



G R O U P E M E N T D ' É T U D E S E T D E R E C H E R C H E S

N O T R E E U R O P E

Président : Jacques Delors

LE DEVENIR DU MONDE RURAL POLONAIS EN EUROPE

Katarzyna GWOZDZ

*Document de travail
Septembre 2002*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS UNIQUEMENT

<http://www.notre-europe.asso.fr/doctravail.pdf>

© Notre Europe, septembre 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne comme Notre Europe, ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

AVANT-PROPOS

A l'heure où la Politique Agricole Commune fait l'objet d'une sérieuse mise en question dans l'Union européenne, le projet d'intégration de l'agriculture polonaise est parfois caricaturé comme l'entrée d'un mammouth dans un magasin de porcelaines, le choc entre les deux risquant d'être fatal à l'une comme à l'autre. Ces craintes sont-elles fondées ? A quel point la situation des campagnes polonaises est-elle grave ? Quels problèmes se dessinent pour l'agriculture ? Quelles solutions sont envisagées et mises en œuvre pour y remédier ? En répondant à ces questions, l'étude de Katarzyna Gwozdz dresse un bilan sans complaisance de la décennie passée mais elle identifie aussi quelques bonnes raisons d'escompter des changements prochains. A court terme, certaines sources d'inquiétude persistent quand même. En effet, les chiffres et leurs évolutions récentes confirment l'ampleur du problème économique et social et son caractère structurel. Car les zones rurales, qui avaient servi de lieu d'accueil pour de nombreuses victimes de la crise pendant les premières années de transition, ont vu leur situation aggravée par certaines décisions hasardeuses et surtout beaucoup de non-choix. La lenteur des réformes a fabriqué une sorte de bombe à retardement politique, formée de plusieurs millions de personnes dont le niveau de vie s'est dégradé et qui ressentent cruellement la fragilité de leur avenir.

Cependant, l'analyse approfondie du débat politique en Pologne et des travaux des experts permet un peu d'optimisme. Si les tenants du radicalisme se font fort bien entendre, ils n'ont pas le monopole sur le sujet et de nombreuses propositions, refusant le conservatisme nostalgique ou la libéralisation débridée existent en Pologne. On voit poindre des idées au diapason de celles qui se propagent dans l'Union. Des options se dessinent et tentent honnêtement de répondre aux questions - Comment faire sortir une partie des travailleurs de l'agriculture de subsistance à un moindre coût social ? Comment créer de nouvelles activités économiques et des emplois pour une population rurale qui ne peut être ni renvoyée dans les villes pour augmenter le nombre des chômeurs, ni précipitée vers les autres pays européens pour accroître la main d'œuvre immigrée plus ou moins clandestine ? Comment moderniser l'agriculture pour la rendre viable économiquement sans pour autant la lancer dans un modèle productiviste ou intensif ? Comment valoriser ses atouts dans l'Union élargie ? Il serait grand temps que ces propositions soient mieux connues par les Polonais eux-mêmes.

Précisément, à quelques mois du référendum sur l'adhésion, la pauvreté du débat public sur l'agriculture est un grand sujet d'inquiétude. Le temps presse pour convaincre les Polonais, non pas tant des bienfaits de leur future entrée dans l'UE que de la possibilité d'engager des réformes positives. Il devient urgent de leur montrer que la campagne peut offrir à ses habitants des conditions de vie et de travail modernes. A ce stade, il serait probablement utile de se remémorer deux « libérations » en douceur des paysans et de leurs familles qu'ont pratiqué à trente ans de distance les dirigeants de France et d'Irlande. Pour la première, dans les années 60, ce fut un patient travail de formation technique et économique, de vulgarisation et d'entraide ; pour la seconde, ce fut une politique de valorisation des initiatives de développement rural et la promotion de la diversification des activités agricoles. Ces deux méthodes tout à fait différentes de diffusion des bonnes pratiques et de responsabilisation des agriculteurs ont réussi à mettre l'évolution de leur statut en phase avec le développement économique et à changer leur image à leurs propres yeux et à ceux des urbains. Et si les dirigeants polonais tiraient profit de telles expériences ?

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
1. APERÇU DU PAYSAGE AGRICOLE EN POLOGNE	3
1.1. La structure et l'organisation du secteur	3
<i>1.1.1. La dimension sociale de l'agriculture polonaise</i>	<i>3</i>
<i>1.1.2. La structure foncière</i>	<i>5</i>
<i>1.1.3. Les caractéristiques de la production agricole</i>	<i>7</i>
<i>1.1.4. L'industrie agroalimentaire</i>	<i>8</i>
<i>1.1.5. L'organisation du marché agricole</i>	<i>8</i>
<i>1.1.6. Les échanges commerciaux</i>	<i>9</i>
1.2. La politique de soutien au marché agricole	10
1.3. Les problèmes agricoles majeurs	11
2. LES ACTIONS GOUVERNEMENTALES EN FAVEUR DE LA TRANSFORMATION DE L'AGRICULTURE ET DU MONDE RURAL	13
2.1. Les stratégies gouvernementales de développement de l'agriculture et des zones rurales	13
<i>2.1.1. « La stratégie à moyen terme de développement de l'agriculture et des zones rurales »</i>	<i>14</i>
<i>2.1.2. « La politique cohérente de développement structurel pour les zones rurales et l'agriculture 2000 – 2006 »</i>	<i>15</i>
<i>2.1.3. « Le Pacte pour l'agriculture et les zones rurales »</i>	<i>16</i>
2.2. Les institutions de gestion de la politique agricole et de développement rural	17
<i>2.2.1. Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture (ARMA)</i>	<i>18</i>
<i>2.2.2. Agence des marchés agricoles (AMA)</i>	<i>18</i>
<i>2.2.3. Fondation des programmes d'aide à l'agriculture (FAPA)</i>	<i>19</i>
2.3. Les programmes de soutien au développement agricole et rural	19
<i>2.3.1. Le programme SAPARD</i>	<i>19</i>
<i>2.3.2. Le programme d'activation des zones rurales (PAOW)</i>	<i>22</i>
<i>2.3.3. Le programme pour la promotion de la qualité des denrées alimentaires</i>	<i>23</i>
3. LE DEBAT POLITIQUE ET INTELLECTUEL SUR L'AGRICULTURE	25
3.1. Le débat politique	25
<i>3.1.1. La coalition gouvernementale et sa politique agricole</i>	<i>26</i>
<i>3.1.1.1. L'agriculture dans le programme de SLD</i>	<i>27</i>
<i>3.1.1.2. La vision de l'agriculture polonaise dans le programme de PSL</i>	<i>27</i>
<i>3.1.2. Les partis de l'opposition parlementaire</i>	<i>28</i>
<i>3.1.3. Les syndicats et les associations d'agriculteurs</i>	<i>30</i>
3.2. Les analyses des experts	31
<i>3.2.1. Le courant dominant d'expertise</i>	<i>32</i>
<i>3.2.2. Les controverses autour du programme SAPARD</i>	<i>36</i>
3.3. Les négociations agricoles	37
CONCLUSIONS	41
ANNEXES	44
Annexe 1 : les initiatives des ONG	44
Annexe 2 : la réglementation récente portant sur le développement rural	46
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	47

INTRODUCTION

L'agriculture polonaise fait peur à tout le monde : l'Union européenne, les gouvernements successifs, les partis politiques et même les agriculteurs. Ce mastodonte historique qui peine à se transformer est pourtant destiné à rejoindre le Marché Unique où il doit survivre face à la concurrence des agricultures occidentales beaucoup plus performantes.

L'amplification du mécontentement des milieux agricoles face à la prochaine intégration de la Pologne dans l'Union européenne ainsi que les difficultés accompagnant les négociations dans le chapitre 7 placent l'agriculture et l'aménagement des territoires ruraux au rang de « problème n° 1 » du point de vue politique, économique et social. Avec ses quelque 2 millions d'exploitations, dont 80% inférieures à 10 hectares, l'agriculture polonaise constitue « un volet difficile » des négociations d'adhésion à l'Union.

La mauvaise humeur des agriculteurs polonais n'est pas étonnante. Les changements dans l'agriculture après 1989 s'avèrent beaucoup plus modestes que dans d'autres secteurs de l'économie, ce qui a amplifié les écarts de niveau de la vie entre la ville et la campagne. Alors que la croissance en Pologne stagne depuis près des deux ans, il paraît difficile à concevoir un ratrappage structurel rapide des zones rurales. Les chiffres du chômage, le déficit budgétaire ainsi que la liste des restructurations encore à opérer montrent que la trajectoire de convergence vers le niveau de vie moyen des zones rurales de l'UE est semée d'obstacles. A tout cela s'ajoute le fardeau coûteux de la reprise de l'acquis communautaire qui est énorme dans le chapitre agricole.

Le désenchantement des agriculteurs par rapport au changement de la stratégie gouvernementale dans les négociations avec les Quinze, amplifié par le sentiment d'injustice ressenti suite à la proposition de la Commission de janvier dernier est visible dans les derniers sondages. Selon Dr. Barbara Fedyszak-Radziejowska, les habitants des zones rurales estimeraient que le gouvernement Buzek aurait mieux représenté leurs intérêts que celui de Leszek Miller¹. La crise économique qui touche l'agriculture polonaise actuellement a provoqué la montée de la popularité des mouvements populistes, tels Samoobrona dirigé par Andrzej Lepper qui, au printemps 2002, recevait l'appui de près d'un quart de la société.

Vue la difficulté de gestion de la surproduction dans plusieurs branches agricoles et afin d'éviter l'aggravation d'une crise sociale, le gouvernement Miller a été forcé à prendre des décisions qui, à leur tour, n'ont pas rencontré la sympathie de la Commission européenne et des Etats membres de l'UE, telles que la suspension pendant trois mois de l'importation du contingent hors taxe du blé de l'UE ou, auparavant, les controverses autour du projet d'achat des propriétés foncières en Pologne.

L'intégration de l'agriculture polonaise dans la Politique Agricole Commune (PAC) soulève de nombreux défis. Pour les relever, il est sûrement nécessaire de procéder à une accélération radicale et une intensification du processus de transformation du secteur agro-alimentaire et de la campagne entière afin d'améliorer la situation dramatique d'aujourd'hui. Il faut agir rapidement et avec force pour contrer l'accumulation de phénomènes négatifs qui caractérisent les zones rurales. La mise en œuvre d'une politique agricole puissante et

¹Krystyna Naszkowska: "Un fiasco complet", Gazeta Wyborcza 26/06/2002

pluridimensionnelle s'avère impérative si on souhaite que le monde rural en Pologne puisse à moyen terme rattraper son retard.

Mais le débat sur les perspectives rurales en Pologne semble être empêtré par la complexité et l'ampleur des problèmes irrésolus qui sont « emmagasinés » dans des zones rurales depuis plusieurs décennies. Il est temps de provoquer une discussion sérieuse et intégrant toutes les conséquences pour définir une vision à long terme en dépassant les politiques d'urgence d'aujourd'hui, non seulement dans les déclarations, mais surtout dans les actions.

La présente étude vise à examiner les stratégies et les propositions des acteurs divers liés à la politique agricole en Pologne et susceptibles de résoudre efficacement les problèmes structurels économiques et sociaux qui s'annoncent dans l'agriculture et les zones rurales.

Ce document est structuré de manière à présenter la plus vaste spectre des idées, des conceptions et des programmes politiques cherchant à répondre aux questions essentielles pour la Pologne d'aujourd'hui : Quel modèle de développement du monde rural en Pologne est souhaitable et réalisable dans les années à venir ? Est-il cohérent avec les tendances récentes de la réforme de la PAC ? Quels sont les objectifs et quelle place pour l'agriculture dans le développement local, économique et social ? Comment augmenter la productivité de l'agriculture polonaise sans approfondir la crise qui touche les zones rurales aujourd'hui ? Comment stimuler l'appui aux initiatives locales et s'engager vers des processus de développement rural durable ?

Dans la première partie, nous présenterons les principaux indicateurs et les tendances qui ont caractérisé l'agriculture polonaise dans la dernière décennie. Les données provenant majoritairement de l'Office central polonais des statistiques, sont complétées par celles d'Eurostat et de l'OCDE.

Dans la deuxième partie, nous nous pencherons sur les stratégies annoncées par les pouvoirs publics et les actions entreprises dans les zones rurales en vue de leur modernisation.

Enfin, dans la troisième partie, nous examinerons les positions et les propositions actuellement débattues. Les programmes des mouvements politiques les plus importants en ce qui concerne le monde rural seront étudiés. Puis, nous analyserons les avis des experts agricoles et ruraux qui nourrissent la discussion sur le devenir du monde rural en Pologne ainsi que la position de la Pologne dans les négociations d'adhésion à l'Union européenne dans le chapitre agricole.

Nous terminerons ce parcours des visions et des scénarios de développement du monde rural en Pologne par trois conclusions sur le choix d'un modèle le plus pertinent à la veille de l'élargissement.

1 - APERÇU DU PAYSAGE AGRICOLE EN POLOGNE

La Pologne est une exception en ce qui concerne la collectivisation obligatoire des exploitations pratiquée par le système soviétique, la propriété agricole privée restant une forme largement dominante pendant le communisme. Les producteurs agricoles polonais éprouvent de grandes difficultés à se moderniser et à faire face à la pression de la concurrence communautaire ainsi que, de plus en plus souvent, d'autres pays candidats mieux positionnés sur le marché agricole international. A l'origine de ces difficultés se trouvent un modèle d'exploitations de très petite taille et fragmentées, la difficulté d'obtenir des crédits pour effectuer les investissements et la libéralisation commerciale asymétrique avec de l'UE. Aujourd'hui, le secteur agraire en Pologne sert de « filet de sûreté » pour ceux qui ont perdu leur travail dans d'autres secteurs brutalement restructurés ces dernières années. Pourtant, parmi les pays candidats, les agriculteurs polonais ont la réputation d'être les plus influents en Europe de l'Est, car la politique agraire de l'Etat y est plus protectionniste que dans n'importe quel autre pays candidat.

Au cours de la transformation de l'économie nationale, les secteurs des services, de l'industrie et de la construction ont gagné progressivement en importance, tandis que le secteur agro-alimentaire a perdu nettement son poids. En 2000, la part de l'agriculture, y compris la chasse et la sylviculture, a représenté 2,8% du PIB avec une tendance à la baisse continue (11,8% en 1988 et 6,4% en 1994).

1.1. La structure et l'organisation du secteur

1.1.1. *La dimension sociale de l'agriculture polonaise*

La Pologne, 9^{ème} pays en Europe par sa superficie (312 685 Km²) et le plus grand des 12 candidats à l'adhésion, possède un secteur agricole très important. Sur une population de 38,7 millions, 14,7 millions (soit 31,8%) de personnes vivent dans les zones rurales.

L'importance sociale et économique du secteur primaire en Pologne est encore beaucoup plus grande que dans d'autres pays européens. Dans certaines régions, l'agriculture est toujours le secteur principal de l'économie. Les zones rurales comptent près de 8 millions des actifs et les prévisions démographiques à court terme confirment une tendance positive à cet égard². Selon les données de l'Office Général Statistique³ (GUS, recensement 1996), l'emploi agricole, y compris la chasse et la sylviculture, concernait officiellement encore presque 4 millions de personnes, soit 25,8% de toute la population active (4,3% au sein des Quinze). Ce chiffre a diminué ces dernières années et les plus récentes estimations parlent de 18 –19%, ce qui est proche des données d'Eurostat (selon lesquelles l'emploi agricole représente plus de 2,6 millions des personnes, c'est-à-dire 18,5% des actifs). Avec la Roumanie, où encore 45% de la main-d'œuvre travaille dans le secteur agricole, la Pologne est le pays qui compte le plus de paysans parmi les dix pays candidats de l'Europe Centrale et Orientale. C'est donc là où la restructuration du secteur est le problème social le plus important à résoudre immédiatement.

² Rosner Andrzej: Typologia wiejskich obszarów problemowych. IRWiR PAN, Warszawa, 1999

³ Au moment de la finalisation de cette étude les nouvelles données officielles du recensement officiel agricole mené en mai - juin 2002, préparées sur la base de la méthodologie harmonisée avec celles de l'UE, n'étaient pas encore connues.

La proportion de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture est très élevée, principalement à cause des pénuries d'emplois dans d'autres secteurs. Plus de 70% des habitants des zones rurales sont employés dans le secteur agricole.

Ce chiffre peut paraître extrêmement élevé mais il faut souligner que, compte tenu de l'importance du chômage, près de 70% des personnes employées dans l'agriculture travaillent à mi-temps. 44% des chômeurs vivent dans des zones rurales où le taux de chômage est largement supérieur à la moyenne nationale⁴. Il est caractéristique que les régions où les fermes d'Etat ont dominé dans le passé, ont tendance à enregistrer les niveaux de chômage les plus élevés. L'importance du chômage caché parmi les exploitants agricoles est un problème essentiel et selon les estimations des experts, il peut même atteindre le chiffre de 1,7 millions⁵.

Type de revenu dans les zones rurales	%
Les exploitations agricoles privées	72,20
L'auto-emploi (self-employment)	1,60
Le travail dans le secteur informel	0,10
Les bénéfice de sécurité sociale, dont :	19,70
⇒ Bénéfices de la retraite	10,70
⇒ Pensions	7,20
Autres indemnités sociales	3,10
Autres revenus	3,40

Source : GUS, Annuaire statistique 2001

L'existence de nombreuses contraintes telles que le caractère dispersé de l'habitat (la densité moyenne : 124 habitants/Km²) complique le développement des infrastructures et l'organisation des services, ce qui, à son tour, rend difficile la modernisation et la restructuration rapide des zones rurales et explique pourquoi le secteur des petites et moyennes entreprises a autant de difficultés pour y émerger.

Le décalage important entre la contribution de l'agriculture au PIB et le nombre des personnes employées révèle une très faible productivité de la main-d'œuvre et traduit l'importance de l'agriculture à temps partiel. Cette basse productivité se reflète dans le niveau des revenus agricoles.

