

Douze pays négocient leur adhésion : les élargissements futurs vont marquer les structures agricoles de l'Union

Sébastien CARLOTTI

Douze pays candidats négocient actuellement leur adhésion à l'Union européenne, sans que ni le scénario du futur élargissement, en une ou plusieurs vagues, ni son calendrier ne soient fixés.

Nombre d'indicateurs économiques et agricoles témoignent, certes, d'écart sensible entre la situation des pays candidats et celle des États membres : un niveau de vie inférieur d'un à deux tiers à la moyenne de l'Union, un poids de l'agriculture bien supérieur dans l'emploi national comme dans le produit intérieur brut, des rendements céréaliers inférieurs, un retard dans l'industrialisation laitière. Cependant, de l'Europe des Six de 1958 à l'actuelle Europe des Quinze, l'histoire de la Communauté est d'abord celle de ses élargissements successifs. L'Europe a ainsi déjà accueilli en son sein de nouveaux membres qui se trouvaient parfois, par rapport aux standards communautaires de l'époque, dans une situation relative comparable à celle de certains pays candidats aujourd'hui.

L'intégration des États d'Europe centrale et orientale, et notamment du grand pays agricole qu'est la Pologne, va faire évoluer la structure de la SAU européenne. Mais cette dernière a déjà connu des changements importants en 1973, avec l'entrée des îles britanniques et du Danemark, et en 1986 avec celle de la péninsule ibérique.

SCEES - Bureau de l'information statistique

Douze pays négocient actuellement leur entrée dans l'Union européenne (UE) : sept pays d'Europe centrale et orientale, les trois pays Baltes, Chypre et Malte. En mars 1998, les Quinze ont entamé les négociations d'adhésion avec un premier groupe de six États candidats, considérés alors comme les mieux préparés, économiquement et politiquement : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la République tchèque. À la suite du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, des négociations d'adhésion ont été

lancées, en février 2000, avec six autres candidats : la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la République slovaque. Désormais, l'Union européenne négocie simultanément avec les douze pays candidats et ni le scénario du futur élargissement, en une ou plusieurs vagues d'adhésions successives, ni son calendrier ne sont connus.

Dans cette étude, les pays candidats ont été divisés en deux « groupes » en fonction de la date d'ouverture des négociations. Dans le domaine agricole et pour quelques indicateurs

statistiques majeurs, le travail présenté ici compare le poids que les deux groupes de pays candidats ont aujourd'hui par rapport à l'Europe des Quinze, au poids que, dans le passé, lors des élargissements précédents, les nouveaux entrants avaient par rapport à l'Europe d'alors (encadré).

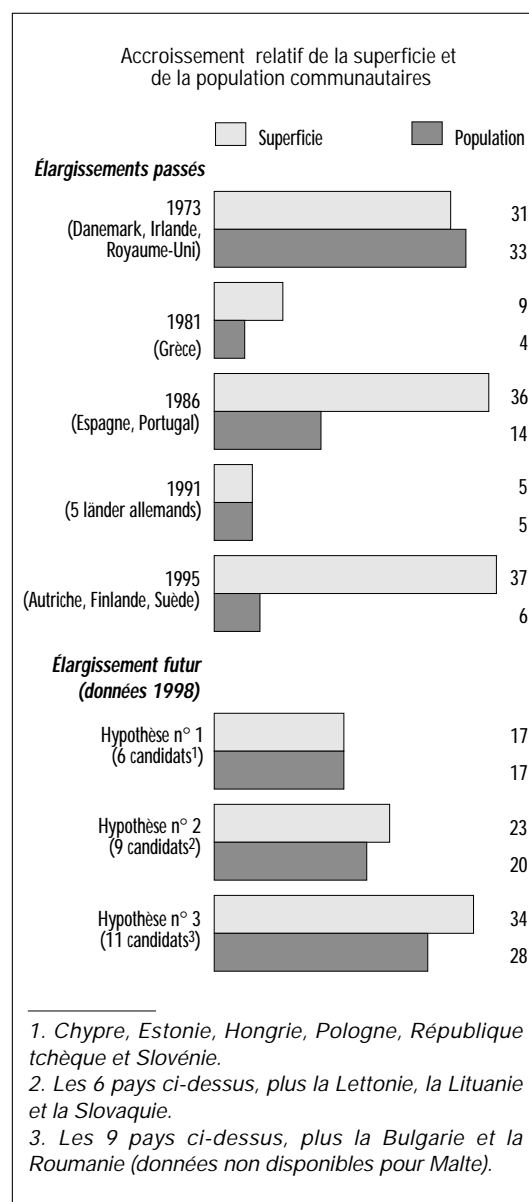
Chacun des deux groupes de candidats est aujourd'hui constitué de six États, un nombre égal à celui des membres fondateurs de l'Europe. Au cours des différents élargissements survenus dans son histoire, jamais plus de trois pays n'ont rejoint l'Europe des Communautés à la même date (encadré p.17). Au 1^{er} janvier 1998, près de 63 millions d'habitants étaient dénombrés dans les pays du premier groupe, qui recouvrent quelque 560 milliers de km². En accueillant ces six États, l'Europe actuelle s'élargirait ainsi d'un sixième, en population comme en étendue, ce qui est loin d'être négligeable. En 1973, cependant, l'arrivée du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni avait fait entrer 64 millions d'habitants dans la Communauté européenne. L'adhésion de la péninsule ibérique en 1986 et, surtout, celle de l'Autriche, de la Finlande

et de la Suède en 1995 avaient été plus conséquentes pour la superficie de l'Europe, qui s'était alors accrue respectivement de 600 et 870 000 km².

