communautaires. La généralisation des normes communautaires, une des conditions préalables à l'adhésion, accentuera donc la convergence apparente. En outre, la prise en compte des autres handicaps hors-prix de l'offre agricole des PECO tels que la non-rentabilité, et - surtout en Pologne - la dispersion et la non-organisation ainsi que les grands retards de la première transformation, achève de rendre illusoire, du point de vue de la compétitivité, les principaux écarts subsistants de prix moyens. Les seuls contre-exemples concernent quelques spécialités encore très utilisatrices de travail : petits fruits, certains légumes et fruits transformés, oies et canards, vins fins et bière, semences en sous-traitance internationale, etc. Dans ces conditions et en particulier en Pologne, les baisses de prix de l'Agenda 2000 rendent plausible le **dépassement** des prix communautaires des produits de base par ceux des PECO, à qualité égale.

Tout ceci montre une inaptitude effective et croissante des principales productions agricoles et agro-alimentaires des PECO, à affronter la concurrence de l'offre de l'UE à 15 sur le Marché unique. Au total et contrairement aux prévisions optimistes de reprise de la production, les dotations plus avantageuses des agricultures des PECO en terres et main d'oeuvre s'avèrent incapables de compenser leurs différents handicaps, en particulier l'infériorité de leurs soutiens directs, ce qui préjuge mal de leur résistance dans un Marché unique élargi dans les conditions de l'Agenda 2000. Pourquoi ?

...Avant tout, parce que la réalisation de ce "grand potentiel" passe par des investissements considérables et des restructurations d'ampleur historique, auxquelles résiste une configuration singulière de chômage rural et de suremploi agricole spécifiquement protégé. Cette configuration s'avère très éloignée des conditions favorables initiales du développement agricole communautaire, que ces prévisions postulaient implicitement.

3. Le frein majeur à une relance compétitive : le suremploi structurel et ses protections

3.1. L'héritage : sous-capitalisation et suremploi agricoles sur fond de chômage rural

Mesurée en écu de valeur ajoutée brute aux prix du marché par unité d'emploi, la productivité (voir **définition**) du travail agricole des PECO-5 n'était encore globalement en 1996, qu'à 14% du niveau communautaire. Même en tenant compte des différences de prix et de mesure statistique de l'emploi agricole, l'écart reste considérable. Malgré les faibles rémunérations du travail agricole, il en résulte un coût élevé en travail par unité produite, aux dépens du profit et de l'investissement, donc des gains de productivité, ce qui boucle le cercle vicieux de la stagnation et/ou de la sous compétitivité. L'explication clé est que le capital engagé et - du moins dans les secteurs des petites et micro exploitations - la surface utilisée par emploi agricole sont **globalement** très inférieurs aux seuils de viabilité durable imposés par la concurrence dans l'UE, même avec très faible rémunération du travail. Il n'y a donc pas d'autre issue principale à ce cercle vicieux qu'une **forte réduction de l'emploi agricole**. En Europe occidentale, cette réduction qui a été l'élément-clé essentiel de sa modernisation agricole depuis 40 ans, a bénéficié de deux atouts historiques cruciaux qui manquent à l'Est : un fort soutien public à l'investissement (primes incitatives, intérêts bonifiés et subventions dans la première transformation) et, jusqu'en 1985, un faible chômage associé à une forte création d'emplois non agricoles. Les PECO-5 quant à eux, sont confrontés à des taux moyens de chômage de 10% environ, mais beaucoup plus élevés en zone rurale et dans les petites villes. En outre le coût du logement urbain et la sous-qualification des travailleurs agricoles freinent fortement leur migration vers les grandes villes où se focalise la création d'emplois.

3.2. L'entretien du suremploi par des structures agraires duales

Un tel contexte pousse les travailleurs agricoles à conserver à tout prix leur emploi agricole, en recourant pour cela à toutes les opportunités inhérentes au dualisme structurel hérité de l'ère communiste et maintenu par les privatisations qui ont suivi.