La création d'entreprises dans les zones rurales rencontre aussi d'autres barrières telles que le bas niveau de formation et des capacités organisationnelles ainsi qu'une faible mobilité des habitants des zones rurales. Les personnes disposant d'une formation supérieure ou d'un diplôme de niveau supérieur au Baccalauréat représentent 3,6% parmi les agriculteurs ; seulement 16,2% ont le niveau du Baccalauréat⁶. La réforme du système éducatif de 1999 avait, entre autres, pour objectif de changer cet état de choses et d'améliorer l'accès à l'éducation des jeunes ruraux. Actuellement l'éducation et la formation dans les zones rurales font l'objet de plusieurs programmes, comme celui de l'Agence pour la Modernisation et la

⁴ W. Szmulewicz: les changements structurels en Pologne. Conseil national de la chambre polonaise d'agriculture. Troisième réunion du Comité consultatif mixte UE-Pologne, 2001

⁵ W. Michna: Bezrobocie na wsi i mozliwosci jego ograniczenia. "Studia i monografie". IERiGZ, n° 92, Warszawa 1999.

⁶ Stereotypy w Unii Europejskiej dotyczące polskiego sektora rolno-spożywczego. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej. Listopad 2000, Warszawa.

Restructuration de l’Agriculture, dont le but est « l’amélioration et la modification des compétences professionnelles des habitants de la campagne », celui de l’Agence de la Propriété Agricole du Trésor lancé en 1998 : « Programmes d’amélioration des chances éducatives des enfants de cités rattachées aux anciennes exploitations d’Etat » ou un des piliers du Programme d’Activation des Zones Rurales (voir dans la partie suivante de cette étude).

1.1.2. La structure foncière

Conformément à la loi fiscale agricole, l’exploitation agricole est définie en Pologne comme une unité dont la surface totale de terres arables dépasse 1 ha. Selon le recensement agricole général de 1996 il y avait en Pologne 2 041 380 exploitations⁷.

La surface agricole utile atteint 58,3 % de la surface totale du pays, soit 18,2 millions d’ha (un taux de 0,48 ha de terres arables par tête)⁸, ce qui constitue un taux plus important que la moyenne communautaire qui s’élève à 40,6%⁹. Les exploitations varient considérablement en ce qui concerne leur taille, leur volume de production et leur structure d’organisation.

En dépit des efforts du gouvernement communiste pour collectiviser le secteur agricole dans les années suivant la seconde guerre mondiale, la propriété privée est toujours restée majoritaire (seulement 20% des surfaces agricoles appartenait à l’Etat). La réforme du système économique et politique lancée par le nouveau pouvoir en 1989 a conduit encore à une plus grande réduction de la part du secteur public en agriculture et à l’introduction de nouvelles formes de propriété. L’Agence de la Propriété Agricole du Trésor d’Etat (AWRSP) a été créée en 1992 comme une institution gouvernementale chargée de la gestion de la vente et de la location des fermes d’Etat.

L’évolution de l’utilisation des terres agricoles dans la dernière décennie se présente comme suit¹⁰:

	1991	1996	2001
Total de la surface agricole utile (ha)	18 674 000	18 474 000	18 392 000
Secteur privé (ha)	14 948 000	16 854 000	17 052 000
% du total dont :	80%	91,2%	92,7%
- Exploitations privées de type familia	14 211 000	15 173 000	15 550 000
% du total	76,1%	82,1%	84,5%
- Coopératives d’agriculteurs	2 725 000	509 000	341 000
% du total	3,9%	2,7%	1,8%

⁷ Les résultats du recensement de 2002, qui vient de commencer ne sont pas encore connus à cette date.

⁸ Source: Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural

⁹ Agricultural Situation in the Candidate Countries. Country Report on Poland. July 2002. Directorate-General for Agriculture. European Commission.

¹⁰ “Struktura Gospodarstw Rolnych” w “Agroprzemiany”, 3(112)/ marzec 2002, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Secteur public	3 726 000	1 620 000	1 339 000
% du total dont :	20%	8,8%	7,3%
- Propriété d'Etat	3 477 000	1 242 000	956 000
% du total	18,6%	6,7%	5,2%
- Exploitations gérées par l'AWRSP ¹¹⁾	3 251 000	780 000	561 000
% du total	17,4%	4,2%	3,0

Source: Andrzej Kolodziej - *Struktura gospodarstw rolnych. Agroprzemiany. Mensuel de l'Agence de la propriété agricole du Trésor d'Etat, Mars 2002*

Le recensement agricole de 1996 a montré une différentiation significative de la surface cultivée des exploitations, selon les formes de propriété et selon les régions. Tandis que la taille moyenne des fermes est d'environ 8 ha, elle s'élève à 18 ha au nord-ouest du pays et seulement à 3 ha au sud. Les exploitations de taille réduite prédominent et cette structure évolue très lentement. De plus, ce modèle de la « petite exploitation » est traditionnellement ancré dans le paysage des certaines régions, notamment au sud-est du pays. Il apparaît donc que les changements importants de ce modèle ne peuvent être envisagés que dans une perspective lointaine.

Type de propriété	Surface moyenne des exploitations (ha de terres arables)
Exploitations privées du type familial	7,2
Coopératives d'agriculteurs	203
Propriétés du capital étranger	729
Propriétés du capital mixte	1 249
Propriétés d'Etat (y compris les exploitations appartenant à l'AWRSP)	636 1 550

Source : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural à la base du recensement du 1996.

Finalement, en ce qui concerne le tableau 'type de propriété' je vais continuer ma recherche. On pourrait le remplacer eventuellement par un tableau qui demonstre les differences dans la surface agricole entre la Pologne et l'Union europeenne. (selon l'Agence de la Propriete Agricole du Tresor d'Etat - donnees de 2000)

Surface	Pologne	UE-15
1-5 ha	16,4%	5,8%
5-10 ha	21,4%	5,6%
10-20 ha	24,0%	9,1%
20 - 50 ha	11,9%	20,8%
> 50 ha	24,1%	58,1%

Source: Andrzej Kolodziej - *Struktura Agrarna. Perspektywy przebudowy. Agroprzemiany. 7/8 - 2002*

Plus de la moitié de toutes les exploitations de type familial produisent, principalement ou exclusivement, pour leur approvisionnement propre. Malgré cela, de nombreux propriétaires

¹¹ L'Agence de la Propriété Agricole du Trésor d'Etat (AWRSP)

hésitent à vendre leurs terres de crainte de ne pas trouver un autre emploi. La production commerciale représente seulement 57% de toute la production.

1.1.3. Les caractéristiques de la production agricole

Les conditions atmosphériques instables – le climat de Pologne est en situation intermédiaire entre le climat continental de l'Europe centrale et celui plus modéré de l'Atlantique - et la rentabilité fluctuante de diverses filières de production sont les causes principales d'un manque de régularité dans la production agricole.

En général, cette production n'est pas réglée par un régime de quotas, à l'exception des rares contrats de fourniture dans les secteurs tels que les betteraves à sucre, les graines de colza, de fleurs et de légumes et de ce fait les producteurs doivent dans la plupart de cas subir eux-mêmes le risque des aléas de la production. La transition économique a eu plus d'impact sur l'élevage que sur les cultures et la baisse des revenus des ménages a beaucoup réduit la consommation de viande. En 2000, la valeur globale de la production agricole a atteint 87,6% de celle de l'an 1990.

Les céréales, cultivées sur 70%¹² des terres, sont le produit principal, fournissant environ 18% de la valeur de la production agricole totale. Elles sont suivies par la production laitière, plus de 16,5 %, et porcine, plus de 16,4%. Quant à la production agricole commerciale, les proportions changent, avec la part majeure venant de la viande porcine (23,6%), suivie par la production de lait (20,2%), et enfin les céréales (12%). Dans la production commercialisée le rapport moyen entre les valeurs de la production végétale et animale est inversé par rapport à celui de la production globale puisque les produits végétaux entrent dans la consommation intermédiaire et dans la consommation intérieure. La Pologne a aussi une production importante des pommes de terre, de volailles et d'œufs, de bovins et de betteraves sucrières.

Production	1990		2000	
	% globale	% commerciale	% globale	% commerciale
Production végétale	50,6	33,1	53,3	37,4
- Céréales	19,2	8,7	18,0	12,0
blé	7,9	5,2	8,1	8,9
seigle	4,0	1,9	2,6	1,3
orge	2,9	1,1	2,4	0,7
- Pommes de terre	6,3	2,5	10,9	4,1
- Betteraves à sucre	3,2	5,1	2,4	4,0
- Légumes	6,8	7,0	6,2	6,8
- Fruits	3,5	4,1	4,3	5,2
Production animale	49,4	66,9	46,7	62,6
Bétail	7,8	11,9	4,0	6,1
porcs	21,5	29,2	16,4	23,6
volaille	3,8	5,0	4,9	7,3
- lait	11,1	13,5	16,5	20,2
- œufs	3,6	3,6	3,7	4,1

Données : *Maly Rocznik Statystyczny 2001, GUS*

¹² toutes les données de 2000 sont présentées à la base de l'Annuaire Statistique 2001 de l'Office Générale Statistique (GUS, *Maly Rocznik Statystyczny 2001*).

L'horticulture est un secteur bien développé en Pologne, qui offre une gamme diversifiée de fruits et de légumes frais et transformés. Les secteurs des fruits rouges et des champignons sont également porteurs pour ce pays. La Pologne produit par exemple 25% de la production mondiale de groseilles et cassis¹³. Les baies polonaises, telles que les fraises ou les framboises, et le jus de pomme de haute qualité sont particulièrement renommés.

Dans ce paysage agricole on peut observer une prédominance des exploitations du type mixte où la culture et la production animale vont de pair, tandis qu'il manque des exploitations hautement spécialisées. Même parmi les exploitations de plus grande taille (à partir de 50 ha) 38% se spécialisent uniquement dans la production végétale, 17% dans la production animale, environ 45% représentant un type mixte de production.

Un des points forts de l'agriculture polonaise est le respect de l'environnement. Caractérisée par une main-d'œuvre importante, elle est épargnée par nombre de problèmes écologiques qui ont conduit à engager la discussion sur la réforme de la politique agricole à l'intérieur de l'UE. L'utilisation réduite de produits chimiques caractérise l'agriculture polonaise. Par exemple, la consommation d'engrais minéraux sur les sols principalement moins fertiles, s'élève en moyenne à 97,8 kg/ha, c'est-à-dire un tiers de la consommation des Pays-Bas. L'utilisation de pesticides est environ sept fois plus basse que la moyenne de l'OCDE.

Si la production agricole a stagné, les industries alimentaires ont connu une forte expansion, particulièrement en ce qui concerne la transformation de la viande et de la volaille, la production des boissons alcoolisées, le sucre et les confiseries.

1.1.4. L'industrie agroalimentaire

L'industrie agroalimentaire, qui est un secteur important en Pologne, a enregistré de bonnes performances au cours des dix dernières années : la production a augmenté rapidement et l'investissement dans le secteur a doublé dans la période 1993-95. Les entreprises de transformation alimentaire comptent parmi les plus grandes compagnies du pays. La plupart de ces entreprises étant dans le secteur public, le programme de privatisation devait être réalisé à court terme. Ce secteur a attiré une part considérable des investissements directs étrangers. Cependant, la croissance rapide de la productivité et de l'emploi dans le secteur a été gravement ralentie, suite de la crise en Russie en 1998.

1.1.5. L'organisation du marché agricole

Le développement des organisations de producteurs en Pologne s'avère relativement faible en comparaison des Quinze. Il ne faut toutefois pas oublier que l'économie de marché y existe depuis seulement une dizaine d'années. Le cadre juridique de ce processus est donné par la loi du 15 septembre 2000, et ses amendements ; les groupements de producteurs agricoles et leurs unions peuvent être créés par au moins dix producteurs (propriétaires, exploitants et bailleurs) qui s'occupent de la même production. Les groupements peuvent fonder des unions locales, régionales et nationales ; ils peuvent aussi obtenir le soutien du budget de l'Etat pour leur activité administrative et leurs investissements. Selon les estimations de la Fondation des Programmes de Soutien pour l'Agriculture (FAPA), il existe à présent environ 450 à 500

¹³ Jean Charles Lollier: Quelle politique agricole et rurale pour les pays candidats à l'adhésion à partir de 2004 et quelles incidences pour les agriculteurs et les zones rurales. Avenir et territoires. Juin 2002. CNASEA.

groupements de producteurs en Pologne, dont la moitié fonctionne dans le secteur des fruits et légumes et environ une centaine dans la production porcine¹⁴.

1.1.6. Les échanges commerciaux

La politique commerciale dans les secteurs agricole et agroalimentaire relève de différents accords multilatéraux et bilatéraux (GATT/OMC, ALECE, accord européen et accords de libre échange avec la Lituanie et Israël). Les échanges de produits agricoles occupent 8% des exportations et 6,7% des importations du commerce polonais en total.

Depuis 1992, la Pologne est déficitaire dans les échanges de produits agricoles et alimentaires, notamment en ce qui concerne le commerce avec l'Union européenne qui est devenue son principal partenaire commercial agricole (48,6 % des exportations et 51 % des importations en 2000). Cet état de chose résulte non seulement des écarts concurrentiels, mais aussi de la différence dans le soutien de ce secteur en Pologne et dans l'Union. La deuxième place dans les échanges de produits agricoles revient aux anciens Etats de l'Union soviétique avec lesquels la Pologne présente un bilan positif (près de 496 millions de dollars en 2000). Cet échange commercial a pourtant beaucoup souffert suite à la crise économique en Russie en 1999, les exportations polonaises ayant été dans une grande partie remplacées par celles de l'Union européenne, très concurrentielles au niveau du prix.

(millions de dollars)	1990	1992	1998	2000
Exportations	1 902	1 931	3 123	2 650
Exportations vers l'UE	1 204	1 094	1 340	1 287
Importations	667	1 973	3 866	3 183
Importations de l'UE	343	1 006	1 855	1 622
Balance commerciale	+1 235	- 42	- 743	- 532
Balance avec l'UE	+ 861	+ 88	- 515	-335

Source : Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 9-10/2001

Les produits alimentaires transformés occupent une part plus élevée dans le chiffre d'affaires du commerce extérieur, particulièrement dans les exportations. Traditionnellement, la viande et ses sous-produits, les fruits et les légumes (eux aussi transformés) sont les articles principaux des exportations. Les importations sont dominées par les produits qui ne peuvent pas être cultivés sous le ciel de la Pologne, tels que le café, le thé, les agrumes ainsi que les poissons, les graisses et les huiles d'origine végétale, le fourrage. Des importations élevées de céréales sont également notées occasionnellement.

En dehors de l'accord européen qui a constitué la base de la libéralisation des échanges commerciaux en septembre 2000, les représentants de la Commission européenne et de la Pologne sont parvenus à un accord « double zéro » sur la libéralisation réciproque de leurs échanges de produits agricoles. L'accord prévoit la libéralisation d'une partie très importante des échanges bilatéraux de produits agricoles tels que presque tous les fruits et légumes, la viande (viande porcine, volaille, viande bovine), le fromage, le beurre, le lait en poudre et le blé. A présent, la Pologne négocie avec la Commission les modalités d'un nouvel accord

¹⁴ Stereotypy w Unii Europejskiej dotyczące polskiego sektora rolno-spożywczego. SAEPER. Listopad 2000, Warszawa

« double profit » qui porte sur davantage de libéralisation dans le commerce agricole entre les deux partenaires.

1.2. La politique du soutien au marché agricole

Le secteur agricole est resté en grande partie à l'écart des efforts continus de restructuration et de modernisation de l'économie nationale. Dès le début de la période de transition, la Pologne s'est dotée d'une économie du marché très libérale avec une liberté de prix et une faible protection aux frontières. La libéralisation économique totale a été considérée comme la méthode la plus efficace pour traiter le désordre économique hérité de la période communiste. Dans les premières années après le changement de système, le gouvernement a également rencontré des difficultés pour élaborer des programmes portant sur l'agriculture et les agriculteurs en tant que groupe social particulier, gardant l'illusion que les exploitants étaient moins menacés par le spectre du chômage qui devenait un problème social et économique de plus en plus important en Pologne.

Dans ce contexte il est intéressant de mentionner l'étude de Paweł Starosta¹⁵ de l'Université de Łódź, qui explique partiellement ce retard de la modernisation et de la restructuration de la politique agricole et celle du développement rural. Starosta met l'accent sur la façon dont s'est déroulée la privatisation des anciennes fermes d'Etat selon des critères idéologiques et pas économiques. Des unités plus efficaces du point de vue de l'organisation du travail et de la productivité ont été traitées de la même manière que des unités complètement inefficaces. En conséquence, on a éliminé des exploitations qui maintenues dans leur forme précédente auraient eu des chances de survivre et de devenir rentables dans les nouvelles conditions économiques. Ces démarches ont mené, d'une part, à une augmentation de plus en plus importante du chômage (tant déclaré que déguisé) et, d'autre part au morcellement de la structure des terres vendues, ce qui a eu très souvent pour conséquence la diminution de la productivité et de la rentabilité des exploitations. Par conséquent, au lieu d'un processus progressif de modernisation, on a pu observer les symptômes de la « repaysannisation » et/ou l'émergence d'une « sous-classe rurale ».

Starosta souligne la faiblesse du budget et la docilité excessive des pouvoirs publics à l'égard des groupes à capitaux étrangers qui étaient intéressés principalement par les investissements dans le secteur alimentaire leur garantissant un retour rapide des sommes investies ou par la spéculation dans les bourses, tandis que les zones rurales manquaient des investissements essentiels.

Confrontée à de nouvelles règles du jeu telles que l'ouverture des frontières, la privatisation et la libéralisation des prix du marché, l'agriculture en a immédiatement subi les conséquences : augmentation des prix d'achat, baisse des prix de vente, chutes importantes des productions suivies par la chute des revenus réels. Depuis, le gouvernement a renforcé les mesures de contrôle aux frontières, les droits de douane étant portés au taux moyen d'environ 20%, et il a introduit des prix minimums pour le blé, le seigle et les produits laitiers. Le principal organisme d'intervention est devenu l'Agence des marchés agricoles (AMA), habilitée à stabiliser les marchés en achetant des quantités pour les stocker quand les prix baissaient et en les débloquant quand l'offre faiblissait, ainsi qu'à fixer le prix minimum et à fournir des crédits préférentiels.

¹⁵ Paweł Starosta : *Rural Development and Peripheral Capitalism. The Case of Poland*. University of Łódź. 2001

Tout cela n'a pas empêché une baisse progressive et constante des revenus agricoles au cours de la dernière décennie, qui à présent se situent *au-dessous* de la moyenne du pays. Cette situation devient de plus en plus inquiétante car en 2001 la Pologne a enregistré un recul très important du revenu agricole de 10,3% par rapport à 2000¹⁶.