La densité de la population dans l'Union européenne ne serait pas sensiblement modifiée par l'adhésion des six États du premier groupe : elle resterait aux alentours de 115 habitants par km². Depuis l'élargissement à neuf en 1973 et l'incorporation de tous les pays à forte densité de population, cette dernière n'a fait que décroître, en moyenne, lors des élargissements qui ont suivi (graphique 1).

Graphique 1
Un futur élargissement conséquent en termes démographiques

En %



Source : Eurostat - Newcronos

Les sources statistiques

Les données utilisées dans cet article proviennent, pour la plupart, de la base Newcronos de l'Office statistique européen (Eurostat). Pour chaque État membre de l'Union européenne, les données statistiques sont disponibles depuis au moins son année d'adhésion. Pour les États actuellement candidats, des données nationales sont également disponibles dans cette base. Eurostat a tenu à préciser que ces données sont à prendre avec précaution, dans la mesure où elles proviennent de sources nationales qui ne sont pas encore totalement conformes aux standards de l'Union européenne.

Lorsque la base de données Newcronos ne fournissait pas de chiffre, les recherches se sont portées sur les publications d'offices ou d'instituts à rayonnement international comme la FAO¹ ou ZMP², en privilégiant autant que possible la donnée la plus fraîchement mise à jour en cas de divergence entre les chiffres publiés par ces organismes.

1. Food and Agriculture Organization : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
2. Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle : centre allemand de renseignements axé sur l'évolution des marchés et des prix, dans les domaines agricoles et sylvicoles.

D'un élargissement à l'autre... les grandes dates de l'Europe

- 1958** - Entrée en vigueur au 1^{er} janvier des traités de Rome, signés le 25 mars 1957, instituant la Communauté économique européenne (CEE) et l'Euratom.
- 1963** - Signature d'un accord d'association entre la Communauté et la Turquie.
- 1972** - Signature d'un accord d'association entre la Communauté et Chypre.
- 1973** - **L'Europe des Neuf : le Danemark (avec le Groenland, mais sans les îles Féroé), l'Irlande et le Royaume-Uni entrent dans la CEE au 1^{er} janvier.** En Norvège, par référendum, la population s'est prononcée contre l'adhésion le 25 septembre 1972.
- 1974** - Le nouveau gouvernement travailliste de Harold Wilson exige une renégociation des conditions d'adhésion du Royaume-Uni. En juin 1975, par référendum, la population britannique se prononce pour le maintien dans la CEE.
- 1981** - **L'Europe des Dix : la Grèce devient membre de la CEE au 1^{er} janvier.**
- 1984** - Le Groenland, qui dispose d'un large statut d'autonomie au sein du royaume du Danemark, quitte les Communautés européennes.
- 1986** - **L'Europe des Douze : l'Espagne et le Portugal entrent dans la CEE au 1^{er} janvier.**
- 1989** - Chute du mur de Berlin le 9 novembre. En décembre, le Conseil adopte le programme PHARE (Pologne - Hongrie : assistance à la restructuration des économies), élaboré lors de la réunion du G7 à Paris en juillet, lorsque seuls ces deux pays présentaient en Europe centrale des garanties démocratiques. Il sera, par la suite, étendu à d'autres États.
- 1990** - **Avec la réalisation de l'unification allemande, le 3 octobre, les cinq nouveaux länder rejoignent de facto la CEE.** Le 1^{er} juillet est entrée en vigueur la première étape de l'union économique et monétaire (UEM).
- 1991** - À la conférence de Visegrád, en février, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie ébauchent une zone centre-européenne de libre-échange. Ces trois pays signent avec la CEE, en fin d'année, une nouvelle génération d'accords d'association et d'accords intérimaires. Création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement de l'Europe de l'Est. Dissolution le 25 décembre de l'URSS, que les trois Républiques baltes avaient déjà quittée quelques mois plus tôt.
- 1992** - Signature, en février, du traité de Maastricht sur l'Union européenne. Tour à tour, les États membres vont ratifier le traité, par procédure parlementaire ou par référendum. Seule la population danoise se prononce contre en juin 1992. Un compromis, adopté en décembre à Edimbourg, permettra au Danemark de ratifier le traité, en mai 1993, par un nouveau référendum. En mai 1992, signature de l'accord de Porto sur la création d'un espace économique européen (EEE) entre la CEE et l'Association européenne de libre échange (AELE). Celle-ci regroupe alors sept États : l'Autriche, la Finlande et la Suède (qui rejoindront plus tard l'Union européenne), l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Mais en décembre, la Suisse se prononce par référendum contre l'adhésion à l'EEE.
- La Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie créent l'Association centre-européenne de libre échange (ACELE). Les trois États baltes et l'Albanie signent avec la Communauté des accords de commerce et de coopération.
- 1993** - Entrée en vigueur au 1^{er} janvier du grand marché intérieur, objectif de l'Acte unique européen de 1986. La Tchécoslovaquie se scinde en deux États au 1^{er} janvier : la République tchèque et la Slovaquie. L'ACELE comprend donc désormais quatre membres au lieu de trois. L'Europe signe des accords pour le commerce avec la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie, et des accords d'association avec les deux premières. Le traité de Maastricht entre en vigueur au 1^{er} novembre : la CEE devient l'Union européenne (UE).
- 1994** - Au 1^{er} janvier, début de la deuxième étape de l'UEM, avec la création de l'Institut monétaire européen. Entrée en vigueur de l'espace économique européen (EEE).
- 1995** - **L'Europe des Quinze : l'Autriche, la Finlande et la Suède entrent dans l'Union au 1^{er} janvier.** Les Norvégiens ont refusé l'adhésion de leur pays à l'Europe par référendum, en novembre 1994. Des accords d'association avec la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie et la Bulgarie entrent en vigueur au 1^{er} février. En juin, l'Union signe des accords d'association avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. La Slovaquie adhère à la même époque à l'ACELE, qui compte désormais cinq membres. La République tchèque devient le 26^e membre de l'OCDE en décembre.
- 1996** - Entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'union douanière entre l'UE et la Turquie. La Conférence intergouvernementale sur la révision du traité de Maastricht s'ouvre le 29 mars. La Roumanie adhère à l'ACELE, qui compte désormais six membres. La Hongrie devient le 27^e membre de l'OCDE en mai, la Pologne le 28^e en novembre.
- 1997** - Accord de libre-échange au 1^{er} janvier entre les trois Républiques baltes. Adoption en avril du calendrier de l'euro et du pacte pour la stabilité et l'emploi. Fin de la conférence intergouvernementale : le traité d'Amsterdam est signé le 2 octobre.
- 1998** - Ouverture en mars des négociations d'adhésion avec six pays : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Accord de libre-échange entre la Croatie et la Slovaquie.
- 1999** - Mise en place au 1^{er} janvier de la monnaie unique européenne, troisième et dernière étape de l'UEM. Onze des quinze États membres adoptent l'euro. Restent en dehors de la zone euro le Danemark, la Grèce, la Suède et le Royaume-Uni. Adoption en mars, au sommet de Berlin, de l'Agenda 2000. Entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai.
- 2000** - Ouverture en février des négociations d'adhésion avec six États : la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie.