- A cet égard l'opportunité principale est offerte par les **microfundia** de semi-subsistance, qui fournissent encore environ 60% de la production agricole en Pologne, 40% en Hongrie et 20% en République tchèque. En effet, elles peuvent résister à l'élimination rapide pour cause de très faible productivité du travail, en recourant largement aux revenus non agricoles et à l'autoconsommation. Mais ce schéma exclut toute possibilité d'investissement net et de croissance agricole. Il conduit à l'exclusion tendancielle de cette partie trop dispersée de l'offre, des principaux marchés et circuits agro-alimentaires. En revanche, cette forme particulière de "chômage caché", qui concerne au moins 3 millions d'actifs dans les PECO-5, **amortit considérablement les coûts sociaux de la transition globale**.
- Issues des anciennes fermes collectives et étatiques, les **très grandes exploitations sociétaires**, dont les tailles sont couramment de l'ordre de 800 à 2000 hectares de SAU, louent désormais leurs terres à de très nombreux petits propriétaires ou à l'Etat. Elles ne fournissent que 10% de la production agricole en Pologne, mais 45% environ en Hongrie et 65% en République tchèque. Elles constituent encore l'essentiel de l'agriculture moderne des PECO, intégralement marchande et relativement capitaliste par unité produite. La productivité du travail y est donc plus élevée que dans les microfundia, et en augmentation. Mais leur recours encore massif au salariat permanent ainsi que, faute de financement, le sous-investissement et la conduite extensive des cultures, maintiennent globalement cette productivité à un niveau très inférieur à celui des exploitations familiales de l'UE à 15. Les privatisations ont fortement dispersé les titres externes de propriété, laissant ainsi aux managers et aux travailleurs, les seuls copropriétaires actifs, la possibilité d'une gestion **relativement** protectrice de leurs emplois aux dépens de la rentabilité et de l'investissement. Ceci se révèle notamment dans la large persistance du système de polyculture-élevage à très grande échelle, héritage spécifique du régime antérieur et pratiquement inconnu à l'Ouest. En effet les grands complexes animaux, principaux employeurs mais généralement déficitaires, y absorbent inefficacement (conversion fourragère médiocre) la production et les marges brutes que la grande céréaliculture - potentiellement rentable mais peu employeuse - parvient à dégager d'une conduite très extensive, de faibles fermages, et du sous-amortissement (décapitalisation mécanique).
- Enfin, en Hongrie et dans la République tchèque, les nouvelles **exploitations familiales moyennes**, essentiellement formées par location précaire et/ou informelle sur 10% à 20% des terres, n'ouvrent que très étroitement la voie espérée de l'élevage familial intensif de type communautaire, à haute productivité du travail. En effet leur orientation principale est céréalière, donc peu employeuse à l'hectare, faute des aides financières et des garanties foncières nécessaires à l'investissement lourd en production animale. En revanche l'orientation animale semble un peu plus accessible aux exploitations familiales polonaises en faire-valoir direct de l'ordre de 20 à 50 ha, donc à une échelle durablement minoritaire, vu la forte et durable fragmentation foncière de ce pays.

3.3 Le poids de la Pologne et les biais sectoriels nationaux

Contribuant à elle seule à 61% de la production et à 87% de l'emploi de l'agriculture des PECO-5, la Pologne influence lourdement l'équation globale, avec ses 27% d'actifs agricoles et une productivité du travail agricole à seulement 10% de celle de l'UE à 15. En effet, à côté des grandes exploitations ex-étatiques occupant 18% de la SAU, 90% de la production est réalisée par deux millions d'exploitations familiales de 7 ha de SAU en moyenne. Si l'orientation marchande et la productivité du travail croissent avec la surface de ces exploitations, celles-ci relèvent encore très majoritairement du secteur et de la logique "microfundiaires".

Malgré leurs faiblesses, c'est grâce au poids plus important des grandes exploitations sociétaires que la Hongrie et la République tchèque ont une productivité du travail agricole plus élevée (45% et 36% du niveau de l'UE à 15 en 1996), et en augmentation notable depuis 1990. De plus, en Hongrie la concentration de l'offre agricole a facilité des progrès importants de coordination et de qualité dans les filières agro-alimentaires, aidées par un apport considérable d'investissements étrangers. Bien que ces atouts structurels relatifs n'aient pas suffi à assurer une relance compétitive de l'offre agricole globale, ils lui laissent plus de chance qu'en Pologne, du moins en cas d'accès aux aides directes communautaires.