Le montant total des dépenses prévues pour le secteur agricole pour l'an 2002, y compris les financements provenant d'aides étrangères telles que les crédits de la Banque mondiale, le programme PHARE et le programme SAPARD, s'élèvent à 21 milliards de PLN (équivalant de 5,25 milliards d'euro¹⁷), ce qui constitue 11,38% de toutes les dépenses budgétaires¹⁸. Comme dans les années précédentes, la majeure partie (plus de 70%) a été consacrée au système de sécurité sociale des exploitants agricoles (KRUS).

La partie la plus importante dans les dépenses budgétaires de l'Etat qui s'élèvent à près de 3,9 milliards de PLN (0,98 milliards d'euro) concerne le développement rural (40%), l'aide à l'agriculture, notamment au progrès biologique (17%), et le développement des marchés agricoles (8%).

Depuis 2001 les politiques des marchés et des prix, notamment pour des céréales et pour la viande de porc, se caractérisent par le niveau élevé des interventions. Les prix des céréales et de la viande de porc ont même atteint des niveaux plus élevés que dans les Etats membres de l'UE. Au début 2002 de grands stocks de céréales et la surproduction d'autres denrées ont provoqué une crise sur le marché en provoquant la suspension pour une période de trois mois de l'accord « Double zéro » en ce qui concerne l'importation des céréales communautaires.

1.3. Les problèmes agricoles majeurs

En résumé, avant d'examiner le contenu des stratégies et des programmes divers consacrés au développement de l'agriculture et des zones rurales, il nous semble pertinent de bien définir les défis auxquels ces programmes spécifiques doivent faire face :

- L'emploi excessif dans le secteur agricole. Le chômage déguisé dans l'agriculture (des travailleurs dont le travail est totalement ou partiellement superflu dans les fermes) est estimé par les statistiques non officielles d'Etat à environ 900 000 des travailleurs¹⁹. Moderniser et restructurer le secteur agricole sans détruire les communautés rurales est un des principaux défis que la Pologne doit relever.
- Dans plusieurs exploitations la surface cultivée et la production sont trop faibles pour rentabiliser l'activité et ceci ne permet pas d'investir dans les nouvelles technologies assurant la meilleure qualité des produits, ni dans l'amélioration des conditions sanitaires.
- Les revenus des agriculteurs en déclin (qui ne sont pas subventionnés comme c'est le cas dans les Etats membres de l'UE) sont très souvent insuffisants pour assurer la qualité de vie de la famille.

¹⁶ Revenu de l'activité agricole en 2001 – Union européenne et pays candidats (édition 2002) Eurostat.

¹⁷ Selon le cours d'échange de début juillet 2002.

¹⁸ Budżet na rolnictwo w 2002 roku. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 1-4/2002

¹⁹ Données du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

- Le manque de stabilité de l'offre et de la demande qui résulte du développement insatisfaisant du marché agricole (faibles liens entre les producteurs, les usines de transformation et les grossistes).
- La pression croissante de la concurrence des produits étrangers subventionnés.
- Le manque de sources alternatives de revenu pour les agriculteurs. Seulement 1,5% d'entre eux mènent leurs propres entreprises hors de l'agriculture, tandis que 15,2% travaillent dans les secteurs non-agricoles²⁰.

²⁰ Ibidem

2. LES ACTIONS GOUVERNEMENTALES EN FAVEUR DE LA TRANSFORMATION DE L'AGRICULTURE ET DU MONDE RURAL

Après la période de planification centrale où la concurrence et le marché libre étaient inexistant, la politique agricole polonaise devait être redessinée pratiquement à partir de zéro. Jusqu'au milieu des années 90, comme le souligne Wiktor Szmulewicz²¹, les gouvernements successifs n'ont pas su se doter d'une politique agroalimentaire cohérente et à long terme, qui aurait pu créer chez les agriculteurs un sentiment de stabilité, tandis que la politique de développement rural a manqué de conséquence et d'un soutien financier indispensable. Les exploitations agricoles, privées de la capacité d'autofinancement, dans cette période de changements intra et intersectoriels brusques, ont pris un retard très important par rapport aux autres domaines de l'économie nationale. Aujourd'hui, la situation est un peu différente : d'une part les deux derniers gouvernements ont appuyé leur action sur des plans à moyen terme et créé des organismes de gestion ad hoc, d'autre part plusieurs programmes ont commencé d'être appliqués.

2.1. Les stratégies gouvernementales de développement de l'agriculture et des zones rurales

En raison des difficultés évidentes de modernisation des zones rurales et de la persistance de niveau élevé de l'emploi agricole, le développement rural est devenu une des priorités des gouvernements dans la seconde moitié de la décennie 90. Pour la première fois, on retrouve cette priorité dans la « Stratégie pour la Pologne » de 1994, qui propose quatre objectifs pour la politique rurale : la rénovation des villages, y compris la création d'emploi et l'encouragement aux activités non agricoles, la promotion de la modernisation des structures et processus de transformation des denrées agricoles, le soutien au développement des infrastructures socio-économiques telles que les coopératives, les bourses de commerce, les réseaux téléphoniques et routiers et les services de vulgarisation agricole.

A la fin des années 90, trois stratégies de développement rural ont été élaborées par le gouvernement Buzek ; elles représentent les premiers pas vers une approche multidimensionnelle en ce qui concerne la restructuration et la modernisation du secteur agroalimentaire et des zones rurales et pourraient constituer un bon départ pour une politique agricole complexe. Le projet de Plan National Préliminaire de Développement 2000 – 2003 ainsi que le Plan National de Développement 2004-2006²², qui mettent beaucoup d'emphase sur le problème d'activation de la population rurale, font référence à la « Politique Cohérente de développement structurel pour les zones rurales et l'agriculture 2000 – 2006 » comme le document fondamental pour l'avenir des ces deux politiques en Pologne.

²¹ Wiktor Szmulewicz: Les changements structurels en Pologne. Conseil national de la chambre poolonaise d'agriculture. 2001

²² Le Plan National Préliminaire de Développement 2000-2003 préparé par le Ministère de l'Economie dessine les directions et les mesures du développement de l'économie polonais; il met l'accent sur la gestion des programmes PHARE, ISPA et SAPARD attribuées à la Pologne par l'UE dans le cadre de l'aide de préadhésion. Sa continuation, le Plan National de Développement 2004-2006 constitue une base de négociation avec l'Union européenne en ce qui concerne la future participation de la Pologne dans des programmes communautaires au delà de 2004.

2.1.1. « La Stratégie à moyen terme de développement de l'agriculture et des zones rurales »

Cette proposition de la coalition gouvernementale AWS-UW a été un premier essai de réponse au besoin de construction d'une stratégie cohérente pour le développement de la campagne polonaise. Approuvé par le gouvernement en avril 1998, le document a été intégré un an plus tard dans le Pacte pour l'Agriculture et les Zones Rurales, après un large débat entre les représentants du gouvernement, du Parlement, des organisations agricoles et des milieux académiques.

Ce document avait un caractère ouvert ce qui signifiait qu'on pouvait le modifier en fonction du changement de la situation dans l'économie polonaise et sur le marché agricole. Il ne contenait aucun calendrier de mise en œuvre des mesures proposées, ni de cadre budgétaire.

Les objectifs principaux de la Stratégie étaient :

- l'ajustement législatif et institutionnel dans le secteur alimentaire à la veille de l'intégration à l'UE – la décentralisation de la gestion dans la politique agricole ;
- la modernisation et la restructuration du secteur agroalimentaire (avec un accent mis sur l'amélioration de la qualité de la production dans toutes les phases de chaîne de production) afin d'améliorer sa compétitivité, y compris l'augmentation de la surface moyenne des exploitations ;
- l'augmentation du revenu agricole grâce à la diminution des coûts de production et la stabilisation du marché agricole ainsi que le développement de l'emploi non-agricole – l'objectif étant de séparer clairement l'agriculture de production de l'agriculture familiale;
- l'amélioration de la qualité de vie des habitants des zones rurales grâce au développement des infrastructures.

Les mesures de modernisation proposées dans la Stratégie allaient dans deux sens :

- des mesures **économiques**, pour les exploitations agricoles spécialisées produisant sur le marché, le gouvernement avait proposé l'introduction de la TVA permettant de diminuer les coûts de production ainsi que l'élaboration d'un système fiscal cohérent (l'introduction de l'impôt foncier), avec un système de dégrèvements et des exemptions au titre des investissements productifs. Le maintien du système d'exemptions pour les agriculteurs pluriactifs était aussi proposé, de même qu'un système de dégrèvements pour les investisseurs qui créaient les nouvelles possibilités d'embauche dans les zones rurales, ainsi que des bonifications pour les prêts à l'investissement et l'agriculture biologique.
- des mesures **sociales** portant entre autres sur un système de dédommagements pour les agriculteurs renonçant à la production sur le marché (la construction du système était envisagée dans le cadre du PHARE), un système de préretraites (qui d'ailleurs a été adopté début 2002), une réforme du système d'assurance en agriculture, qui devait être bâti de la même façon que le système d'assurance dans d'autres secteurs (selon une cotisation diversifiée).

Cette stratégie a été accueillie par des réactions hostiles au sein du Parlement, jugée trop généraliste, inadaptée aux besoins et aux défis de l'agriculture polonaise. Un sujet de controverse a été aussi la proposition de diminution radicale des importations.

2.1.2. « La Politique cohérente de développement structurel pour les zones rurales et l'agriculture 2000 – 2006 »

Ce document, approuvé par le Conseil de Ministres le 13 juillet 1999 est un programme multi annuel de restructuration et de modernisation de l'agriculture et des zones rurales dans une perspective à moyen terme. Le document identifie les problèmes les plus importants de la politique structurelle des zones rurales, tels que :

1. Pour les zones rurales :

- Le manque d'une infrastructure technique et sociale bien développée
- Le niveau bas de la formation et des capacités professionnelles
- La monoproduction caractéristique de certaines régions
- L'activité économique, sociale et culturelle peu développée
- Le taux très élevé du chômage
- Le niveau relativement bas des revenus agricoles– ce qui restreint la demande des biens et des services
- Une faiblesse relative des organismes de soutien aux agriculteurs

2. Pour le secteur agricole :

- La dispersion des terres agricoles
- L'inadaptation des productions agricoles aux besoins du marché interne et à l'exportation
- Le manque d'organisations des marchés agricoles cohérentes
- Le niveau insuffisant d'investissement dans les exploitations agricoles
- D'importantes lacunes en ce qui concerne la technologie, le marketing et la gestion

3. Pour l'environnement :

- Des lacunes d'équipements de protection de l'environnement
- Le besoin d'un aménagement du territoire respectueux de l'environnement.

Etant donné l'ampleur et la diversité des problèmes à surmonter, le document fixe les objectifs suivants en vue de la modernisation de l'agriculture polonaise :

- Augmenter les revenus agricoles grâce à la création d'emplois hors de l'agriculture – le document souligne la nécessité d'assurer des conditions de vie et de travail qui répondent aux standards mondiaux et qui permettent à la société agricole de développer des activités diverses, sur l'amélioration d'infrastructure et sur la création d'un environnement favorable au développement des activités hors de l'agriculture ;
- Réduire les coûts de production afin d'améliorer la compétitivité de l'agriculture polonaise sur le marché mondial grâce à l'amélioration des structures foncières, la modernisation des exploitations, le renforcement de la position des agriculteurs en ce qui concerne l'organisation du marché agricole ;
- Garantir les conditions pour le développement harmonieux et équilibré des zones rurales, la protection de l'environnement et la valorisation de l'héritage culturel en minimisant les effets nuisibles de l'agriculture sur la nature grâce au développement de l'agriculture écologique, à l'augmentation des forêts, à la formation professionnelle et à la promotion des activités artisanales.

Le programme précise l'ensemble des mesures de développement rural, y compris les investissements envisagés qui incluent :

- La construction des réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et de traitement des déchets, le développement du réseau téléphonique, la modernisation et le développement du réseau routier local ainsi que la modernisation du réseau électrique ;
- L'amélioration de la structure foncière portant sur 550 000 ha grâce à des crédits préférentiels d'achat des terres, l'accélération de l'agriculture biologique (350 000 exploitations), l'introduction du soutien à la préretraite en agriculture (30 000 personnes jusqu'à l'adhésion), la création d'emplois pour 615 000 personnes ;
- Le boisement de 200 000 ha, le développement du système de protection contre les inondations et la sécheresse.

Ce vaste programme n'est pas accompagné d'une proposition budgétaire pour les années 2000-2006, mais seulement d'une répartition des ressources budgétaires qui se présente de la façon suivante :

- budget de l'Etat : 45%
- ressources des autorités territoriales : 20%
- ressources propres des agriculteurs : 20%
- aide pré-adhésion de l'UE : 15%

« La politique cohérente » ne s'intéresse pas à la problématique de la modernisation de l'industrie alimentaire pour laquelle un programme séparé est envisagé.

Ce programme adopté par le gouvernement Buzek a été entériné par le gouvernement Miller comme une stratégie fondamentale pour la transformation de l'agriculture et des zones rurales en Pologne.

2.1.3. « *Le Pacte pour l'agriculture et les zones rurales* »

Le gouvernement polonais a adopté en juillet 1999 (la dernière partie concernant le financement a été adoptée en septembre 2000)²³ un vaste programme de restructuration de l'agriculture polonaise en vue de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, à l'horizon des 15 à 20 années à venir. Ce programme, cherchant à résoudre les problèmes de l'agriculture polonaise d'une manière assez complète et dans une perspective à long terme, a été préparé après plusieurs séries des consultations sociales et interministérielles, pendant lesquelles les points de vue régionaux ont été pris en considération.

Le Pacte prévoyait principalement une forte diminution du nombre des exploitations et des agriculteurs, l agrandissement des exploitations, le développement des infrastructures et la création de nombreux emplois, ainsi que le soutien à l'éducation dans les zones rurales. Le gouvernement y envisageait aussi la mise en place d'un système de retraites anticipées pour les propriétaires de terres de plus de 5 hectares qui les vendraient à d'autres agriculteurs, ce qui en conséquence pourrait mener à l'augmentation de la surface moyenne des exploitations.

²³ Un Pacte pour l'agriculture ; Pologne. Bulletin Economique et Commercial. Bimensuel 59-60. Sept.-oct. 1999

Un des principes de base pour la mise en œuvre du programme proposé était celui de la mobilisation et de l’implication des autorités locales et des agriculteurs individuels dans ce processus.

Le Pacte était constitué de quatre piliers :

- ***Le soutien donné à l'agriculture en vue de l'amélioration de la productivité.*** (L'accélération des structures foncières, l'augmentation de la productivité agricole et l'augmentation des revenus agricoles, la modernisation des marchés agricoles). Parmi les mesures envisagées se trouvaient : l'intervention sur les marchés pour certaines productions et la politique de stabilisation des prix, le soutien à la production biologique, le soutien à l'exportation (jamais réalisé sauf sur le marché du sucre!), la lutte contre la concurrence déloyale. L'accent était mis sur la mobilisation des agriculteurs pour la gestion du marché, en vue de diminuer le rôle des intermédiaires dans la redistribution des produits primaires et logiquement, de réduire les coûts de production.

- ***Le développement de l'entrepreneuriat dans les zones rurales et la création de l'emploi hors agriculture*** – la création des réseaux locaux de centres d'appui aux entreprises, la promotion des zones rurales afin d'y attirer les investissements, le développement du tourisme, de l'agritourisme, des services ainsi que de l'artisanat, la création des PME grâce à des fonds locaux de garantie et aux crédits bonifiés pour les entreprises créatrices d'emplois et aux micro-crédits pour les chômeurs voulant démarrer une activité.

- ***La politique sociale*** pour les zones rurales consiste dans l'augmentation du niveau de l'éducation dans des zones rurales (la suppression des lacunes du système relatives au niveau insuffisant de l'apprentissage des langues ou l'informatisation des écoles), notamment grâce au système des bourses d'études pour les étudiants, l'amélioration des standards dans le domaine de la santé (l'accent mis sur la réinsertion sociale et professionnelle des personnes handicapées) ainsi que du système d'assurances sociales, la lutte contre l'exclusion sociale.

- ***L'institutionnalisation du partenariat et du dialogue social dans les domaines de l'agriculture et du développement rural*** jouait un rôle crucial dans la révision des propositions du Pacte, dans le suivi de sa mise en œuvre ainsi que dans la résolution des conflits sociaux éventuels. Pour réaliser ces objectifs, le Pacte prévoyait l'établissement d'organismes responsables : le Secrétariat des Organisations Agricoles et Rurales (une représentation permanente à Bruxelles a été envisagée), le Forum de l'Agriculture Polonaise et le Conseil du Développement Rural.

Cette proposition, malgré des lacunes évidentes a été un premier essai multidimensionnel du projet de la modernisation de l'agriculture et de son rapprochement avec les standards européens. Précédée par des consultations publiques, elle a échoué, n'étant pas adoptée par le Parlement. L'opposition parlementaire l'a dénoncée comme n'étant qu'un élément de campagne présidentielle du chef de mouvement AWS (Action électorale « Solidarité »), Marian Krzaklewski.

2.2. Les institutions de gestion de la politique agricole et de développement rural

Pour assurer la gestion des programmes nationaux et communautaires, plusieurs organismes ont été créés récemment, l'Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture (ARMA), l'Agence des marchés agricoles (AMA) et la Fondation des programmes d'aide à l'agriculture (FAPA). Actuellement le processus de mise en place de l'ARMA et de l'AMA qui ont été élevées au rang d'organismes payeurs pour le programme SAPARD et, après

l'adhésion, pour les programmes communautaires financés au titre du FEOGA, touche à sa fin.

2.2.1. Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture (ARMA)

Parmi les trois organisations liées étroitement au Ministère de l'agriculture et du développement rural, qui accompagnent la transformation de l'agriculture en Pologne, l'ARMA est celle qui est chargée de gérer les crédits à l'agriculture et d'aider les exploitations dans leur gestion financière afin de réduire le coût des intrants. Les deux autres sont : l'APA (Agence de la Propriété agricole) qui s'occupe de la privatisation des fermes et des entreprises agroalimentaires appartenant à l'État et l'AMA (Agence des Marchés agricoles) qui veille à la régularisation des cours sur les marchés des produits agricoles de base.

L'ARMA a été créée en 1994 conformément à la loi du 29 décembre 1993 qui établit son statut et ses fonctions en tant que principale institution gouvernementale responsable du soutien des zones rurales dans leur transformation. Elle agit notamment en ce qui concerne : les investissements dans le secteur agroalimentaire, les actions entreprises afin de promouvoir l'emploi hors de l'agriculture, le développement des infrastructures dans les zones rurales, l'amélioration des structures foncières, le développement des marchés agricoles, la formation et le conseil professionnel en agriculture.

Les moyens financiers attribués à l'ARMA, en provenance du budget d'Etat et des aides étrangères, sont redistribués sous forme de prêts bonifiés à l'investissement, de subventions pour la modernisation des infrastructures de production, pour les investissements dans l'amélioration des qualifications professionnelles ainsi que des garanties d'Etat. L'aide est destinée principalement aux agriculteurs, aux entreprises de transformation et aux marchés agricoles, aux investisseurs qui veulent créer des emplois dans les zones rurales, aux autorités locales qui réalisent les projets du développement des territoires ruraux, aux organismes de conseil et de formation pour leurs habitants. Le soutien est fourni par l'ARMA selon la règle de complémentarité des ressources propres des bénéficiaires.

L'ARMA a une structure décentralisée, les 16 agences régionales assurant une exécution efficace des programmes.

2.2.2. Agence des marchés agricoles (AMA)

L'Agence des marchés agricoles (AMA) est le principal organisme public d'intervention. Elle a été créée tout au début de la transition, au printemps 1990 pour stabiliser les prix des produits agricoles.

L'AMA intervient actuellement sur le marché de plusieurs façons, par :

- des achats directs d'intervention financés par le budget public ;
- des achats par l'intermédiaire d'un réseau d'entrepôts agréés, qui s'engagent à acheter le blé au prix d'intervention ;
- des paiements anticipés à certains producteurs (les producteurs qui acceptent d'entreposer leur production peuvent recevoir un paiement anticipé égal à 45 % du prix d'intervention) ;
- des subventions à l'achat, au stockage et à l'exportation ;
- la gestion des mécanismes de quotas pour certains groupes de produits.

L'AMA est en outre chargée de fixer et d'administrer les prix minimums des produits laitiers et d'effectuer des achats d'intervention de viande de porc et de sucre.

2.2.3. Fondation des programmes d'aide à l'Agriculture (FAPA)

Composée des plusieurs sections, la FAPA apporte son soutien au Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural depuis 1994 en ce qui concerne le suivi et l'analyse des problèmes de la transformation de l'agriculture polonaise.

La section des Analyses économiques de la politique agricole SAEPR/FAPA y joue un rôle important. Parmi d'autres unités se trouve celle du suivi des marchés agricoles étrangers.

A présent la FAPA assure le secrétariat du Programme d'activation des zones rurales (PAOW) et sa coordination.

2.3 Les programmes de soutien au développement agricole et rural

Parmi les programmes de restructuration du secteur agroalimentaire et des zones rurales en Pologne, le programme de pré-adhésion SAPARD, qui a pour objectif principal l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie alimentaire, s'avère être le plus important, mais aussi le plus difficile dans son application. Un autre programme en cours est le Programme d'activation des zones rurales réalisé grâce aux crédits de la Banque mondiale ; son objectif est de dynamiser les changements dans le monde rural. Un troisième programme plus spécifique vise la valorisation des produits de qualité.

2.3.1. Le programme SAPARD

Le lancement du programme Sapard en Pologne a pris du retard. Finalement au début de juillet 2002 la Commission a accrédité l'agence nationale chargée de gérer les aides de SAPARD, l'ARMA. Les fonds alloués pour 2000 pourront être utilisés au moins jusqu'à la fin de 2002 (la Commission aurait accordé une prolongation d'exécution), et ceux pour 2001 le seront entre 2001 et 2003.

La dotation budgétaire attribuée à la Pologne s'élève à 186,683 millions d'euros. L'aide communautaire pourra représenter jusqu'à 75% de l'ensemble des dépenses publiques éligibles tandis que le reste sera couvert par le budget de l'Etat et des collectivités locales.²⁴ Une grosse partie de cette somme sera en priorité versée au secteur de la production laitière, pour l'amélioration des normes de production (les standards de production de l'industrie agroalimentaire dans cette filière), le développement des infrastructures rurales, la modernisation des exploitations agricoles, ainsi que la diversification des sources de revenu des agriculteurs.

²⁴ Rural development programmes for Poland, Hungary, Bulgaria, Czech Republic, Latvia and Slovenia endorsed. Rapid; Press Releases. 14/09/2000

Le Programme Opérationnel pour SAPARD²⁵, approuvé par la décision de la Commission européenne [C(2000)3046] du 18 octobre 2000, est conforme aux orientations données par le Plan National pour la Préparation à l'Adhésion qui définit les priorités dans le domaine: l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique structurelle cohérente de développement rural, l'harmonisation de la législation et de l'administration responsable des affaires vétérinaires et phytosanitaires, la modernisation des plusieurs branches du secteur alimentaire (notamment l'industrie laitière, la transformation de la viande, des fruits et des légumes), la promotion de l'agriculture biologique et la préparation à l'intégration dans la Politique Agricole Commune.

1. Priorité 1 : Amélioration de l'efficacité du marché du secteur agroalimentaire

- a. Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits de l'agriculture et de la pêche (l'amélioration des structures pour le contrôle de la qualité et les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, pour la qualité des denrées alimentaires et la protection des consommateurs ; la création de groupements de producteurs) – 37.3%
- b. Investissements dans les exploitations agricoles (les méthodes de production agricoles visant la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel, l'amélioration des terres et le remembrement, la gestion des ressources hydrauliques agricoles) – 17.3%

2. Priorité 2 : Amélioration des conditions relatives aux activités économiques et à la création d'emplois

- a. Développement des infrastructures rurales (création de services de remplacement et de gestion des exploitations agricoles, établissement et mise à jour des registres fonciers) – 27.3%
- b. Diversification des activités économiques dans les zones rurales en vue de la création d'activités non agricoles ou de revenus alternatifs – 11.3%

3. Priorité complémentaire : Mise en valeur des ressources humaines

- a. Mesures agro-environnementales et forestières (projets pilotes pour la rénovation et le développement des villages, la protection et la conservation du patrimoine rural, la sylviculture, y compris le boisement des zones agricoles, les investissements dans les exploitations sylvicoles appartenant à des propriétaires privés ainsi que la transformation et la commercialisation des produits sylvicoles) – 1.9%
- b. La formation professionnelle et la vulgarisation agricole (études, suivi, campagnes d'information et de publicité) – 2.1%
- c. Assistance technique – 2.7%

²⁵ Le Plan Opérationnel a été préparé en jumelage avec plusieurs Etats membres (la France, l'Irlande, l'Allemagne, le Danemark et la Finlande) dont le chef de file était le Royaume-Uni.

4. Allocations financières par priorité (millions d'euro)

Priorités et mesures 2000-2006	Coût total	Enveloppe publique totale	Participation de l'UE	Contribution privée	Part des allocations (%)
1. L'amélioration de l'efficacité du marché					
Transformation et commercialisation des produits agricoles et produits de la pêche	1 195,520	597,760	448,320	597,760	38%
Investissement dans les exploitations agricoles	554,891	277,445	208,084	277,445	18%
2. Le développement économique					
Infrastructures rurales	445,960	437,040	327,780	8,920	28%
Diversification des activités en vue de la création de revenus de remplacement	362,773	181,386	136,040	181,386	11%
3. Les mesures complémentaires					
Méthodes agricoles visant la protection de l'environnement	30,560	30,560	22,920		2%
Formation professionnelle	34,146	34,146	25,610		2%
Assistance technique	35,350	35,350	32,463		1%
TOTAL	2 659,200	1 593,687	1 201,217	1 065,511	100%

Le programme SAPARD a été créé pour soutenir les efforts des pays candidats pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture en vue de leur adhésion. Il doit contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques tels que l'amélioration et la viabilité économique de l'industrie agroalimentaire des PEKO, leur adaptation aux normes sanitaires et aux exigences européennes en matière d'hygiène et de qualité du Marché Unique ainsi que la promotion du développement rural multifonctionnel, notamment grâce à la création des conditions favorables à des activités économiques non-agricoles dans les zones rurales.

Mais, vu l'ampleur des problèmes persistants dans les zones rurales en Pologne, la question qui se pose est : SAPARD peut-il d'une manière profonde et durable renverser les tendances à la marginalisation d'un nombre croissant de population rurale ou ne va-t-il pas, contrairement à son but, contribuer au renforcement des inégalités qu'elles soient statutaires ou territoriales?

Des voix s'élèvent pour dénoncer le fait que la réalisation du programme SAPARD ne progresse pas suffisamment vite et que seulement une partie restreinte des agriculteurs peut en bénéficier. La participation au programme n'est pas facile : il faut préparer, avant la fin 2003 au plus tard, des *business plans*, recevoir leur acceptation auprès des institutions de gestion, déposer les demandes et engager l'investissement, sur des fonds propres et des crédits accordés, car les fonds SAPARD ne sont payés qu'après la fin de travaux. Nous reviendrons sur l'évaluation plus approfondie des modalités de la mise en œuvre du programme dans la partie III de notre étude.

2.3.2. Le Programme d'activation des zones rurales (PAOW)

La réalisation du programme a démarré au mois d'octobre 2000 et sera achevée en juillet 2004. Le programme dispose d'un budget de 297,9 millions € dont plus de la moitié est cofinancée par des crédits de la Banque Mondiale (BERD – 118.8 millions €).

Les trois objectifs-clés du PAOW sont les suivants :

- l'augmentation du taux d'emploi dans les zones rurales ;
- le soutien au développement du partenariat local et au développement régional ;
- l'aide à la construction de la capacité institutionnelle indispensable pour gérer efficacement les fonds structurels de l'UE.

Le PAOW s'adresse aux villages et petites villes (jusqu'à 15 000 habitants) et ses composantes sont les suivantes :

- Le développement de l'infrastructure – 65%. Dans ce cadre le programme prévoit le financement de la modernisation et du développement des réseaux de distribution d'eau, des canalisations et des stations d'épuration, de la gestion des déchets, de l'infrastructure routière des gminas²⁶ et powiats²⁷. Le programme prévoit aussi la formation de l'administration locale dans le domaine de la gestion des projets de développement des infrastructures. Cette partie du PAOW concerne toutes les voïvodies. Son budget a été délégué aux unités régionales sur base des critères suivants : le taux du chômage, le taux du chômage « déguisé », le nombre d'habitants et la surface de la région. Le cofinancement va de 30% pour les projets de réseaux de distribution d'eau, jusqu'à 50% pour d'autres projets. La part de financement du budget des autorités régionales ne peut pas être inférieure à 30%. L'institution de coordination est l'ARMA.

- La requalification professionnelle – 15%. Cette composante est destinée à aider les habitants des zones rurales qui se trouvent dans une situation économique très difficile et comprend la préparation des analyses et la recherche en ce qui concerne le marché du travail ainsi que le programme de requalification et d'insertion des chômeurs dans des zones rurales (conseil et information, recherche d'emploi, formation professionnelle). Cet élément du PAOW est réalisé dans les sept voïvodies où le taux de chômage est habituellement le plus élevé (kujawsko-pomorskie, lubelskie, malopolskie, podkarpackie, swietokrzyskie, warminsko-mazurskie, zachodniopomorskie). Les personnes éligibles sont les chômeurs, les agriculteurs possédant une exploitation de moins de 3 ha ainsi que leurs parents, à la condition que le revenu par tête soit inférieur au revenu moyen. Cette partie du Programme est gérée par le Département des programmes pré-adhésion et des programmes structurels du Ministère de l'emploi et de la politique sociale en coopération étroite avec les unités responsables de la mise en oeuvre au niveau des voïvodies.

- La formation – 8%. Au cœur de la préoccupation des institutions qui s'occupent du développement rural se trouve l'augmentation des qualifications des jeunes diplômés des écoles primaires et secondaires dans les zones rurales (le développement du réseau scolaire est cofinancé à hauteur de 42%, l'augmentation du niveau de la formation de 59% à 62%, l'informatisation à 67%). Cette mesure concerne les sept voïvodies qui se caractérisent par le

²⁶ Gmina – le niveau principal et inférieur de collectivité dans le système territorial polonais (équivalent de la commune)

²⁷ powiat – le niveau intermédiaire de collectivité dans le système territorial polonais (entre les gminas et les voïvodies), l'équivalent des cantons français au niveau de taille.

taux du chômage structurel très élevé ((kujawsko-pomorskie, lubelskie, malopolskie, podkarpackie, swietokrzyskie, warminsko-mazurskie, zachodniopomorskie). La gestion du programme est assurée par le Ministère de l'éducation nationale en coopération étroite avec les unités régionales responsables de la mise en œuvre.

- Les micro-crédits – 7%. Cette partie du programme est destinée aux habitants des villages et des petites villes (moins de 15 000 habitants) dans cinq voïvodies (kujawsko-pomorskie, malopolskie, podkarpackie, warminsko-mazurskie, zachodniopomorskie). Le soutien peut être sollicité par les chômeurs qui veulent trouver du travail hors de l'agriculture, les petits entrepreneurs et les chefs d'exploitations de moins de 3 ha. Le micro-crédit atteignant jusqu'à 20 000 PLN peut être accompagné d'une subvention de 3600 PLN (à la condition que l'entreprise bénéficiaire existe depuis moins d'un an). Les bénéficiaires peuvent profiter aussi d'un conseil professionnel sur place. Cette partie du Programme est gérée par le Département des programmes de pré-adhésion et les programmes structurels du Ministère de l'emploi et de la politique sociale en coopération étroite avec les unités responsables de la mise en route au niveau des voïvodies.

- L'administration – 4%. L'amélioration de la capacité institutionnelle de l'administration locale est soutenue grâce à deux programmes : le Programme du développement institutionnel qui est un projet-pilote réalisé dans trois voïvodies (malopolskie - powiat myslenicki, podlaskie – powiat lomzynski, zachodniopomorskie – powiat gryfinski) et le Programme de formation dans tout le pays. Le premier programme a pour but la modernisation de l'organisation intérieure en ce qui concerne la gestion des projets stratégiques, la gestion des cadres, l'amélioration du niveau des services publics, la construction du partenariat au niveau local. L'institution chargée de la mise en œuvre de cette mesure est l'Unité de la Programmation auprès du Ministère des affaires intérieures et de l'administration.

- La gestion du programme – 1%. Au niveau national, le PAOW est géré par le Comité National de Pilotage et l'Unité de Coordination du Programme. Des institutions similaires ont été créées aussi au niveau régional.

2.3.3. *Le Programme pour la promotion de la qualité des denrées alimentaires*

En 2000, le ministre de l'agriculture et du développement rural a lancé un programme pour la labellisation et la promotion de « La nourriture fine polonaise »²⁸. Ce label qui est synonyme de la plus haute qualité, de la garantie d'origine, de la sécurité et du goût exceptionnel, est accordé aux produits qui ont passé des examens très stricts du Conseil Académique indépendant. Ce programme a pour but de soutenir les producteurs qui sans compter sur des bénéfices rapides, produisent des denrées de la plus haute qualité, en utilisant exclusivement des matières premières polonaises. Jusqu'à présent ce label a été accordé à plus de 400 produits.

A côté des programmes coordonnés principalement par les institutions gouvernementales, l'émergence d'initiatives réalisées à l'échelle nationale et régionale par les ONG créées ces dernières années est sans aucun doute un signal positif. Les initiatives les plus remarquables sont : le Programme d'Initiatives Rurales réalisé par la Fondation du Développement Rural, les programmes du Fonds européen du développement des zones rurales en Pologne et de la

²⁸ Nogal Wiesław: Narodowy Program Promocji. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 9-10/2001

Fondation pour le développement de l'agriculture polonaise qui, avec des budgets souvent modestes, essaient d'implanter sur le sol polonais des démarches innovatrices pour réveiller les milieux ruraux du « marasme de l'époque précédente » (voir Annexe I).

3. LE DEBAT POLITIQUE ET INTELLECTUEL SUR L'AGRICULTURE

3.1 Le débat politique

Le sentiment d'être « les laissés pour compte de la transition »²⁹ est très répandu dans le monde rural. Ce n'est pas un hasard si les agriculteurs constituent le groupe le plus important de la société qui exprime le plus fortement l'idée d'avoir plus à perdre qu'à gagner en entrant dans l'UE. Jusqu'à présent aucune des nombreuses formations politiques n'a pu faire l'impasse sur la façon de résoudre les problèmes d'une agriculture perturbée constamment par les blocages du lobby agricole.

Il en est ainsi du programme proposé par le nouveau gouvernement dans le cadre de sa Stratégie de développement économique annoncée au mois de janvier 2002. Sans surprise, ce document reconnaît que la modernisation de l'agriculture polonaise et l'amélioration des conditions de vie des habitants des zones rurales constituent des problèmes névralgiques pour la Pologne et qui ne peuvent pas être résolus uniquement grâce à l'augmentation de la production agricole. Cette façon de raisonner tout à fait correcte se heurte néanmoins à l'absence de programme cohérent, la recette gouvernementale d'assainissement de l'agriculture polonaise étant principalement attachée à l'idée de son intégration dans la PAC. Dans ce contexte, le gouvernement annonce une politique d'intervention sur les marchés agricoles ajustée aux règles appliquées au sein de l'Union européenne. Il prévoit aussi l'introduction d'un système d'aides directes aux produits agricoles les plus importants et l'augmentation des achats d'intervention. Le fonctionnement du marché foncier sera réglé par la loi concernant la vente et la protection de la terre³⁰. Afin d'accélérer la concentration des terres, le gouvernement entend bonifier les prêts fonciers pour les jeunes agriculteurs. Le développement des infrastructures et la création des nouveaux emplois hors de l'agriculture ainsi que l'amélioration des conditions phytosanitaires de la production seront alimentés par les fonds communautaires qui, à leur tour, supposent l'achèvement rapide de la mise en place des institutions responsables de la gestion de cette aide communautaire et du système IACS³¹.

Les coûts des processus d'adaptation des institutions, de la législation et des interventions sur le marché sont estimés à environ 4 – 4,5 milliards de PLN (1 milliard d'euro) pour la période de pré-adhésion.

Selon Tadeusz Hunek³², l'expert de Institut du Développement de l'Agriculture et des Zones Rurales cette stratégie rassemble plutôt « une liste de voeux », à un vrai programme d'assainissement du secteur agro-alimentaire et ne prévoit pas de solutions alternatives au cas où le calendrier ne pourrait pas être respecté (sans même parler d'un échec des négociations d'adhésion).

²⁹ Ragaru Nadège, Halamska Maria: Quels porte-parole pour le monde rural? Les cas bulgare et polonais. "Le courrier des pays de l'est" 1013/2001

³⁰ Ce projet de loi est en cours de discussion à la Commission pour l'Agriculture et le Développement Rural du Parlement. Le premier projet gouvernemental a été rejeté comme trop restrictif en ce qui concerne l'achat de terres par les étrangers

³¹ IACS: Integrated Administration and Controlling System

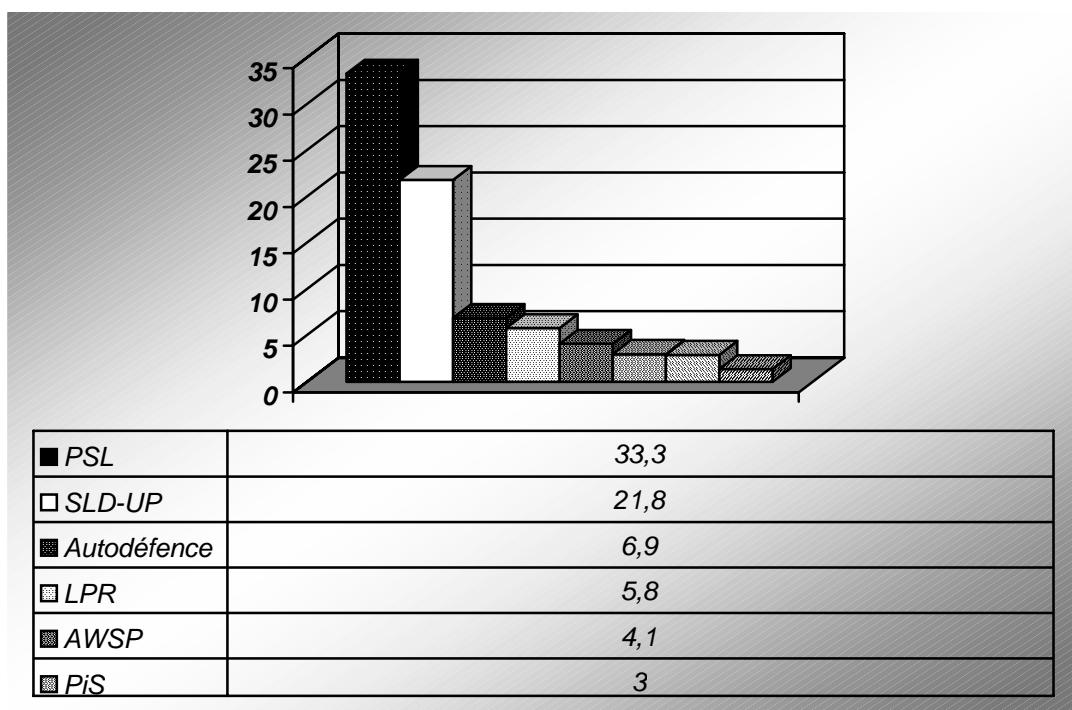
³² Le Strategia gospodarcza rzadu » Rzeczpospolita 07.02.2002

3.1.1. La coalition gouvernementale et sa politique agricole

Qu'un parti paysan puisse faire l'appoint dans une coalition gouvernementale montre toute l'importance de l'électorat paysan dans la société polonaise. Qu'il soit aux côtés des post-communistes peut paraître plus surprenant mais ce serait oublier que beaucoup de paysans évoquent la période communiste des années 70 comme celle d'un âge de prospérité aujourd'hui révolu, celle du temps « où on avait de l'argent pour s'acheter un tracteur »³³.

Selon les résultats des dernières élections parlementaires, l'expression de la voix rurale qui a joué un rôle politique important constamment depuis 1989 reste toujours le parti paysan polonais (PSL), héritier de ZSL, le parti paysan subordonné aux communistes et existant en tant que parti satellite jusqu'en 1989. Le PSL a été représenté dans la Chambre basse du Parlement à la suite de chacune de trois élections libres de la dernière décennie. Il a également participé au gouvernement de coalition avec les anciens communistes en 1993-97 et depuis l'automne 2001 le PSL forme l'actuelle coalition gouvernementale avec l'Alliance sociale démocrate (SLD) et l'Union du travail (socialiste). Ce parti est traditionnellement attaché à la protection du marché intérieur chère aux paysans. Une majorité de son électorat provient des habitants de la campagne et, dans son programme, il revendique un plus grand soutien de l'Etat pour les agriculteurs, en proposant par exemple l'introduction des taxes à l'importation et le ralentissement du processus de privatisation.

Les votes des agriculteurs dans les élections du 23 septembre 2001 (%)



Source : Janina Paradowska : Wybory po wyborach. « Polityka » 39/2001.

³³ L. Cartier, J-D. Terreaux : Pologne. Une agriculture paysanne menacée. Confédération Paysanne, n°159, janvier 2002

Même, si la coalition se veut résolument pro-européenne et, avec une détermination exemplaire, confirme le début de 2004 comme date souhaitée par la Pologne pour adhérer à l'Union européenne, la question paysanne risque quelque peu de perturber le gouvernement.

3.1.1.1. L'agriculture dans le programme du SLD

Leur lointaine 28^{ème} position, dans la liste des priorités du programme de SLD, certifie pourtant que les problèmes de l'agriculture polonaise ne se trouvent pas au cœur des préoccupations du parti qui détient le pouvoir en Pologne. Les positions du SLD dans ce domaine reprennent prudemment les éléments les plus importants des expertises menées par les instituts de recherche : modernisation du secteur agricole conduisant à la polarisation des exploitations avec d'un côté celles qui produisent pour le marché et de l'autre les petites exploitations pour lesquelles il faut assurer les sources de revenus alternatives autour ou hors de l'agriculture, accompagnement du processus de concentration de la propriété foncière, dynamisation des entreprises dans les zones rurales, renforcement des liens entre les agriculteurs et les marchés agricoles.

3.1.1.2 La vision de l'agriculture polonaise dans le programme de PSL³⁴

Le programme du PSL dénonce la politique suivie au début des années 90, inspirée par le « libéralisme orthodoxe » responsable de la dégradation des zones rurales en Pologne. Il considère que le secteur agricole se trouve dans la situation d'une crise profonde et que son équilibre ne peut pas être rétabli sans intervention de l'Etat.

Le PSL souligne qu'il ne faut pas oublier que la modernisation et la restructuration progressive des agricultures de l'Europe occidentale a profité de l'existence de certains facteurs favorables, qui n'accompagnent plus aujourd'hui la modernisation de l'agriculture polonaise, tels que : l'augmentation progressive de la demande des produits agricoles dans les décennies précédentes, l'absorption facile des surplus de la main-d'œuvre dans les autres secteurs de l'économie, les transferts budgétaires considérables à l'agriculture tant au niveau national qu'au niveau communautaire, la priorité donnée par les Etats aux progrès technique et biologique.

Au cours des dernières années, les coûts de la production agricole en Pologne ont augmenté plus vite que les prix des produits offerts sur le marché. En conséquence, les revenus des agriculteurs ont chuté de près de la moitié, ce qui a provoqué la diminution des investissements. Aujourd'hui seulement 10% des exploitations réalisent des investissements, 30% enregistrent un bilan positif insignifiant de leurs activités tandis que dans 60% des exploitations, ce bilan est négatif.

Le programme tire la sonnette d'alarme sur la situation actuelle de l'industrie de transformation qui a été largement rachetée par les capitaux étrangers, ce qui a provoqué son découplage de l'agriculture. Les agriculteurs n'ont pratiquement pas, sauf à quelques exceptions près, d'influence sur l'organisation et le fonctionnement de ce marché (par exemple pour le tabac, la bière ou les pommes de terre), ce qui renforce le conflit entre les producteurs et les entreprises de transformation. Il faut donc de manière inconditionnelle geler

³⁴ Czas na zmiane...Program społeczno-gospodarczy PSL, kwiecień 2001, Warszawa.

cette vente aux investisseurs étrangers, des entreprises appartenant encore à l'Etat, notamment en ce qui concerne la transformation de sucre. Pour pouvoir garantir aux producteurs des revenus leur permettant davantage de développement, il faut d'abord créer des liens sains entre ces deux branches du marché. C'est seulement de cette façon que l'on peut garantir la stabilisation des prix agricoles et faire face à la concurrence extérieure.

Le programme souligne que la fonction économique est seulement une des fonctions de la politique agricole, les autres aussi importantes étant :

- la garantie de sécurité alimentaire (existence de réserves suffisantes au cas de crise) qui doit être assurée par le budget national,
- le soutien de l'activité socio-économique dans les régions de faible densité ou dans les régions où l'activité agricole rencontre des conditions naturelles difficiles.
- La protection de l'environnement rural (garantie d'équilibre des écosystèmes, qualité alimentaire).

Le PSL propose d'instituer un modèle agricole reposant sur trois piliers :

- Le premier pilier correspond au **soutien de la production agricole** dans deux types d'exploitations :
 - Les grandes exploitations commerciales caractérisées par une grande productivité pour lesquelles il faut assurer les marchés.
 - Les exploitations de taille moyenne qui produisent des produits de haute qualité selon les méthodes traditionnelles sur le marché intérieur et pour l'exportation. Leur développement doit être largement soutenu par l'Etat qui introduira un système régional de régulation et des aides financières à l'instar de la PAC, prenant en compte la spécificité de la production et de l'organisation des marchés dans chaque région.
- Le second pilier porte sur **la création de l'emploi rural hors de l'agriculture** grâce au soutien donné au développement de l'éducation et de la formation, l'informatisation (télétravail), la modernisation des infrastructures, le système des primes fiscales et de crédits préférentiels pour les investisseurs qui créent des nouveaux emplois, la promotion de la culture des plantes oléagineuses utilisées comme sources de bioénergie (notamment dans les régions du nord-ouest de la Pologne où auparavant dominaient les grandes fermes d'Etat) .
- Le **pilier social** comprend les indemnités de chômage limitées dans le temps et l'introduction du système de préretraites dans les anciennes exploitations d'Etat.

3.1.2. Les partis de l'opposition parlementaire

Le programme politique de **Samoobrona** (Autodéfense) formulé dans une rhétorique simpliste, est un retour mélancolique à l'époque précédente. Sans proposer aucun changement dans l'agriculture polonaise, et dans les zones rurales, il formule ses propositions d'une manière revendicative censée plaire aux propriétaires des petites fermes d'autosubsistance. Samoobrona souhaitait que le gouvernement assure : l'égalité du traitement de toutes les exploitations en leur accordant un soutien aussi important qu'au sein de l'Union européenne, l'introduction de « règles saines » dans l'économie nationale qui permettraient d'estimer et de valoriser proprement les besoins du marché entre autres grâce à un bilan annuel obligatoire des besoins agroalimentaires d'Etat, la régulation des prix des produits agricoles pour que la production devienne rentable, le système de crédits préférentiels (au-dessous de 50% du taux d'inflation), la fermeture et le contrôle des frontières, l'introduction du « carburant agricole »,

la TVA à 0% pour les agriculteurs, des garanties d'Etat pour tout investissement agricole et toute la production³⁵.

La performance de Samoobrona dans les dernières élections parlementaires de l'automne 2001 est particulièrement frappante, car les sondages d'opinion réalisés six semaines avant les élections lui attribuaient un score de 3 % seulement au lieu des 10,2 % atteints.

Son chef, Andrzej Lepper se présente en tant que défenseur des agriculteurs opprimés. Il est parvenu à augmenter sérieusement le nombre de ses partisans en critiquant les gouvernements successifs et en propageant une vision du peuple polonais mis en esclavage par l'Union européenne. La société qui subit depuis des années le fardeau lourd de la transition peut facilement croire que « la privatisation n'a servi qu'à enrichir des voleurs »³⁶ et qu'il faut donc renationaliser une partie de l'économie pour améliorer cette situation. Ses remèdes sont simples et radicaux. Sa tactique consiste à éviter en même temps toutes les discussions idéologiques qui ennuient visiblement ses partisans. Grâce à sa rhétorique simpliste de « sagesse du peuple », Lepper a trouvé de nouveaux adhérents dans le groupe des agriculteurs aux revenus les plus bas. Nommé vice-président de la Diète après les dernières élections, il a été révoqué de ce poste peu après suite à de nombreux scandales.

L'agression reste la méthode préférée de Lepper et de ses partisans. Les barrages politiques semblent être le seul vrai programme de « Samoobrona ». Nombreux sont ceux qui partagent l'avis de Krzysztof Gottesman de « *Rzeczpospolita* » : « Il faut mettre fin à cette situation. Personne n'arrivera jamais à 'civiliser' Lepper, tandis que lui, il exploitera sans vergogne les libertés démocratiques pour aller encore plus loin et piétiner les règles démocratiques dès que cela lui plaira »³⁷.

La Ligue de familles polonaises (LPR), un parti catholique radical, représente des opinions politiques assez proches du parti de Lepper qui portent sur la garantie de l'autosuffisance agro-alimentaire du pays et en conséquence la fermeture des frontières pour en finir avec « l'inondation du marché polonais par des produits importés »³⁸. Son programme paraît pourtant plus modéré que celui d'Autodéfense, lorsqu'il annonce la nécessité d'investissements pour permettre aux zones rurales d'évoluer vers un modèle multifonctionnel durable (notamment le développement d'un secteur de bioénergie), en gardant en même temps la structure foncière diversifiée telle qu'elle est aujourd'hui. Bien que l'agriculture doive devenir un des moteurs du développement de l'économie polonaise, la LPR avertit les Polonais qu'il est très naïf de compter sur le soutien de l'Union européenne en ce qui concerne le développement du secteur agricole.

Le programme de la **Plate-forme des Citoyens**³⁹ (crée en janvier de 2001), un parti de l'opposition de centre-droit qui montre une bonne performance dans les sondages d'opinion, s'appuie sur une vision du monde rural qui semble aller plus loin de celles des experts académiques et porte sur une modernisation rapide du secteur agricole, qui ne doit plus être considéré comme un secteur « handicapé » de l'économie polonaise, les seules exploitations grandes et performantes pouvant être concurrentielles dans le Marché Unique.

³⁵ Tezy Programowe « Samoobrona ». Wybory 2001. « Prawica Polska » Pismo społeczno-polityczne.

³⁶ « Samoobrona attaque » par Paweł Wronski, « Gazeta Wyborcza » 25/6/2002

³⁷ « Il faut isoler Lepper » par Krzysztof Gottesman, « Rzeczpospolita » du 16/5/2002

³⁸ Tezy programowe Ligi Rodzin Polskich.

³⁹ Program Platwomy Obywatelskiej. 19 stycznia 2001 r.

Au contraire, la Plate-forme souligne l'obligation de modernisation du fonctionnement du marché agricole dans son ensemble, et notamment insiste sur une régulation plus stricte du système de paiement aux agriculteurs, afin d'éviter le blocage du capital qui doit circuler beaucoup plus vite qu'aujourd'hui. Une plus grande attention doit être aussi consacrée au développement du réseau des organisations agricoles à tous les niveaux. L'agriculture polonaise a un grand atout – son respect de la nature – et il faut pleinement en profiter, grâce à la promotion des produits de terroir de grande qualité autant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger. L'Etat doit faire tous les efforts pour protéger l'image des produits nationaux dans le monde.

Dans ce processus de réforme, la Plate-forme attribue un rôle crucial à la formation (il faut faciliter l'accès des enfants des zones rurales aux établissements scolaires de tous les niveaux) et au système de vulgarisation. Les services de conseil doivent être établis à tous les niveaux et dans toutes les branches d'activité des zones rurales (et pas exclusivement agricoles). La Plate-forme, en tant qu'un des plus grands supporters de l'intégration à l'UE, considère comme essentiel de bien définir la place future de l'agriculture polonaise au sein du Marché Unique. Ce secteur doit se trouver dans une position centrale de la stratégie du développement national et recevoir un soutien très important du budget (au-dessus de 3% de dépenses budgétaires). Les négociateurs polonais doivent assurer à l'agriculture polonaise les mêmes conditions dont jouissent les Etats membres d'aujourd'hui. Le système de régulation du marché foncier doit être construit de façon à permettre, avant tout, de prévenir les spéculations et la concurrence déloyale dans ce domaine.

Son partenaire dans la coalition formée récemment pour les élections locales, le « **Prawo i Sprawiedliwość** » (PiS – la Loi et la Justice), dont le leader, Lech Kaczynski, ministre de justice dans le gouvernement de Buzek, se présente comme un « shérif sans pitié », met l'accent sur la nécessité d'achèvement rapide du système IACS, sans lequel l'élaboration de la politique agricole efficace à long terme paraît impossible, le besoin de plus grand contrôle de la politique financière des trois agences gouvernementales responsables de l'agriculture (ARMA, AMA et APATE) et l'introduction d'un accord tripartie entre l'Etat , les autorités locales et les employeurs en ce qui concerne les conditions d'investissement dans les zones rurales (qui régirait entre autres les questions des primes d'investissement, de la promotion du boisement et des exploitations écologiques). Selon PiS l'Etat doit créer un système d'aide à la formation dans les zones rurales.

3.1.3. Les syndicats et les associations d'agriculteurs

Depuis 1989 trois organisations représentent majoritairement les intérêts des agriculteurs : Solidarnosc agriculture créée dans les années 80 ; à gauche, l'Union Nationale d'Agriculteurs, de Cercles et d'Organisations Agricoles (KZRKiOR), traditionnellement proche du PSL ainsi que le Syndicat de « Samoobrona ». Les Cercles agricoles en Pologne ont une longue tradition, ayant été créés en 1860, en représentation des intérêts des paysans à tous les échelons territoriaux. Leur activité se concentre notamment sur la formation, la vulgarisation et les activités sociales plutôt que sur une vraie action syndicale. Cette année, un Centre syndical de formation et d'information européenne a été créé à Varsovie à l'initiative de Cercles agricoles, avec, pour mission, d'informer sur les opportunités et les risques relatifs à l'entrée de la Pologne dans l'UE. Selon le président du KZRKiOR, Wladyslaw Serafin, en créant le centre, le syndicat assume la charge et la responsabilité de renseigner les agriculteurs sur l'intégration avec l'UE. Le centre animera des formations, conférences et séminaires et

organisera des compétitions et des visites d'études qui permettront de mieux comprendre l'UE.

La voix contestataire d'autres syndicats a été affaiblie dans la deuxième moitié des années 90 par l'émergence du mouvement « Samoobrona », avec son chef charismatique Andrzej Lepper, reconnu comme la plus radicale et la plus combative des trois organisations. Bien que Samoobrona se soit défini comme un parti paysan radical, il semble avoir bénéficié davantage du soutien des électeurs citadins mécontents. Ensemble, les organisations présentées ci-dessus forment un lobby agricole puissant, qui recourt souvent à des manifestations et des blocus afin de forcer les concessions du gouvernement.

Les actions de protestation de «Samoobrona », telles que la récente occupation du ministère de l'Agriculture, ont pour but de forcer le gouvernement à donner des garanties pour l'augmentation des prix d'achat du lait, de la viande et des céréales. Sous pression le gouvernement a décidé par exemple d'accélérer la date d'augmentation des subventions pour le lait, prévue initialement pour octobre, de subventionner les exportations de lait en poudre qui, stockées dans les magasins des laitiers, aggravent leur situation financière. Les agriculteurs déclarent que cette aide, quoiqu'insuffisante, leur permettra de continuer la production de lait et renoncer à la vente de leur vache pour l'abattage⁴⁰.

3.2. Les analyses des experts

La politique agricole du gouvernement ainsi que les conceptions d'évolution de cette politique proposées par les experts académiques ont dû être redéfinies dans la période de transition, vu que le libéralisme pur introduit tout au début de cette période a eu de graves répercussions sociales.

Le débat qui se déroule dans les milieux académiques sur le devenir du monde rural en Pologne a beaucoup évolué dans les dix dernières années et connu son essor ces derniers temps, semblant être encouragé par la perspective proche de l'intégration à l'Union européenne. Paweł Starosta⁴¹ estime que les milieux intellectuels traitant des questions rurales, qui ont été privés des possibilités d'échange scientifique dans les années 80, ne pouvaient pas identifier et apprécier proprement les processus principaux et des tendances du monde en voie de globalisation au début des changements systémiques. Il explique ainsi la naïveté de certaines théories parmi lesquelles celles qui croyaient que le pouvoir de l'agriculture privatisée et atomisée et l'auto-mobilisation des paysans, pourraient être les vecteurs suffisants du succès du monde rural en Pologne.

3.2.1. Le courant dominant d'expertise

Aujourd'hui les experts considèrent l'écart entre le développement de l'agriculture et celui des autres secteurs de l'économie polonaise comme le problème socio-économique le plus important de la Pologne, en constatant que l'attention qui lui est consacrée dans la discussion nationale est loin d'être suffisante. Malgré l'existence de stratégies officielles qui proposent des orientations souhaitables pour le développement du monde rural, on note le manque de suivi au niveau de leur mise en œuvre. Selon les experts, pour qu'une telle stratégie soit

⁴⁰ « Les pots cassés de Lepper » par K. Naszkowska, « Gazeta Wyborcza » 16/5/2002

⁴¹ Paweł Starosta Rural Development and Peripheral Capitalism. The case of Poland. University de Lodz. 2001

réalisée avec détermination il faut trouver des solutions politiques plus durables que les gouvernements successifs.

Cette stratégie doit s'inscrire dans un contexte européen et global, dont les facteurs sont les suivants⁴² :

- La concentration de la production et de la propriété foncière ;
- La diminution progressive du nombre des exploitations, de la part de main d'œuvre agricole et de la part de la production agricole dans le PIB ;
- L'augmentation progressive de la productivité et de la compétitivité sur les marchés agro-alimentaires avec un rôle croissant des coopérations multinationales et transnationales.

A présent, l'agriculture polonaise est en retard d'au moins 30 ans par rapport à l'agriculture de l'Union européenne. De plus, le rythme de modernisation et de réduction du nombre des exploitations au sein de l'UE dans la dernière décennie a souvent été plus rapide que celui de la Pologne. Devant le phénomène global de la « compression du temps et de l'espace », il est indispensable d'accélérer le processus de transformation de ce secteur. Une condition indispensable à cette transformation est une bonne conjoncture économique, qui s'exprime par un taux de croissance très élevé constant.

Aujourd'hui, la fonction sociale des zones rurales est devenue beaucoup plus importante que celle de production. Ceci se reflète dans l'application d'une politique défensive calculée pour soutenir le nombre constamment croissant des ménages des chômeurs et prévenir de cette façon l'apparition des conflits sociaux dans des zones urbaines. La politique orientée principalement vers la distribution des prestations sociales dans les zones rurales est inefficace à long terme car elle mène aux interdépendances croissantes entre le centre et la périphérie, et plus précisément à un état de dépendance des transferts de la ville vers la campagne qui pourtant, dans la situation budgétaire difficile de la période de la transition, ne laisse pas de marges de manœuvre pour la modernisation du rural.

Pawel Starosta⁴³ souligne que la politique de développement rural appropriée aux conditions polonaises doit être basée sur la plus grande compatibilité entre ses composantes économiques, sociales et culturelles. Elle est aussi éloignée de la doctrine ultralibérale que de celle du dictat d'Etat. Plutôt qu'une politique à l'échelle du pays entier, il faut envisager la création des plusieurs politiques dont les principes seront adaptés aux besoins spécifiques des régions.

Le principal objectif de la politique agricole doit être **la « désagrégation » des zones rurales**. La réalisation de cet objectif impose certaines conditions, telles que :

- La création d'un environnement favorable aux investissements ;
- L'élaboration d'une politique pluridimensionnelle de développement des zones rurales qui couvre trois principaux aspects : économique, social, culturel et environnemental ;
- La coordination interministérielle et la réduction de l'instabilité de cette politique provoquée par des changements politiques fréquents ;
- Le dialogue social qui permet d'articuler les intérêts des différents acteurs et qui mène vers une plus grande légitimité de cette politique vis-à-vis de la société ;
- L'aide extérieure au développement des zones rurales doit aller de pair avec la mobilisation de leurs ressources propres

⁴² Przyszlosc wsi polskiej – Wizje, strategie, koncepcje. Red. Lena Kolarska-Bobinska, Andrzej Rosner, Jerzy Wilkin. Instytut Spraw Publicznych, 2001

⁴³ Pawel Starosta: ibidem

- Cette nouvelle politique doit avoir un caractère structurel et engager les institutions publiques de tous les niveaux: central, régional et local.

Les objectifs de la restructuration et de la modernisation du monde rural proposées dans les analyses des experts indépendants se concentrent d'habitude autour des mêmes activités qu'il faut entreprendre. Les recommandations répétées le plus souvent se présentent comme suit :

- Le transfert des terres vers les exploitations plus grandes et à vocation commerciale ;
- Le passage du modèle paysan dominant vers la politique de soutien des producteurs ;
- Davantage de libéralisation du marché foncier et la simplification des procédures administratives ;
- L'augmentation des transferts de connaissance et de savoir-faire ;
- La mise en jachère des terres de qualité inférieure et leur boisement ;
- La diversification de l'économie dans les zones rurales.

La plupart des experts polonais s'accordent, ce qui est tout à fait cohérent avec les propositions gouvernementales, sur le fait que face à la pression concurrentielle croissante, seules les grandes exploitations (plus de 20 ha), qui se caractérisent par une productivité plus élevée et la haute qualité des denrées produites, peuvent être rentables à l'avenir. Seul ce type d'exploitation peut atteindre un haut degré de spécialisation et s'assurer des marchés pour ses produits. Selon les estimations des chercheurs de l'Institut d'Agronomie et de l'Economie Alimentaire, qui sont similaires aux estimations gouvernementales, pas plus de 700 000 exploitations grandes et performantes auront la chance de survivre dans le Marché Unique⁴⁴.

Dans ce contexte, il est intéressant de voir les études de T. Hunek et W. Dabkowski⁴⁵, qui portent sur la cristallisation du model tri-forme des exploitations polonaises. Sur la base des données du recensement agricole général de 1996, ils identifient trois catégories de fermes :

- Le sous-secteur (I) « social », où les revenus des exploitations proviennent des programmes sociaux ou d'autres sources hors agriculture, tandis que la production est auto-consommée.
- Le sous-secteur (II) des petites exploitations de l'agriculture paysanne traditionnelle, orientées vers l'allocation du travail et du capital à des activités non-agricoles de l'économie rurale.
- Le sous-secteur (III) de la production commerciale, relativement efficace du point de vue économique et technique, dominé par des entrepreneurs du type schumpeterien – prenant des risques, innovateurs et créatifs.

Selon l'étude de Dabkowski⁴⁶, le poids de chaque sous-secteur dans l'agriculture polonaise se présente (en 1999) comme suit :

(%)	Sous-secteur I	Sous-secteur II	Sous-secteur III
Part des exploitations	53,84	33,30	12,86
Pourcentage de la SAU	26,55	31,62	41,83
Part du travail agricole- (équivalent travailleurs à temps plein.)	38,53	38,92	22,55
Part de la production commerciale	4,78	21,78	73,44

⁴⁴ Maciej Walkowski : Rozwoj obszarow wiejskich i rolnictwa w Polsce wobec zmodyfikowanej polityki rolnej Unii Europejskiej. Przeglad zachodni. N° 1/2002

⁴⁵ T.Hunek : Multi-activity :The Challenge of Integrated Rural Economy Development. Conférence : Agriculture et espace rural : quel développement ? Varsovie, le 29-30 Novembre 2001.

⁴⁶ Dabkowski. W. : Proba usystematyzowania i scharakteryzowania zborowosci ekspansywnych gospodarstw rolnych na tle ogolu gosodarstw rolnych w Polsce. IRWiR PAN 1999.

Comme le montrent les données ci-dessus, les ménages agricoles de deux premiers sous-secteurs ne peuvent pas vivre uniquement de leur revenu agricole. Les études empiriques de l'IRWIR indiquent certaines tendances positives d'évolution dans le monde rural. La jeune génération de la population rurale manifeste un intérêt marqué pour le travail non-agricole. On observe une augmentation considérable de la mobilité de la population rurale. Le Professeur Hunek note aussi que les ménages dans les campagnes ont considérablement réduit la production de la nourriture pour eux-mêmes en raison de la diminution du nombre d'enfants des familles rurales, ce qui permet aux femmes de la campagne de chercher du travail hors agriculture.

La réduction de l'emploi agricole est une des conditions les plus importantes pour réussir l'évolution vers une agriculture compétitive et performante. Selon Lena Kolarska-Bobinska de l'Institut des Affaires Publiques, à long terme il faut libérer du secteur agricole environ 2/3 des personnes qui y sont employées aujourd'hui. Actuellement, on estime le chômage déguisé dans les zones rurales à quelques 900 000 personnes⁴⁷. Un des défis les plus importants pour le gouvernement est donc la gestion de cette force de travail qui doit trouver de l'emploi dans d'autres secteurs de l'économie nationale. Cette diversification des activités doit être toutefois facilitée par les conditions de transports, par les techniques de communication et par la possible dissociation entre le lieu de résidence et le lieu d'emploi.

De nombreux experts avertissent néanmoins que l'encouragement à la migration vers les zones urbaines, qui a été une solution populaire dans les décennies précédentes au sein de l'Union, n'est pas appropriée à la situation polonaise d'aujourd'hui, vu que le chômage est un problème à l'échelle du pays entier. Les experts proposent des solutions partielles telles que « la migration pendulaire » (pour ceux qui trouvent un emploi dans un endroit éloigné de leur habitation), qui exige une plus grande mobilité des personnes, la popularisation des formes souples du travail et le développement de « l'e-travail ». Certains sont d'avis que la main d'œuvre libérée de l'agriculture devrait chercher un emploi dans les activités liées directement et indirectement à l'agriculture telles que les entreprises de transformation des produits agricoles, le petit commerce agricole et la gastronomie, l'agritourisme, le boisement et le secteur de transformation du bois, les divers réseaux de services, la culture et les loisirs.

Waldemar Michna⁴⁸ insiste aussi sur la réalisation d'un programme spécial de développement des **PME**, qui permettrait l'industrialisation des zones rurales ou l'intensification des productions spécialisées, par exemple des herbes médicinales et des condiments et des produits végétaux forestiers (les champignons et les fruits des bois). Tadeusz Hunek estime qu'au cours des dernières années environ 300-400 000 petites entreprises ont commencé leurs activités dans les zones rurales. Le développement des infrastructures constitue aussi un des facteurs importants de la dynamisation du développement rural et peut absorber une partie de l'emploi agricole.

Le développement de l'emploi en dehors de l'agriculture dans les zones rurales va rencontrer des obstacles si la politique de l'emploi n'est pas modifiée. Il suffit de rappeler que plus de 70% du budget agricole est absorbé par la Caisse des assurances sociales agricoles (KRUS), organisme responsable en matière de sécurité sociale des agriculteurs, pour comprendre la

⁴⁷ Le rôle du facteur démographique, qui aujourd'hui est partiellement responsable de cet état de choses, devrait diminuer après 2003 et à la fin de la décennie le nombre des personnes actives dans les zones rurales commencera à diminuer

⁴⁸ W. Michna : Bezrobocie na wsi i mozliwosci jego ograniczania. Studia i Monografie IERiGZ, n°92, Warszawa 1999.

gravité du problème. Comme le souligne le FMI⁴⁹ dans ses récentes conclusions concernant la réforme de finances publiques en Pologne, le système actuel n'incite pas les chômeurs à chercher un emploi hors de l'agriculture, ce qui freine la restructuration. Les experts soulignent le besoin de renforcement des instruments de politique active de l'emploi dans les zones rurales. En effet, l'employabilité des habitants de zones rurales pourrait augmenter grâce à l'amélioration du niveau de formation et des qualifications professionnelles ainsi que la popularisation de la formation continue quasi inexistante.

Un des graves problèmes à surmonter, cité très souvent par les experts, est **le phénomène pathologique de « l'impuissance sociale »** répandu dans les milieux agricoles, et notamment ceux des anciennes fermes d'Etat et provoquée par la mauvaise situation économique des ménages, le taux élevé du chômage et le manque de perspectives ainsi qu'une conviction traditionnelle que la solution de tous les problèmes appartient à l'Etat.

Il ne faut pas oublier, que jusqu'en 1989, l'agriculture polonaise a fonctionné dans une économie de planification centrale et était subordonnée à la gestion d'Etat, qui lui a également fourni un fort appui. Même si la majeure partie des exploitations appartenait aux agriculteurs privés, les prix de la plupart des produits agricoles et des moyens de production utilisés dans l'agriculture étaient fixés par les institutions d'Etat, qui redistribuaient également les moyens de production. Le traitement appliqué par l'Etat au secteur privé était donc fortement paternaliste, bien que sur une moindre échelle que dans les exploitations lui appartenant.

En 1989, la libération des prix de la plupart des produits alimentaires et agricoles ainsi que la suppression simultanée du rationnement des aliments de base ont été parmi les dernières décisions du gouvernement communiste sortant de Mieczyslaw Rakowski. Cette année-là l'augmentation considérable des prix de denrées alimentaires a eu comme conséquence l'augmentation considérable des revenus des agriculteurs par rapport aux autres groupes sociaux, qui ont représenté 151% des revenus moyens dans cette période. Ensuite l'arrivée des réformes de Balcerowicz a été un vrai choc financier pour ce groupe de population. Les revenus ont chuté non seulement en valeur réelle, mais également par rapport à d'autres groupes sociaux. Ce rappel rapide du passé explique la désillusion profonde des agriculteurs et des habitants des villages par rapport aux réformes menées dans les années 90. Ils semblent être extrêmement insatisfaits de leur situation matérielle mais aussi se montrent perdus vis-à-vis des mécanismes du marché et expriment leur nostalgie pour l'Etat protectionniste, possédant les fonctions de normalisation.

La politique agricole des gouvernements successifs a été largement critiquée par les agriculteurs et particulièrement parmi les propriétaires des plus grandes exploitations. Selon les sondages menés par l'Institut des Affaires Publiques, près de 85% de la population rurale et plus de 90% de agriculteurs indiquent que l'influence de l'Etat sur l'agriculture est insuffisante⁵⁰.

A ce stade de l'analyse, nous pouvons facilement comprendre, quel modèle a la préférence des agriculteurs polonais : clairement, c'est un modèle étatisé et paternaliste. Dans un tel modèle, les prix des produits agricoles de base sont fixés par l'Etat, qui est également responsable de leur commercialisation tandis que l'industrie de transformation est dominée par les entreprises d'Etat.

⁴⁹ Poland – 2002 Article IV Consultation. Concluding Statement of the IMF Mission, March 14, 2002.

⁵⁰ Jerzy Wiklin : Rural Poland in the Process of Systemic Transformation. Attitudes of Rural Population towards the Market, State and European Integration. Warsaw University, Poland, july 2000.

Il n'est pas donc très surprenant que même si les positions avancées par les experts paraissent pour un observateur externe raisonnables et fondées, elles se heurtent à des réticences fortes dans leur mise en pratique. C'est aussi pourquoi les propositions successives des gouvernements ayant pour but l'accélération des restructurations, se sont heurtées au manque de légitimité face aux habitants des zones rurales tandis que les voix populistes gagnaient le terrain.

3.2.2. Les controverses autour du programme SAPARD

Dans ce contexte de la nécessité de la restructuration des zones rurales le programme SAPARD suscite de grands espoirs, mais aussi une grande méfiance. François Bafoil⁵¹, directeur de recherche au CNRS, a identifié les trois déficits principaux qui peuvent être à l'origine des difficultés dans la mise en œuvre de SAPARD en Pologne : 1) la culture administrative centralisée, 2) la faiblesse des relais intermédiaires dans les régions et, 3) surtout, la complexité de dossiers.

Selon les experts seulement une partie mineure des agriculteurs pourront profiter de SAPARD. Il ne faut pas oublier que ces fonds fonctionnent selon le principe du remboursement contre investissement. La fragmentation de l'agriculture polonaise, due au manque de structures collectives, favorisera forcément les plus gros exploitants, qui d'habitude sont mieux dotés et savent s'orienter dans le labyrinthe des formalités et, avant tout, ceux qui sont crédibles auprès des banques pour pouvoir bénéficier de prêts importants. Ce jugement est confirmé par Jean-Marc Trarieux, chargé de l'agriculture et du développement régional à la délégation de la Commission européenne à Varsovie, pour qui « *seuls quelques milliers d'exploitations polonaises seront concernées par Sapard* ». Dans ce sens, le programme SAPARD pourrait participer au renforcement de l'agriculture déjà performante et à la marginalisation accrue des exploitations qui sont aujourd'hui en déclin.

Le rapport préparé par Willi Görlach de la Commission Agriculture et Développement rural du Parlement européen condamne le retard apporté à répondre au besoin préalable de création des conditions administratives qui permettraient une gestion décentralisée des fonds SAPARD. Il constate également que proportionnellement 11% seulement des fonds SAPARD seront consacrés au développement rural et à la diversification de l'agriculture. « Il y a un besoin urgent d'appui supplémentaire pour créer des sources alternatives de revenu à l'agriculture, car la main d'œuvre excédentaire est considérable dans ce secteur, ce qui risque de conduire à une augmentation massive du sous-emploi suite à l'adhésion ».

Toutefois, après l'adhésion, certains éléments de SAPARD (comme les aides financières aux petites exploitations familiales engagées dans un processus de restructuration) viendront s'ajouter aux fonds structurels classiques (FEOGA-Garantie et Orientation). La mise en œuvre du programme devra rassurer Bruxelles sur la capacité de la Pologne à mettre en place des procédures et des structures qui pourront gérer les fonds structurels après l'adhésion.

La Commission Agriculture et Développement rural du Parlement a critiqué la mise en œuvre du programme SAPARD en demandant l'instauration d'un programme de développement rural innovant et participatif (INPARD) pour les pays candidats, sur le modèle du programme

⁵¹ François Bafoil: SAPARD, quel développement rural? Conférence : Agriculture et espace rural :Quel développement ? Varsovie, les 29 et 30 Novembre 2001.

LEADER en Europe à partir de 2003, ce qui permettrait aux structures mises en place d'être prêtes à démarrer un programme LEADER dès l'accession.

3.3 Les négociations agricoles

L'année 2002 étant décisive pour l'entrée de la Pologne dans l'UE, les négociations agricoles ont dominé le devant de la scène politique.

Le document « Déclaration de l'actuelle coalition gouvernementale sur l'adhésion de la Pologne à l'UE » identique à la position officielle de la Pologne sur le chapitre 7 préparée par le gouvernement Buzek, affirme que l'agriculture polonaise doit être entièrement soumise à la Politique Agricole Commune, y compris les aides directes au taux plein dès le début de l'intégration dans les instances européennes. Selon ce document, le budget doit garantir la possibilité de tirer un plein profit des fonds structurels par l'assurance d'un budget fiable de cofinancement.

La discussion animée au sein de l'Union autour de la proposition de la Commission européenne du 30 janvier 2002 concernant le financement de l'élargissement, et notamment autour de cette partie de la proposition qui envisage des aides directes partielles aux agriculteurs, porte à croire qu'il sera impossible de financer la transposition du système actuel de la PAC dans le grand élargissement à l'Est. C'est ce qui a conduit la Commission à tenter de séparer la question des négociations agricoles du débat sur la réforme de la PAC.

Pour le Commissaire Franz Fischler, le paquet proposé doit remplir quatre objectifs principaux :

1. pour aider ces pays à poursuivre leurs efforts de restructuration de leurs exploitations (qui ont désavantage d'être souvent petites), la Communauté leur fournira notamment des mutations financières ;
2. ce processus de restructuration devrait être organisé de manière socialement responsable (politique de renforcement de l'espace rural et du revenu des agriculteurs) ;
3. la fiabilité du secteur rural devra être garantie grâce à une politique renforcée de développement rural ;
4. cette proposition doit être perçue comme un tout résultant des négociations qui se sont déroulées jusqu'ici.

Mais cette proposition n'a pas satisfait la Pologne et les autres pays candidats qui demandent que l'UE augmente la somme initiale et abrège la période de transition à 2006. La Pologne a contesté notamment que cette proposition dépasse l'horizon temporel défini par l'Agenda 2000 et ne garantisse pas un traitement égal de tous : « Nous souhaiterions que les propositions de la Commission contiennent les solutions qui compenseraient pleinement l'influence négative d'un soutien inégal sur les conditions de concurrence. L'absence de ce genre de solutions pourrait avoir un impact négatif sur les possibilités de libéralisation du commerce des produits agro-alimentaires »⁵².

⁵² Point de vue du gouvernement de la République de Pologne face au Communiqué de la Commission européenne concernant les aspects financiers du processus d'élargissement de l'Union européenne dans le domaine "Agriculture". Ambassade de Pologne en France

La question des subventions européennes aux agriculteurs polonais a révélé ensuite des divergences au sein de la coalition. Le leader du PSL et vice-Premier ministre, Jaroslaw Kalinowski, a appelé à l'instauration de conditions plus favorables aux agriculteurs polonais, faute de quoi les droits de douane sur les importations agricoles européennes seraient maintenus. Il a averti que la Pologne pourrait suspendre les négociations sur la poursuite de la libéralisation des échanges agricoles et a également critiqué les quotas proposés sur les produits agricoles polonais après l'adhésion, la période de référence 1995-1999 ayant été particulièrement mauvaise pour les agriculteurs polonais. A mesure que la date planifiée de la clôture finale des négociations approche, le PSL se montre capable d'élaborer des compromis, comme cela a été le cas lors de la période transitoire pour la vente des terrains agricoles aux étrangers⁵³.

Vue l'évolution du débat autour de cette proposition et la nouvelle proposition de la Commission concernant la révision à mi-parcours de la PAC, au mois de juillet 2202, le gouvernement a pris une nouvelle position infléchie, qui ne peut devenir formelle qu'après la position commune de négociation des Quinze sur la question des aides directes, qui ne sera probablement pas arrêtée avant l'issue des élections parlementaires d'automne en Allemagne. Selon cette position, annoncée par la ministre des Affaires européennes, Danuta Huebner⁵⁴, la Pologne pourrait accepter une période transitoire d'une durée maximale de trois ans après l'adhésion (2004 – 2006) pour l'introduction graduelle des aides directes européennes aux agriculteurs polonais, mais le niveau de départ proposé par la Commission pour 2004 (25% du niveau normal payé aux agriculteurs des Quinze) – est décidément jugé trop bas par le gouvernement.

Finalement, en ce qui concerne la proposition de la Commission pour la révision à mi-parcours de la PAC, le vice-premier ministre Jaroslaw Kalinowski, tout en soulignant que le gouvernement polonais n'a pas de légitimité pour prendre une position officielle, car ce document s'adresse aux Etats membres, a exprimé son contentement : « Par rapport à la proposition de janvier, celle-ci est un pas dans le sens de la convergence ». Selon lui, la baisse des subventions directes (plafonnement et dégressivité de 3% par an) va réduire le temps nécessaire aux agriculteurs des Etats candidats pour arriver aux mêmes conditions que ceux de l'Union européenne. Un fait positif est aussi l'affectation du produit de la modulation des subventions directes au développement rural sans que les efforts financiers de la part des pays candidats soient trop importants, vu les conditions budgétaires de certains d'entre eux (le cofinancement de la Commission ira jusqu'à 85% dans les zones relevant de l'objectif 1). La proposition qui porte sur un soutien à des méthodes moins intensives par l'abandon des subventions à la production semble aussi très favorable pour l'agriculture polonaise qui est traditionnellement extensive. La Pologne accueillerait aussi avec satisfaction des exigences plus élevées appliquées aux grandes exploitations. La réduction de aides directes et l'application d'une limite de 300 000 euros par exploitation ne vont pas toucher les exploitations inférieures à 40 ha, qui constituent aujourd'hui une majeure partie des exploitations polonaises.

Le vice-ministre de l'agriculture, Jerzy Plewa, a souligné que la Pologne peut être contente de la proposition de donner plus de poids aux politiques de sécurité alimentaire et de protection de l'environnement, parce que malgré des revenus agricoles moins importants celle-ci a su maintenir la qualité de ses produits alimentaires. L'utilisation des engrains chimiques est aussi

⁵³ Finalement le compromis porte sur une période de 5 ans en ce qui concerne l'achat des « résidences secondaires » et une période de 12 ans pour l'achat de terres pour l'activité commerciale.

⁵⁴ Agence Europe – 26/07/02

souvent moins importante que la moyenne communautaire. La proposition de plus grand soutien dans le domaine des sources d'énergie écologiques est une bonne nouvelle au moment où la Pologne prépare une loi sur les biocarburants. Le point négatif pour la Pologne est la suppression des interventions sur le marché du seigle, cette culture étant très importante dans le pays. Le vice-ministre a remarqué que le déplacement des fonds pour le développement des zones rurales pourrait être un grand défi budgétaire pour la Pologne, vu le cofinancement exigé.

CONCLUSIONS

Compte tenu du calendrier de l'élargissement, il semble évident, que la fin de la restructuration n'est pas possible dans un délai rapproché, c'est-à-dire avant l'adhésion, à cause des conditions macro-économiques et des coûts très élevés. D'ailleurs, il faut reconnaître que les négociations d'adhésion se déroulent en dehors de toute considération temporelle et que l'agriculture est envisagée presque exclusivement sous l'aspect de sa future compétitivité dans le Marché Unique.

Aujourd'hui en Pologne, comme au sein de l'Union européenne, la réflexion sur l'avenir de l'agriculture est inséparable de celle sur l'avenir des zones rurales et il n'y a aucun doute que c'est le monde rural qui subit le fardeau de l'adaptation de l'agriculture. Après cette revue des positions différentes sur l'agriculture polonaise, provenant du gouvernement, des partis politiques, des lobbies agricoles et enfin des experts, nos conclusions porteront sur trois aspects du problème d'adaptation du secteur agricole et des zones rurales aux nouvelles conditions économiques et aux nouvelles fonctions sociales.

D'abord, il convient de constater que cette réflexion sur le devenir du monde rural en Pologne a considérablement évolué par rapport aux concepts du système communiste précédent et au x tendances ultralibérales du début de la transition. Le modèle majoritairement proposé aujourd'hui est celui de l'agriculture multifonctionnelle et durable. Ce concept recouvre trois grands objectifs : l'efficience économique, la qualité de l'environnement et la responsabilité sociale.

Une solution durable au malaise du monde rural en Pologne nécessite avant tout la poursuite de la croissance économique, la réforme des institutions et des instruments du marché du travail et l'amélioration de l'accès à l'éducation et aux autres biens publics dans les zones rurales. Comme le soulignent les experts, seule la concentration des moyens de la production couplée à une spécialisation stricte permettra d'augmenter la productivité et de participer aux bénéfices des échanges commerciaux. Mais il faut aussi trouver d'autres solutions qu'un exode rural rapide qui provoquerait uniquement le transfert du chômage vers les villes.

Un nombre de plus en plus important de programmes pour la modernisation du secteur agricole et, plus largement, la reconstruction du monde rural, fondé sur les critères de multifonctionnalité et de durabilité ont été récemment mis en œuvre en Pologne. Le développement des activités économiques non agricoles dans les zones rurales est un des facteurs essentiels de la transformation structurelle accélérée dans l'agriculture, parce qu'il permettrait de libérer l'excédent des emplois dans l'agriculture, d'améliorer la structure foncière ainsi que la productivité et la compétitivité du secteur agricole.

Selon le rapport de l'OCDE⁵⁵, il faudrait autant que possible renoncer aux interventions qui créent des distorsions sur le marché et chercher à mettre en place une stratégie de développement rural durable, qui devrait s'appliquer dans tous les secteurs au-delà de l'agriculture. « Avec des conditions propices à l'entreprise et des politiques sociales et de main-d'œuvre bien adaptées, les zones rurales devraient pouvoir se développer en s'appuyant

⁵⁵ Pologne. Etude de l'OCDE 2001

sur leurs atouts spécifiques, notamment l'agriculture organique, les industries alimentaires rurales et le tourisme vert ».

La deuxième conclusion concerne le devenir de l'agriculture polonaise dans le contexte de son intégration dans la Politique Agricole Commune. Très clairement, la majorité des stratégies politiques et des recommandations d'experts étudiées ci-dessus vont dans la même direction que la récente proposition du Commissaire Fischler sur la révision à mi-parcours de la politique agricole de l'Union européenne. Les réformes doivent dorénavant évoluer en réponse aux facteurs tels que l'inquiétude croissante du public face à une surexploitation des ressources mondiales, à certaines conséquences négatives de l'agriculture sur l'environnement, au bien-être des animaux et à la santé de l'homme, d'un côté, à la nécessité de réduire le dumping et les aides financières à l'exportation dans l'intérêt des nations en voie de développement, aux coûts trop élevés des aides à la production dans le budget de l'Union et à la tendance des négociations du commerce mondial, de l'autre côté. Le système actuel des aides à la PAC s'avère inadapté et injuste dans la mesure où il conduit à ce que 80% des aides aillent à 20% des exploitations les plus grosses. La surproduction alimentaire est souvent détruite ou envoyée dans les pays les plus pauvres, qui perdent ainsi leur chance de développement. La politique agricole commune va donc vers un soutien accru consacré au développement rural, à la multifonctionnalité et à la durabilité de l'agriculture.

L'agriculture polonaise est souvent présentée comme une agriculture archaïque, dépassée. Il ne faut pourtant pas oublier qu'elle ressent depuis des années les conséquences négatives de la PAC, à laquelle, à cause des difficultés budgétaires, elle ne sait pas faire face. C'est pourtant une agriculture traditionnelle, naturelle, une agriculture « que regrette un grand nombre de consommateurs européens »⁵⁶. C'est une agriculture dont des barrières persistantes au développement peuvent devenir des atouts pour évoluer vite vers le modèle du développement durable : sa multifonctionnalité et un degré peu élevé de la spécialisation, son mode de production extensive, ses ressources humaines qui peuvent être employées dans des branches exigeant une plus grande participation de la main d'œuvre, sa richesse de faune et de flore ou ses conditions favorables au développement du tourisme vert. Les agriculteurs polonais, au moment où ils deviendront bénéficiaires du système des subventions, auront moins de problèmes à remplir les conditions de production « naturelle », puisque l'utilisation des engrangements y est 5 à 7 fois plus basse que dans les pays de l'Union. Ce dont la Pologne a besoin, c'est d'une stratégie de développement pour l'ensemble de l'espace rural et non pas seulement pour certains secteurs spécifiques, qui doit être obligatoirement élaborée avec un objectif de cohésion économique et sociale.

Dans ce contexte, la vision de ce que l'agriculture polonaise doit devenir se précise. Malgré les différences très importantes d'aujourd'hui, les trajectoires des changements envisagés dans la PAC et dans l'agriculture polonaise, qui va bientôt l'intégrer, sont convergentes.

Finalement, la troisième remarque porte sur la question qui nous paraît essentielle pour la réussite de la transformation, celle de la légitimité sociale. A quelques mois du futur référendum polonais sur l'adhésion (si les négociations aboutissent fin 2002), la quasi-inexistance d'un large débat public sur ce sujet est très préoccupante. Elle laisse une grande part de la société, qui n'est pas directement concernée par les questions rurales, dans une ignorance profonde de la gravité du problème. Ceci ne facilite pas la préparation d'une vision de compromis sur l'orientation des réformes qui toucheront nécessairement les campagnes

⁵⁶ La mutation structurelle des zones rurales en Pologne. Rapporteur: Lutz Ribbe. Document du travail. Troisième réunion. Comité consultatif mixte EU-Pologne .CES. 2001

polonaises. Sans aucun doute, l’insuffisance des actions d’information de la part des organismes compétents dans ce domaine est à l’origine des craintes, souvent irrationnelles, sur la nouvelle organisation des marchés agricoles et des zones rurales en Pologne et leur prochaine intégration dans l’Union européenne. Ce silence facilite la montée du populisme. Dans ces conditions, il est indispensable et urgent de briser certains stéréotypes et de promouvoir l’image réelle de l’agriculture et du monde rural.

Comme le constate Philippe Lacombe, le Directeur Scientifique d’INRA, les changements qui se déroulent dans l’espace rural, lui confèrent un caractère de bien public⁵⁷. C’est pourquoi, un grand débat, embrassant tous les acteurs sociaux non uniquement ceux qui sont par leur travail liés à la terre, est fondamental pour inscrire dans la conscience de la société la grande importance du travail qui doit être encore effectué *pro publico bono*.

⁵⁷ Philippe Lacombe: Un nouvel espace rural? Significations et enjeux. Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), France. Conférence: Agriculture et espace rural: Quel développement? Varsovie 29 –30 Novembre 2001

ANNEXE 1

Les initiatives des ONG

La Fondation du Développement Rural et le Programme d'Initiatives Rurales

La Fondation du Développement Rural est une organisation non-gouvernementale créée en 1998 à l'initiative du Primat de l'Eglise catholique en Pologne, le Cardinal Jozef Glemp, pour apporter « un soutien aux initiatives économiques, sociales et culturelles des habitants de zones rurales et des petites villes ». La Fondation donne son soutien aux initiatives portant sur la création des nouveaux emplois hors de l'agriculture, au développement de l'infrastructure des zones rurales et des sources alternatives d'énergie.

La Fondation est responsable de la mise en œuvre du Programme d'Initiatives rurales « La Campagne Active »⁵⁸, créé à l'initiative de la Fondation Polono-Américaine de la Liberté et financé par cette association. Le Programme a été réalisé du 1 janvier 2001 au 30 juin 2002, son budget s'élevait à 700 000 PLN.

Ce programme pour les habitants des zones rurales est divisé en trois phases :

- L'information, le conseil et la formation professionnelle ;
- La réalisation d'un projet proposé par le bénéficiaire du programme (les communautés locales et les entrepreneurs individuels) grâce aux subventions du Fonds ;
- La préparation du Plan d'Action pour l'avenir.

L'objectif principal de ce programme est de donner un élan à la création d'un partenariat véritable au niveau local.

Le Fonds européen du développement des zones rurales en Pologne : Counterpart Fund

Le « Counterpart Fund » a été créé en 1990 sur base d'un accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement polonais, en tant que l'organisation non-gouvernementale responsable de la gestion d'une aide communautaire fournie à la Pologne dans les années 1989-1990.

Son statut prévoit que le but principal du Fonds est « le développement qualitatif et quantitatif du secteur agricole en Pologne », en mettant l'accent sur le développement de l'infrastructure rurale et de l'entrepreneuriat dans les zones rurales et ensuite, sur la diminution progressive du chômage agricole.

Actuellement le Fonds propose aux habitants des zones rurales plusieurs programmes, parmi lesquels : huit lignes préférentielles de crédit (l'éducation, l'infrastructure routière des zones rurales, les réseaux de canalisation et d'égout à partir du 1 janvier 2001, l'informatisation des zones rurales à partir du 1 juin 2002 ; l'entrepreneuriat dans les zones rurales, l'agrotourisme depuis le 1 janvier 2002) ainsi que deux programmes de subventions (la santé et le système

⁵⁸ "Wies Aktywna" Program Inicjatyw Wiejskich Polsko-amerykańskiej Fundacji Wolności. 2000

des décharges). Dans les années 1990-2002 le Counterpart Fund a accordé des crédits et des subventions d'un montant total du 545 068 000 PLN.

La Fondation pour le développement de l'agriculture polonaise (FDPA)

La FDPA est la première organisation non-gouvernementale, créée en 1988 pour soutenir la transformation de l'agriculture, du secteur de transformation et la construction de la société civile. A présent, la Fondation concentre son attention sur les problèmes liés à la préparation des habitants des zones rurales à l'intégration européenne.

La FDPA dispose d'un réseau des représentations régionales, ce qui lui permet d'assurer une meilleure efficacité sur le terrain.

Elle mène deux programmes :

- *Le Programme de promotion de l'entrepreneuriat dans les zones rurales*, lancé en 1993 se concentre sur les micro-crédits. Depuis le début de sa réalisation, grâce à des crédits d'un montant de 11 500 milles PLN, il a été possible de créer plus de 2000 emplois.
- *Le Programme pour l'intégration à l'Union européenne* qui se concentre sur le développement de la société civile et du partenariat dans les zones rurales grâce au soutien fourni au développement local (information – conseil - formation de l'administration locale), la formation destinée aux producteurs agricoles, le diagnostic et l'analyse de la situation actuelle dans des zones rurales (forum de discussion) en coopération avec les organisations locales et régionales indépendantes.

ANNEXE II.

La réglementation récente portant sur le développement rural

- Projet gouvernemental de loi sur la formation du système agricole d'Etat
- Projet gouvernemental de loi sur les biocarburants et leurs composants écologiques.
- Projet gouvernemental de loi sur les unités publiques du conseil agricole
- Projet gouvernemental de loi sur la réorganisation des marchés agricoles
- Projet parlementaire de loi sur la régulation du marché foncier
- Règlement du Conseil de Ministres du 25 juin 2002 concernant la nomination du Plénipotentiaire du Conseil de Ministres pour l'adaptation de l'agriculture polonaise aux exigences de l'Union européenne (Dziennik Ustaw 2002 n°96 poz. 847).
- Loi du 21 décembre 2000 sur la qualité commerciale des denrées agroalimentaires (Dziennik Ustaw 2001, n°5, poz. 44)
- Loi du 8 juin 2001 sur le boisement des terres agricoles choisies (Dziennik Ustaw 2001, n° 73 poz. 764)
- Loi du 26 avril 2001 sur les allocations de pré-retraite dans l'agriculture (Dziennik Ustaw 2001 n° 52, poz. 539)
- Règlement du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural du 14 mai 2001 concernant les conditions particulières de la production écologique (Dziennik Ustaw 2001, n° 74, poz. 698)
- Loi du 16 mars 2001 sur l'agriculture écologique (Dziennik Ustaw 2001, n°38, poz. 468)
- Loi du 15 septembre 2000 sur les groupements de producteurs et leurs associations (Dziennik Ustaw 2000, n° 88, poz. 983)

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Documents officiels

- ◆ *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern Europe Countries. Poland.* Working Document. European Commission, Directorate General for Agriculture (DG VI). June 1998
- ◆ *Budżet na rolnictwo w 2002 roku.* Departament Budżetu i Finansów. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 1-4/2002
- ◆ *Agricultural Situation in the Candidate Countries. Country Report on Poland.* July 2002. European Commission. Directorate General for Agriculture.
- ◆ *Czas na zmianę...Program społeczno-gospodarczy PSL,* Warszawa, kwiecień 2001
- ◆ *Deklaracja Ideowa oraz Założenia Programowe Ligi Polskich Rodzin uchwalone dnia 5 kwietnia 2002 roku przez Rade Polityczną Ligi Polskich Rodzin.*
- ◆ *Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – Counterpart Fund. Linie kredytowe i programy subwencyjne Funduszu.* <http://www.efrwp.com.pl>
- ◆ *Medium-term Strategy For Agriculture And Rural Areas Development.* Document approved by the Council of Ministers on 21 April 1998. Ministry of Agriculture and Food Economy.
- ◆ *Narodowy Plan Rozwoju 2004 – 2006.* Projekt z dnia 09/07/2002. Ministerstwo Gospodarki.
- ◆ Point de vue du gouvernement de la République de Pologne face au Communiqué de la Commission européenne concernant les aspects financiers du processus d'élargissement de l'Union européenne dans le domaine de l'Agriculture. (<http://www.ambassade.pologne.net>)
- ◆ *Poland – 2002 Article IV Consultation.* Concluding Statement of the IMF Mission. March 14, 2002
- ◆ *Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich.* Jednostka Koordynacji Programu. FAPA. Warszawa 2001
- ◆ *Program Platformy Obywatelskiej.* Warszawa, 19 stycznia 2001.
- ◆ *Program Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości,* Warszawa, sierpień 2001.
- ◆ *SAPARD – Program Operacyjny dla Polski.* Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2000.
- ◆ *Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa.* Dokument przyjęty przez Rade Ministrow w dniu 13 lipca 1999 roku. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa , lipiec 1999.
- ◆ Sprawozdanie z działalności Fundacji Wspomagania Wsi w roku 2001.
- ◆ *Sytuacja w rolnictwie, przetworstwie i handlu towarami rolno-spożywczymi.* Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 1-4/2002
- ◆ *Tezy Programowe « Samoobrona » Wybory 2001. « Prawica Polska »* Pismo społeczno-polityczne.
- ◆ « Wies Aktywna » Program Inicjatyw Wiejskich Polsko-amerykańskiej Fundacji Wolności, 2000.

Livres et publications

- ◆ *Agriculture et espace rural : Quel développement ?* Conférence du Centre franco-autrichien pour le rapprochement économique en Europe – CFA. Varsovie, les 29 et 30 Novembre 2001.
- ◆ *Analiza produkcjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2000 roku.* Red. Augustyn Wos. IERiGZ, Warszawa 2001.
- ◆ Arnaud J-L., Jouen M. : *Réunifier l'Europe* - séminaire de Notre Europe et de la Fondation Lucchini à Bruxelles le 28 novembre 2000
- ◆ Arnaud J-L, Zaborowska M. : *L'élargissement de l'Union européenne, vers un grand espace de solidarité et de coopération* – séminaire de Notre Europe et de la Fondation Lucchini à Varsovie les 21 et 22 février 2002

- ◆ Cartier L., Terreaux J.-D. : *Pologne. Une agriculture paysanne menacée*. Confédération paysanne. N°159, Janvier 2002
- ◆ Czyzowski A., Orlowski W. : *Szczunek kosztow i korzyisci alternatywnych strategii akcesji polskiego sektora rolnego i obszarow wiejskich do Unii Europejskiej*. Warszawa , 2001
- ◆ Dabkowski W. : *Proba usystematyzowania i scharakteryzowania zbiorowosci ekspansywnych gospodarstw rolnych na tle ogolu gospodarstw rolnych w Polsce*. IRWiR PAN 1999.
- ◆ Duboz Marie-Line, Proutat Jean-Luc : *Agriculture et élargissement. Les enjeux et les coûts*. CPE ; n°1014 ; Avril 2001
- ◆ Dzun Włodzimierz : *Struktura gospodarstw rolnych*. Agroprzemiany. Marzec 2002
- ◆ European AgriCultural Convention. A Rural Future of the Larger Europe. Draft Document for Discussion. 6 June 2002.
- ◆ Gora Michal : *Polska wies wobec integracji z Unia Europejska*. Wydawnictwo « Wokol nas » Gliwice , 2001
- ◆ Gruba Waldemar, Piskorz Wladyslaw : *Implications of the CAP Reforms for Poland*. FAPA. Warsaw, January 2002.
- ◆ Hlamska Maria, Ragaru Nadège : *Quels porte-parole pour le monde rural ? Le cas bulgare et polonais*. Le courrier des pays de l'Est.1013/2001
- ◆ Hunek Tadeusz : *A Rural Future for Larger Europe – Polish Perspective*. Contribution to AgriCultural Convention ; IRWiR PAN 2002
- ◆ Lisztwan Iwona, Dalton Graham : *SAPARD and its Potential Contribution to the Development of Polish Agriculture and Rural Development on the way to the EU Accession*. The Arkleton Centre for Rural Development Research . University of Aberdeen. 2000
- ◆ Michna Waldemar : *Bezrobocie na wsi i mozliwosci jego ograniczania*. Studia i monografie. IERiGZ, N°92, Warszawa 1999.
- ◆ Malecki-Tepicht Stefan : *Trzy filary Paktu dla Rolnictwa i Obszarow Wiejskich*. Problemy Integracji Rolnictwa. Nr 1/2000[17]
- ◆ Michel Patrick : *La conjoncture polonaise après les élections législatives du 23 septembre 2001*. CERI-CNRS, Novembre 2001.
- ◆ Nogal Wieslaw: *Narodowy Program Promocji*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 9-10/2001
- ◆ *Obawy w Polsce związane z integracja rolnictwa z Unią Europejską*. FAPA/SAEPR. Warszawa, sierpien 2001.
- ◆ *Politiques agricoles: économies émergentes et pays en transition. Regards sur les mesures non tarifaires*. OCDE (2001d).
- ◆ *Pologne*.Etudes de l'OCDE. 2001
- ◆ Pouliquen Alain : *Compétitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECS. Implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE*. INRA. Octobre 2001.
- ◆ *Przyszlosc Wsi Polskiej-Wizje, strategie, koncepcje*. Red.Lena Kolarska-Bobinska, Andrzej Rosner, Jerzy Wiklin. ISP. Warszawa. 2001
- ◆ Ribbe Lutz : *La mutation structurelle dans les zones rurales en Pologne*. Document du travail. CES. Troisième réunion du Comité consultatif mixte UE-Pologne. 2001
- ◆ Rosner Andrzej : *Typologia wiejskich obszarow problemowych*. IRWiR PAN, 1999
- ◆ Rosner Andrzej : *Lokalne bariery rozwoju obszarow wiejskich*. FAPA, Warszawa, 2000.
- ◆ Sharman J.C.: *Agrarian Politics in Eastern Europe in the Shadow of the EU Accession*. 13th International Council of Europeanists, 14 – 16 March 2002, Chicago
- ◆ Starosta P., Kowach I. : *Rural Societies under communism and beyond. Hungarian and Polish Perspectives*. Lodz University Press. 2001.
- ◆ *Stereotypy w Unii Europejskiej dotyczące polskiego sektora rolno-spożywczego*. SAEPR/FAPA. Warszawa. Listopad 2000.
- ◆ Swinnen Johan F. M. : *Budgetary Implications of Enlargement : Agriculture*. CEPS Policy Brief No.22, May 2002

- ◆ Szmulewicz Wiktor : *Les changements structurels en Pologne*. Conseil National de la chambre polonaise de l'agriculture. Troisième réunion du Comité consultatif mixte UE-Pologne. 2001
- ◆ Tomczak F. : *Rozwoj rolnictwa swiatowego. Uwarunkowania i konsekwencje dochodowe*. IERiGZ, Warszawa 2001.
- ◆ Walkowski Maciej: *Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce wobec zmodyfikowanej polityki rolnej Unii Europejskiej*. Przeglad Zachodni, n°1/2002
- ◆ Wiklin Jerzy : *Future of the UE agricultural and rural policy from the perspective of CEE candidate countries*. Warsaw University. 2002
- ◆ Wiklin Jerzy: *Rural Poland in the Process of Systemic Transformation. Attitudes of the Rural Population towards the Market, State and European Integration*. Warsaw University , 2000
- ◆ Wos Augustyn : *Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa*. IERiGZ, Warszawa 1996
- ◆ Wos Augustyn : *Uwarunkowania i warianty przebudowy wsi i rolnictwa w okresie do roku 2020*. in : Strategia Rozwoju Polski 2020. Warszawa 2001.
- ◆ Zawalinska Katarzyna : *Agriculture of the Czech Republic, Hungary and Poland in Perspective to Joining Common Agricultural Policy – with Some Fiscal Remarks*. CASE Studies & Analyses. Warsaw. 1999

Articles de presse

- ◆ Bielecki Jedrzej : *La deuxième chute de la Bastille – la Pac a atteint la limite de l'absurde* . Rzeczpospolita, 25/07/02
- ◆ Bielecki Jedrzej : *Nous voyons se décider l'avenir de notre agriculture*. Rzeczpospolita. 10/06/02
- ◆ Bielecki Jedrzej : *Rowne warunki po 7 latach*. Rzeczpospolita. 11/07/2002
- ◆ De Breson Henri, Leparmentier Arnaud : « *La crise de la PAC ne vient pas de l'Est* », estimait, en 2001, Jean-Pierre Raffarin . Le Monde. 14/06/02
- ◆ Dupont Gaëlle : *Paris refuse une PAC privilégiant le développement rural*. Le Monde. 27/06/02
- ◆ Glavany Jean : *PAC : la réforme indispensable*. Le Monde. 02/08/2002
- ◆ Gottesman Krzysztof : *Il faut isoler Lepper*. Rzeczpospolita.16/05/2002
- ◆ Hugo-Bader Jacek : *Le paysan Staszek Stanik va à Bruxelles*. Courrier International N°611,18-24 juillet 2002
- ◆ Kalinowski Jaroslaw: *Ce que craignent les agriculteurs polonais*. Rzeczpospolita. 11/07/2002
- ◆ Kolodziej Andrzej : *Jak uregulowac rynek ziemi. Przebudowa struktury agrarnej w Polsce*. Agroprzemiany, kwiecien 2002.
- ◆ Kubik Agnieszka : *Je veux toute la Pologne. L'entretien avec Andrzej Lepper*. Gazeta Wyborcza. 21/05/02
- ◆ Leclercq Hubert: *L'agriculture, une arme anti-Europe*. La Dernière Heure . 11/07/02
- ◆ Lollier Jean-Charles : *Quelle politique agricole et rurale pour les pays candidats à l'adhésion à partir de 2004 et quels indices pour les agriculteurs et zones rurales ?* Avenir et territoires. CNASEA. Juin 2002.
- ◆ Naszkowska Krystyna: *Une réforme rapide? Je n'y crois pas*. L'entretien avec J. Kalinowski. Gazeta Wyborcza. 12/07/02
- ◆ Naszkowska Krystyna : *Les pots cassés de Lepper*. Gazeta Wyborcza. 16/05/2002
- ◆ Niklewicz Konrad: *Les négociations sur l'agriculture s'ouvrent*. Gazeta Wyborcza. 2/07/02
- ◆ Paradowska Janina : *Wybory po wyborach*. Polityka. 39/2001
- ◆ Pawlicki Jacek: *Dictature agricole commune*. Gazeta Wyborcza, 16/07/2002
- ◆ Pawlicki Jacek : *Les subventions directes – un automne tardif*. Gazeta Wyborcza, 03/06/02
- ◆ *Poland's populist, Andrzej Lepper*. The Economist. June 29th 2002
- ◆ *Strategia gospodarcza rządu*. Rzeczpospolita. 07/02/2002
- ◆ Szot Edmund : *Polskie rolnictwo w drodze do Unii*. Rzeczpospolita. 01/02/2002
- ◆ Szot Edmund : *Najlepsze wyjście to eksport*. Rzeczpospolita. 31/05/2002
- ◆ Szot Edmund : *Wejście w spor zbiorowy z rzadem*. Rzeczpospolita. 15/06/2002

- ◆ Wronski Paweł : *Samoobrona attaque*. Gazeta Wyborcza. 25/06/02

Statistiques

- ◆ Hausse de 3 ,3% du revenu agricole dans l'UE-15v en 2001. Les premiers résultats relatifs aux pays candidats sont également disponible. (Linda Hareley, Urlich Eidmann) Statistiques en bref. Thème 5 – 9/2002
- ◆ Recensement des cheptels dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (Francis Weiler, Robert Poschacher). Statistiques en bref. Eurostat. Thème 5 –13/2002
- ◆ Maly Rocznik Statystyczny 2001. Glowny Urzad Statystyczny. Warszawa 2001.

Sites Internet

- ◆ www.europa.eu.int
- ◆ www.minrol.gov.pl
- ◆ www.mg.gov.pl
- ◆ www.arma.gov.pl
- ◆ www.arr.gov.pl
- ◆ www.ukie.gov.pl
- ◆ www.negocjacje.gov.pl
- ◆ www.ambassade.pologne.net
- ◆ www.fapa.com.pl
- ◆ www.fdpa.org.pl
- ◆ www.efrwp.com.pl
- ◆ www.fww.org.pl
- ◆ www.cofund.org.pl
- ◆ www.irwirpan.waw.pl
- ◆ www.iеригз.waw.pl
- ◆ www.isp.org.pl
- ◆ www.euro.pap.net.pl

LISTE DES PUBLICATIONS SUR LE THEME DE L'ELARGISSEMENT DEJA PARUES

(les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm>)

« ETUDES ET RECHERCHES »

- *Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)* (Michal Illner)
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- *Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale* (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).

« SEMINAIRES»

- Varsovie (21-22 février 2002) : *L'élargissement de l'Union européenne : vers un grand espace de solidarité et de coopération*
Disponible en français et anglais.
- Bruxelles (28 novembre 2000) : *Réunifier l'Europe*
Disponible en français, anglais et italien.
- Athènes (13-14 novembre 1998) : *l'Europe en quête d'identité(s)*.
Disponible en français, anglais, allemand et grec.

« DOCUMENTS DE TRAVAIL»

- *La stratégie pour l'emploi appliquée aux pays candidats, premier essai d'évaluation* (Katarzyna Gwozdz)
Disponible en français (juillet 2002).
- *La réforme administrative et territoriale polonaise dans le contexte européen* (Małgorzata Zaborowska)
Disponible en français (décembre 2001).