Des écarts de niveau de vie entre pays candidats

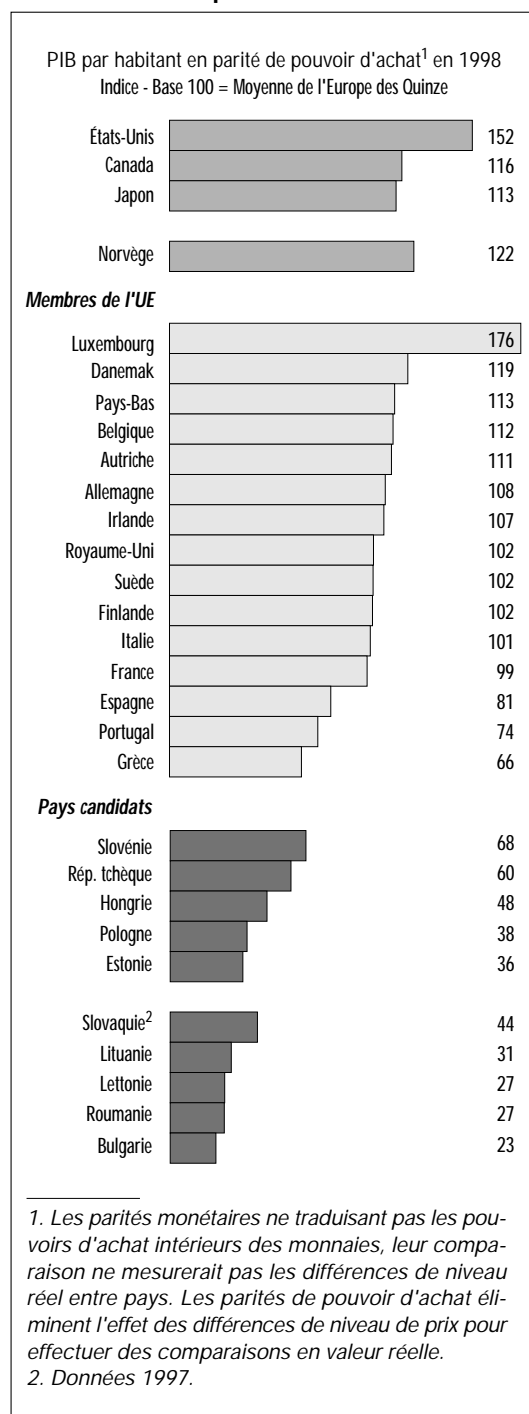
Le niveau de vie des cinq premiers candidats d'Europe centrale et orientale, exprimé en parité de pouvoir d'achat, se situait en 1998 entre le tiers et les deux tiers du niveau moyen des Quinze. Si la Slovaquie et la République tchèque ont un niveau de vie moyen comparable à celui de la Grèce et du Portugal, l'Estonie et la Pologne affichent des valeurs deux fois inférieures. La Communauté européenne a déjà été amenée par le passé à incorporer des États dont le niveau de vie était nettement inférieur à la moyenne communautaire. Toujours pour un niveau moyen communautaire de 100, l'Irlande se situait à 59 en 1973, le Portugal à 54 en 1986, et surtout les cinq nouveaux Länder allemands à des valeurs comprises entre 30 et 36 en 1991. Les pays candidats du « deuxième groupe », en revanche, mis à part la Slovaquie, ont un niveau de vie, en 1998, qui n'atteint pas 30 % de la moyenne communautaire (graphique 2).