L'importance du sous-secteur microfundiaire de simple auto-consommation aggrave donc considérablement les retards de la productivité moyenne du travail, masquant ainsi un moindre suremploi de la partie marchande de la branche agricole, surtout en Pologne. En effet, une part notable de ce sous-secteur peut résister durablement hors marché, selon une logique analogue à celle des "jardins ouvriers". Mais, même ainsi dédramatisé, le suremploi reste un handicap déterminant pour la large catégorie de petites exploitations semi marchandes, comme pour la plupart des grandes exploitations sociétaires, surtout celles de statut coopératif.

3.4. Les protections institutionnelles du suremploi agricole

Le suremploi inhérent aux structures agraires duales des PECO-5 bénéficie de trois types de protection institutionnelle vis-à-vis de l'UE à 15.

- **La protection douanière effective** des PECO apparaît focalisée sur les principales productions et filières suremployeuses : l'élevage, fruits et légumes frais et pommes de terre. En revanche la protection douanière de l'UE à 15 à l'égard des PECO pour ces mêmes produits s'avère en général inutile ou très excessive, faute d'offre compétitive suffisante des PECO aux normes communautaires. C'est donc sans risque que la Commission vient de proposer aux PECO une déprotection mutuelle intégrale (droits et restitutions nuls), pour des contingents maxima croissants de produits échangés.
- **Les réglementations qualitatives moins exigeantes** des PECO et les coûts moindres de production qui en résultent, donnent provisoirement un avantage compétitif à ces mêmes productions suremployeuses sur leurs marchés intérieurs et certains marchés tiers, en particulier l'ex-URSS, par rapport aux importations en provenance de l'UE.
- **Les politiques foncières** agissent dans le même sens. D'une part, l'interdiction des achats par des étrangers étendue en Hongrie aux sociétés indigènes y compris agricoles confine les terres à la seule location. D'autre part, les lois protégeant peu les locataires de terres agricoles, les baux courts et des locations informelles prédominent. Enfin, l'incertitude politique persiste sur le sort des terres encore étatiques. Tout ceci, associé à la faible rentabilité du secteur, inhibe et déprime les marchés de la terre et de sa location, abaissant ainsi provisoirement les coûts fonciers de l'agriculture mais en la privant des garanties nécessaires à l'investissement. En définitive ces dispositions protègent avant tout les emplois sous-productifs, principalement ceux localisés dans les micro et macro-unités d'élevage qui seraient les premières victimes d'une éventuelle concurrence ouverte, à la recherche de l'usage stabilisé le plus rentable de la terre.

Axées sur ces trois voies de protection, les actuelles demandes exorbitantes des PECO-5 de longues dérogations à l'acquis communautaire (10 à 15 ans après adhésion), confirment désormais clairement leur rôle crucial.

4. Les risques d'une intégration précoce : nécessité de transitions

Tôt ou tard, la pleine intégration des agricultures des PECO-5 dans le Marché unique abolira les protections mutuelles vis-à-vis de l'UE à 15, y compris celles qui bénéficient spécifiquement à leurs branches suremployeuses. Sous l'hypothèse d'une déprotection mutuelle intégrale dès 2002 dans les conditions de l'Agenda 2000 (baisses de prix compensées uniquement dans l'UE-15), l'analyse qui précède suggère le scénario suivant dans les PECO-5 qui, vu ses implications socio-économiques, montre la nécessité de phases de transitions avant et/ou après les adhésions.

4.1. Un recul des productions animales et, plus encore, des emplois liés

Sous la pression d'importations compétitives en provenance de l'UE-15 et compte tenu de la reprise ou stabilisation de la demande dans les PECO-5, un élargissement précoce créerait un débouché net accru pour les excédents communautaires d'origine animale. En effet, seuls de nouveaux élevages familiaux, à haute productivité du travail, donc de format communautaire, pourraient affronter durablement leurs concurrents de l'UE-15. Mais l'émergence significative d'une telle agriculture est exclue, du moins au rythme requis pour résister intégralement à la concurrence de l'Ouest, faute de financement privé et/ou public suffisant pour cette opération, qui serait non rentable à cette échelle. En Pologne s'y ajoute le frein d'une trop lente concentration foncière. Quant aux grands élevages des exploitations sociétaires, ils ne surmonteront pas souvent le handicap du salariat, tout en perdant leurs actuelles bases végétales extensives à bon marché. En effet, la libre concentration entre quelques mains de la location stable et/ou de la propriété foncière des grandes exploitations sociétaires de polyculture-élevage conduirait généralement comme dans l'UE à 15, à leur spécialisation céréalière/oléagineuse - la seule ou la plus rentable -, avec liquidation ou forte réduction de leurs secteurs animaux en perte. Ce scénario "latifundiaire", localement amorcé par la location des terres notamment à des agriculteurs d'origine communautaire, accentuerait la destruction d'emplois qu'implique de toutes façons la restructuration du secteur animal.