Par deux fois, la Communauté européenne a incorporé des pays dans lesquels le secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche employait une force de travail plus importante que dans l'ensemble des États membres d'alors. En 1981, sur une population active civile de 100 personnes, moins de 7 travaillaient dans ce secteur au sein de l'Europe des Neuf, mais plus de 30 en Grèce. Cinq ans plus tard, les deux nouveaux membres qu'étaient l'Espagne et le Portugal affichaient des taux respectifs de 16 et 21 % pour la part de leur population active civile dans le même secteur primaire. L'adhésion de l'Espagne, à elle seule, agrandissait de près d'un quart, en 1986, la population de la Communauté active dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche.

Dans l'Europe des Quinze de 1998, moins d'une personne active sur vingt en moyenne exerce un emploi dans ce secteur primaire. En Pologne, le plus vaste des six « premiers » pays candidats, près d'une personne sur cinq est active dans ce même secteur. Cette spécificité polonaise va peser lourd dans les efforts de réduction de l'emploi agricole, indispensables pour uniquement envisager la viabilité durable des productions de ce pays dans une Union européenne élargie. En Pologne, en effet, les expropriations durant la période collectiviste ont été relativement moins importantes que dans les États voisins et la paysannerie est restée, par voie de conséquence, plus nombreuse.

Avec l'ensemble du « premier groupe » de pays candidats, en cas d'admission immédiate, la population de l'Union travaillant dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche s'agrandirait de plus de moitié.

Graphique 2
Seules la Slovaquie et la République tchèque ont un niveau de vie comparable à celui de l'Europe du Sud



Source : Eurostat - Newcronos

Le poids considérable de l'agriculture en Roumanie et en Bulgarie

L'importance stratégique de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche dans un pays se mesure aussi par la part qu'occupe ce secteur dans la valeur ajoutée brute totale. Mesurée au prix du marché, en 1998, cette part valait autour de 2 % pour l'ensemble des Quinze, entre 3,9 et 6,2 % pour les candidats du « premier groupe », ainsi que pour la Slovaquie et la Lettonie. Elle se situait, en revanche, autour de 10 % pour la Lituanie, 18 et 21 % pour la Roumanie et la Bulgarie (graphique 3).

Cet indicateur place les pays du premier groupe dans une situation, par rapport à l'Europe des Quinze, analogue à celle que l'Espagne et le Portugal pouvaient avoir en 1986 par rapport à l'Europe des Dix. Les pays aujourd'hui candidats affichent en effet des taux supérieurs à la moyenne communautaire, mais inférieurs à ceux de certains États membres, en l'occurrence la Grèce. De même, en 1986, les taux de l'Espagne et du Portugal étaient supérieurs à la moyenne européenne d'alors, mais inférieurs à ceux de la Grèce et de l'Irlande.

La Lituanie se trouve, quant à elle, placée dans une situation qui peut être rapprochée de celle de la Grèce en 1981 ou de l'Irlande en 1973. Avec un secteur primaire représentant 10 % de la valeur ajoutée, elle affiche un taux non seulement bien supérieur à la moyenne communautaire, mais supérieur aussi au taux le plus élevé enregistré au sein de l'Union. En revanche, les écarts sont tels, aujourd'hui, pour la Roumanie et la Bulgarie que leur situation n'est comparable à aucun précédent parmi les élargissements précédents de l'Europe.

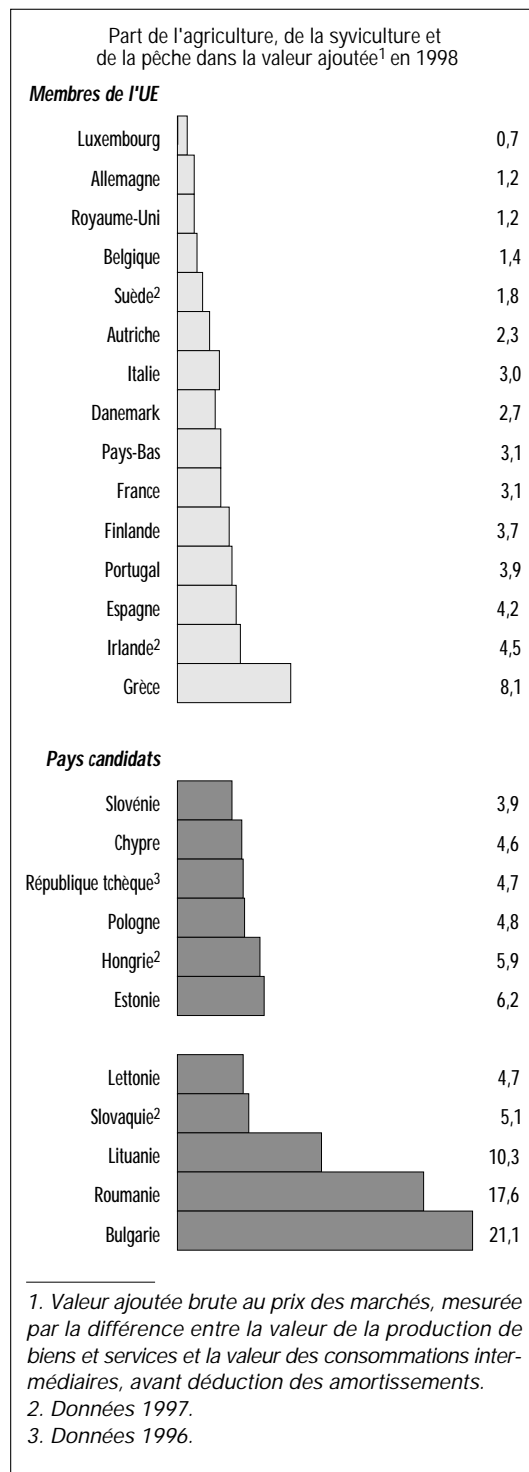
La sole de maïs roumaine équivaut aux trois quarts de celle de l'Union

Une extension immédiate aux six pays du « premier groupe » signifierait, pour l'Union, un accroissement d'un peu moins du quart de sa superficie agricole utilisée (SAU), et d'un peu plus du quart de sa superficie boisée. À deux reprises, les élargissements précédents ont entraîné des changements plus conséquents à cet égard : en 1973 et en 1986 pour la SAU, avec des extensions de 40 et 35 % ; en 1986 et en 1995 pour la superficie boisée, avec des accroissements respectifs de 40 et 80 %.

À chaque élargissement de l'Union, les principales composantes de la SAU se sont agrandies de manière fort inégale les unes des autres. Lors de l'entrée des îles Britanniques

Graphique 3
L'agriculture dans la valeur ajoutée nationale : 4 % en Slovaquie, 20 % en Bulgarie

En %



Source : Eurostat - Newcronos

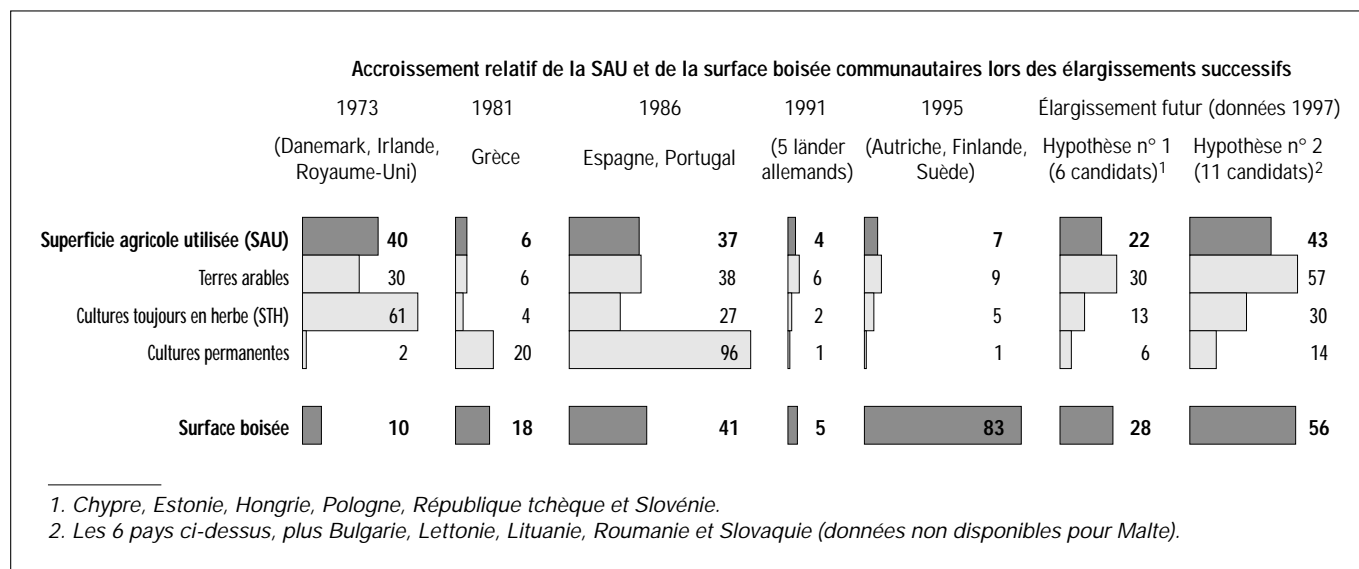
et du Danemark en 1973, la superficie toujours en herbe a crû de 60 %, tandis que l'arrivée de la péninsule ibérique en 1986 a fait quasiment doubler la superficie des cultures permanentes dans la Communauté euro-

péenne. Pour ces deux composantes de la SAU, l'élargissement immédiat aux six pays candidats du « premier groupe » entraînerait aujourd'hui un changement de taille beaucoup moins conséquent (graphique 4).

Graphique 4

L'Europe a gagné des prairies en 1973, des arbres fruitiers en 1986 et des forêts en 1995

En %

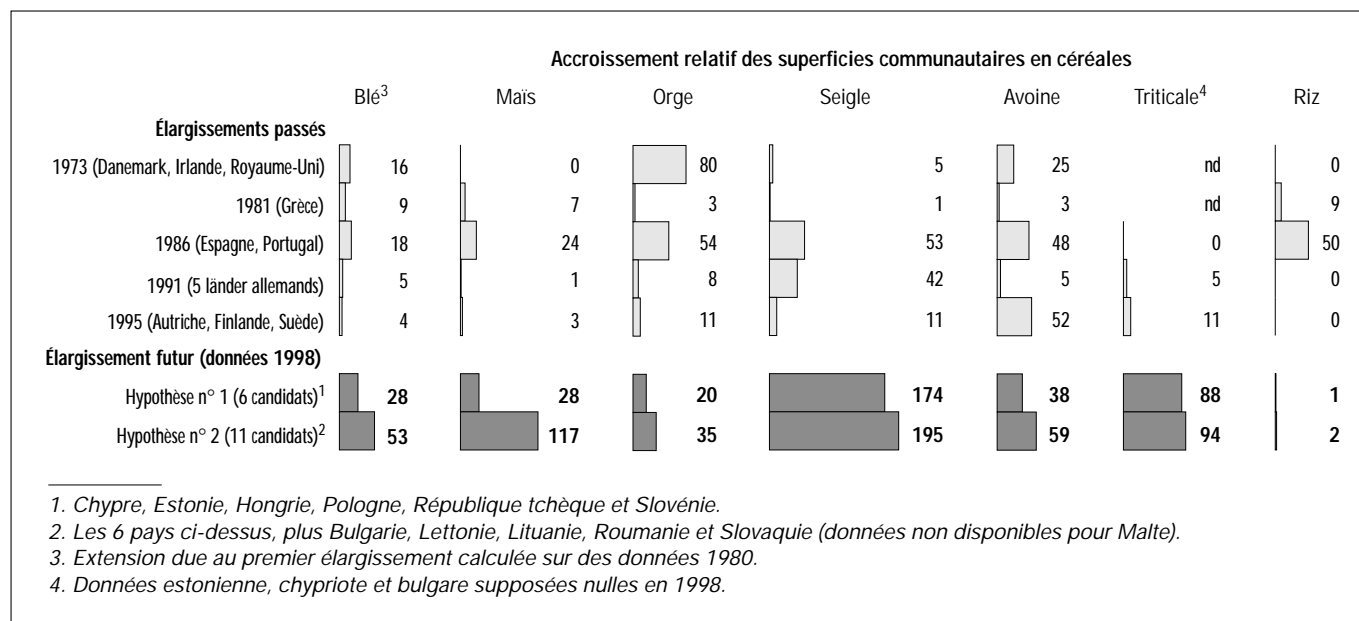


Source : Eurostat - Newcronos

Graphique 5

La surface en blé de l'Union augmenterait de 30 % avec six nouveaux membres et de 50 % avec douze

En %



Source : Eurostat - Newcronos

Pour les terres arables, en revanche, cette extension à six nouveaux pays signifierait 30 % de sol en plus, soit autant qu'en 1973 et un peu moins qu'en 1986. La République tchèque, la Hongrie et la Pologne ont en effet, toutes trois, une forte proportion de terres arables. Dans l'hypothèse d'un élargissement immédiat aux douze pays candidats, ces mêmes terres arables s'étendraient de plus de moitié.

Parmi les terres arables, l'extension serait en outre assez contrastée suivant les principales cultures considérées. Les surfaces en blé et en maïs augmenteraient en gros dans la proportion citée (autour de 30 %) avec l'entrée des six pays du « premier groupe ». Toutefois, l'adhésion concomitante de la Roumanie, parmi les pays du « second groupe », ferait doubler la superficie en maïs de l'Union. La sole en maïs roumaine équivaut en effet, à elle seule, aux trois quarts de la sole communautaire actuelle.

Toujours avec l'entrée des six premiers candidats, l'extension des champs d'orge serait moins conséquente que celle du blé et du maïs. Elle serait aussi moins importante que celle observée en 1973, lors du premier élargissement de l'Europe. En revanche, parmi les autres céréales secondaires qui, rappelons-le, couvrent à peine plus du dixième de l'ensemble des superficies céréalières, la surface en seigle passerait du simple au triple avec les seuls pays du premier groupe, et celle en triticale, un hybride de blé et de seigle, du simple au double. La seule Pologne est, pratiquement, à l'origine de cet accroissement, dans la mesure où la culture de ces deux céréales est très répandue sur la rive sud de la mer Baltique (graphique 5).

Des rendements céréaliers inférieurs de moitié à ceux de l'Union

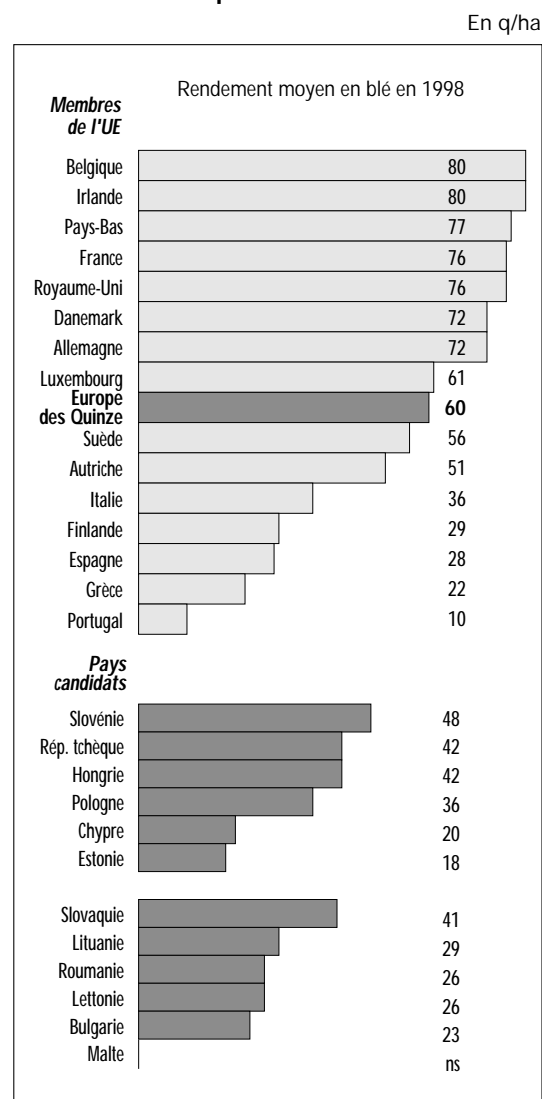
Les terres céréalières des pays candidats à l'adhésion donnent, en 1998, des rendements en moyenne inférieurs à ceux de l'Union, et inégaux d'un État à l'autre. En Estonie et à Chypre pour les pays du « premier groupe », en Lettonie, Lituanie, Roumanie et Bulgarie pour ceux du deuxième groupe, dans les champs de blé comme d'orge, le rendement ne parvient pas à atteindre la moitié de ce qu'un hectare moyen produit dans l'Union. Ceci dit, le même constat peut être tiré pour les pays de la péninsule ibérique, qui, douze

ans après leur adhésion, ont toujours des rendements en blé inférieurs de moitié à la moyenne européenne (graphique 6).

Conséquence d'une forte irrigation dans les pays du sud de notre continent, les champs de maïs, dans les pays pratiquant cette culture, affichent des rendements moins différents les uns des autres. Ce n'était toutefois pas le cas du Portugal lors de son adhésion, qui avait alors en 1986, comme la Roumanie et la Bulgarie en 1998, des rendements inférieurs au tiers de la moyenne européenne.

Pour les pommes de terre et les betteraves sucrières, l'élargissement qui se profile pourrait être le plus conséquent jamais réalisé jusqu'ici. Pour les premières, la superficie

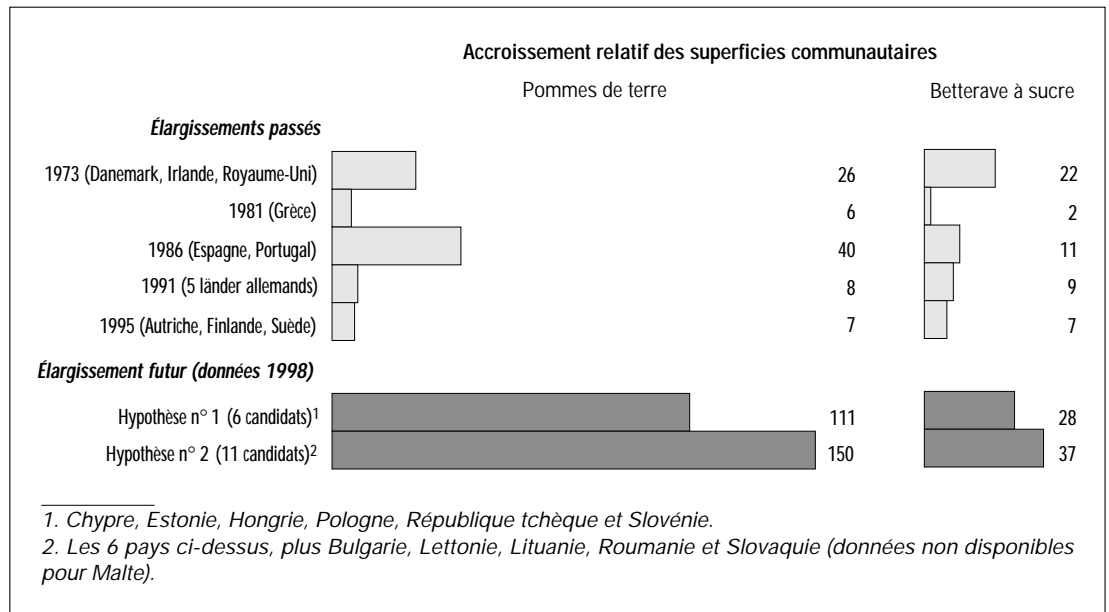
Graphique 6
Des rendements en blé comparables à ceux de l'Europe du Sud



Source : Eurostat - Newcronos

Graphique 7
La superficie en pommes de terre de l'UE pourrait plus que doubler avec l'élargissement à l'Est

En %



Source : Eurostat - Newcronos

cultivée doublerait et la production communautaire augmenterait de moitié avec l'entrée des six pays du « premier groupe ». Quant aux betteraves, avec le même scénario d'élargissement, leur surface s'étendrait de plus d'un quart (graphique 7).

Une faible collecte laitière

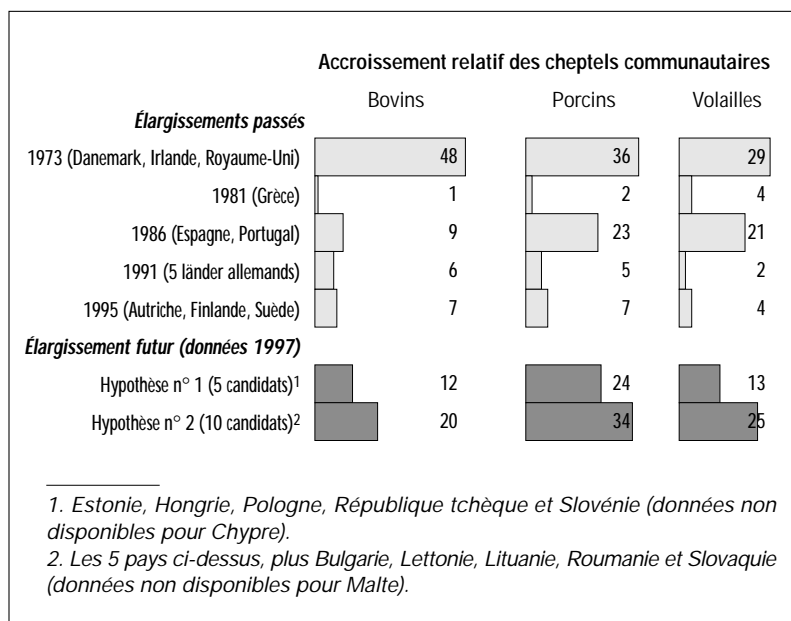
En matière d'élevage, l'adhésion des six premiers candidats n'apporterait pas de changement notable dans la taille des cheptels ovins et caprins de l'Union : le gain serait de l'ordre de 2 %. Cela n'a rien à voir avec les élargissements des années soixante-dix et quatre-vingt, lorsque la Communauté a englobé les pays possédant les principaux cheptels ovins et caprins du continent européen.

Le cheptel bovin de l'Union devrait en revanche, dans la même hypothèse, s'agrandir d'un huitième, le cheptel porcin de près d'un quart. Il s'agirait là d'un agrandissement substantiel pour les troupeaux bovins et porcins, moins fondamental que celui de 1973 avec l'entrée des îles Britanniques et du Danemark, mais d'une portée analogue à celui de 1986 avec l'arrivée de l'Espagne et du Portugal (graphique 8).

Le degré d'industrialisation de la filière laitière peut être apprécié, notamment, au travers de la part du lait de vache recueilli à la ferme qui se dirige vers les laiteries. Dans l'Europe communautaire, elle est passée de 70 % en 1960 à presque 95 % en 1998. Mais, là aussi, certains pays étaient loin du niveau moyen communautaire lors de leur adhésion. Ainsi, sur 100 litres de lait de vaches produits à la

Graphique 8
Le cheptel porcin de l'Union s'agrandirait d'un quart à un tiers avec l'entrée de nouveaux membres

En %



Source : Eurostat - Newcronos

ferme, moins de 38 allaient aux laiteries dans la Belgique de 1960 et 53 dans la Grèce de 1981 : cela représentait respectivement 54 et 59 % de la moyenne européenne aux mêmes dates. En 1998, de même, le taux d'envoi aux laiteries bulgares, polonaises et surtout lettones oscille entre 50 et 60 % du taux moyen européen. Quant à la Roumanie, son industrie laitière ne traite pas même 20 % de la collecte. Dans ce pays, l'immense majorité des petites exploitations privées qui ont résulté d'un partage des terres des fermes d'État recourent à des moyens locaux et artisanaux pour traiter le lait, qui est destiné soit à l'auto-consommation soit à la vente directe.

Pour la troisième fois dans l'histoire de la Communauté européenne, vont donc adhérer un ou plusieurs pays dont la structure de l'industrie laitière accuse un retard notable de

développement vis-à-vis de l'Union. La différence, dans le cas présent, réside dans le fait que les pays concernés disposent d'un cheptel laitier plus conséquent que ne l'était celui de la Belgique en 1960 ou celui de la Grèce en 1981. Pour la seule Pologne, la collecte de lait de vache est, en 1998, de deux tiers supérieure à celle de la Belgique et de la Grèce prises ensemble. En ajoutant à la Pologne les trois autres pays cités (Bulgarie, Lettonie et Roumanie), on atteint le double des collectes belges et grecques, mais à peine plus de 8 % cependant de la collecte de l'Union.

Pour l'industrie laitière des Quinze, les prochains adhérents sont loin d'être des concurrents de pointe : la collecte envoyée aux laiteries de l'ensemble du premier groupe dépasse juste les 10 % du chiffre de l'Union, celle du second groupe à peine les 4 %.

Éléments bibliographiques

RATTIN S. (2000), « Les structures agricoles en Europe : les divergences persistent entre le Nord et le Sud ». *Agreste Cahiers* n° 2, juin, pp. 3-12.

AGRESTE (1999), « L'agriculture dans l'Europe des Quinze ». Collection GraphAgri Europe, 270 p.