4.2. Une croissance modérée des surplus céréaliers de l'Union européenne

L'offre nette de céréales des PECO-5 pourrait s'accroître du fait d'une moindre consommation fourragère résultant de la récession du secteur animal, et surtout d'une amélioration de son efficacité fourragère (encore très faible), ainsi que de la réduction des pertes de grains (encore considérables). Mais ces ajustements sont peu accessibles aux petites et micro exploitations, de surcroît non compétitives en céréaliculture. Par ailleurs le nonaccès des grandes unités céréalières aux paiements compensatoires maintiendra le principal obstacle

financier à leur intensification. Enfin l'absorption accrue de grains dans les productions animales de l'UE-15 destinées aux PECO dont on a vu que la demande pourrait augmenter, réduirait l'addition potentielle nette aux excédents de grains de l'UE élargie. Au total cette addition serait donc probablement modérée. En revanche, l'accès éventuel aux paiements compensatoires céréaliers, même s'ils étaient réduits ultérieurement, pourrait la gonfler notablement, en stimulant l'intensification et la spécialisation céréalières des grandes exploitations.

En définitive, le choix de l'Agenda 2000 de faire porter le coût budgétaire net de l'élargissement agricole sur des actions structurelles plutôt que sur des aides directes, réduit beaucoup le risque de croissance des excédents. Mais ce faisant, il accentue le défi majeur de cet élargissement qu'est le problème social. En effet, simplement pour éviter ou atténuer leur récession à l'intérieur du Marché Unique, les agricultures des PECO devront augmenter rapidement leur productivité du travail. Certes, cette nécessité peut être provisoirement modérée par les faibles coûts horaires du travail, l'agriculture de semi subsistance, ainsi que dans quelques spécialités non mécanisables. Mais atteindre seulement la moitié de la productivité moyenne de l'UE impliquerait, à production constante, la destruction de 4 millions d'emplois dans les PECO-10. Pour différer et absorber cet impact social, les PECO-5 sollicitent de longues dérogations à l'acquis communautaire après leur adhésion, sans demander pour autant de la retarder pour bénéficier rapidement de ses avantages tels que les aides structurelles en faveur du développement rural et de la migration vers l'emploi urbain. La nécessité de différer et graduer la déprotection mutuelle, donc de négocier des régimes agricoles de transition, semble donc s'imposer. Mais quelque soit l'issue des négociations, l'UE à 15 partagera tôt ou tard cet impact social, notamment sur son propre marché du travail. Ceci constituera-t-il un argument décisif pour l'amener à, tôt ou tard, partager (du fait du plafonnement du budget agricole européen et de la faible capacité contributive des PECO) ses aides directes agricoles avec les PECO dans le but d'y préserver l'emploi agricole? On peut en douter, car, même réformé par l'Agenda 2000, le régime communautaire d'aides directes agricoles semble devoir encore continuer à stimuler la concentration des exploitations et la diminution de l'emploi agricole. La priorité donnée par la stratégie d'élargissement de l'Agenda 2000 aux aides structurelles et au développement rural des PECO plus prometteuses pour l'emploi non agricole, serait donc ainsi légitimée. En revanche il reste concevable que le partage des aides directes après les adhésions, s'impose pour d'autres raisons telles que les fondements mêmes de la PAC, la disparition ou l'inversion des écarts de prix agricoles, et les divers effets indirects négatifs que l'on peut redouter d'une récession marquée des agricultures des PECO, notamment dans leurs secteurs fortement liés à l'amont et à l'aval.

Source :

Alain Pouliquen, "Elargissement agricole de l'Union Européenne : le suremploi contre les excédents", Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, vol 31, 1/1999.

Pour en savoir plus :

"Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries: summary report" : Commission européenne, DG6, (avec collaboration de A. Pouliquen), 1998.

Alain Pouliquen, "Dynamiques et compétitivités agro-alimentaire dans les PECO".

Marc Duponcel, "Les accords européens et l'élargissement de l'UE aux PECO". Economie Rurale, n° 340, juin/juillet 1997 "L'ouverture de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale".