

L'agriculture dans l'ouest des Balkans : des potentialités réelles, menacées par l'absence de politiques agricoles adaptées

Bernard Del'homme

Maître de conférences en gestion, Bordeaux Sciences Agro
Chercheur à l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA),
France

D'avantage connue par ses aspects historiques et politiques, la région des Balkans, et plus particulièrement celle des anciens Etats de la Yougoslavie, représente aujourd'hui un territoire où l'économie cumule les handicaps : dans chaque pays, les multiples difficultés d'une "reconstruction" politique et économique freinent la progression du faible niveau de vie. Dans la région des Balkans, les incertitudes vis à vis du choix de l'intégration à l'Union Européenne ralentissent le changement, et à un niveau plus général, la morosité de l'économie internationale réduit l'espoir d'évolution rapide.

L'agriculture, activité encore significative dans tous ces Etats devenus autonomes ou indépendants, est bien sûr elle aussi confrontée à ce marasme. Mais alors qu'elle dispose d'atouts réels, malheureusement ignorés voire combattus faute d'une analyse suffisante, elle souffre aussi d'un déficit politique crucial. Elle pourrait alors connaître un sort analogue à celui observé à l'Ouest de l'Europe il y a soixante ans, avec toutefois un coût économique, environnemental mais surtout social difficilement supportables....

L'agriculture des Balkans de l'Ouest: morcelée, hétérogène, à dominante familiale, d'autosubsistance

Sept "pays" ou assimilé¹ composent l'Ouest des Balkans, ce qui fait de ce territoire un espace morcelé². Il représente seulement 6 % de la surface Européenne (Union Européenne (UE) à 28), et 5 % de la population. Des petits pays donc, dont la moitié de la population est rurale. La Serbie, le plus grand de ces pays, ne compte que 7.5 millions d'habitants. Et leur situation économique est précaire : PIB faible (5 fois moins que la moyenne UE) mais en croissance, chômage élevé, inflation, déficit commercial, etc.

L'agriculture y est partout beaucoup plus présente que dans les pays occidentaux : les Balkans représentent 18 % des agriculteurs européens, et l'agriculture y représente autour de 10 % du PIB (contre moins de 3 % dans l'UE) pour 21 % des actifs. Cette forte place de l'agriculture s'explique certes par le faible développement économique des pays, mais aussi par des espaces agricoles importants (plus de 40 % de terres agricoles sur le territoire, une disponibilité de terre agricole ramenée à la population supérieure à l'UE).

La géographie est propice à l'agriculture, même si le terme Balkans est synonyme de montagnes. Le relief est très présent (altitude moyenne 500 m), mais les montagnes sont assez localisées. Les espaces agricoles sont diversifiés, entre les plaines alluviales, propices aux cultures, et les nombreux reliefs pré-montagneux, plus dédiés à l'élevage. Avec un climat de continental à méditerranéen, en passant par le climat océanique, les Balkans peuvent combiner hivers froids et étés chauds, mais sans conséquences majeures sur l'agriculture. On produit de tout dans les Balkans, même si les céréales, les prairies, les légumes et les fruits dominent (y compris de la vigne). Lait et viande bovine sont aussi présents, ainsi que production ovine, caprine, porcine dans une moindre mesure, et avicole.

Corollaire de ces caractéristiques physiques, et conséquence du changement de système économique depuis le début des années 2000 (démantèlement des structures de production étatiques), le tissu d'exploitations est particulier: avec une moyenne de 2,5 ha, les exploitations, dont 50 à 90 % sont inférieures à 2 ha, demeurent très exiguës. Ce sont donc des exploitations familiales de subsistance ou semi-subsistance. Et bien entendu, les "filères agricoles" sont encore balbutiantes dans de nombreuses productions, "amont et aval" étant souvent encore peu structurés.

¹ Le Kosovo, formellement organisé comme Etat depuis 2008 n'est pas reconnu par tous les pays (107 sur 193). Ainsi, il n'est pas membre de l'ONU. Dans l'UE, 5 Etats sur 28 ne le reconnaissent pas (Espagne, Chypre, Grèce, Roumanie, Slovaquie).

² Voir le tableau en annexe



En revanche, le niveau de connaissances agricoles et l'appareil de formation sont présents et actifs. Un enseignement agricole secondaire et supérieur existe, une recherche agronomique est identifiable, des Instituts techniques comme des structures de conseil agricole travaillent, même si souvent plus cantonnés sur des aspects techniques qu'économiques ou stratégiques.

Enfin, pour terminer ce tour d'horizon, l'abandon de terre et la jachère sont les conséquences les plus visibles des transformations du secteur primaire. Cela s'explique à la fois par des migrations conséquentes vers les centres urbains et par le morcellement des terres à la suite du processus de «décollectivisation» depuis le début des années 1990. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont les plus concernés. L'Albanie en raison d'un processus particulièrement complexe de redistribution des terres, ce qui a donné lieu à de graves incertitudes concernant la propriété foncière. La Bosnie et le Kosovo car le déplacement forcé de communautés entières, avec des occupations illégales, a entraîné des problèmes extrêmement délicats. Si l'agriculture occupe une place importante, elle n'en connaît pas moins des difficultés.

Une désorganisation des filières liées au changement de système et aux conflits

Deux événements majeurs ces vingt dernières années ont affecté l'agriculture : La transition économique en Albanie et celle liée au démantèlement de la Yougoslavie d'une part, et les conflits entre la Serbie et ses voisins d'autre part.

Avec dans les deux cas des transformations majeures pour l'agriculture : démantèlement des structures de production d'Etat, des industries d'amont et d'aval, interruption des échanges internationaux (embargo ou perte de marchés), et désorganisation des marchés intérieurs. La stagnation ou le déclin de la production agricole a été inévitable (alors que fait rare, mais non mesuré faute de données, le nombre d'exploitations a lui bondi...). La multiplication des micro-exploitations, le retour de familles en milieu rural et l'absence d'orientation publique ont créé une agriculture duale : une écrasante majorité de toutes petites exploitations, une minorité "d'entreprises agricoles" ressemblant davantage à l'agriculture occidentale.

On a donc assisté à une stagnation des rendements, un niveau d'équipement faible et vieillissant dans les exploitations, mais avec une main d'œuvre importante, des circuits d'écoulement très simples et individuels, laissant la part belle aux commerçants pour imposer des prix peu ou pas rémunérateurs. L'élevage a davantage été impacté par la désorganisation que les cultures, car la disparition des grands troupeaux a souvent disloqué toute l'organisation des filières, et ce de façon durable : génétique, alimentation, quantité produite et commercialisée, transformation. Vingt ans après le début de la transition, la situation s'améliore, mais trop lentement, et pas uniformément d'une production à l'autre ou d'un pays à l'autre. C'est essentiellement l'amélioration des rendements qui explique l'amélioration.

Deux phénomènes complètent la situation. D'abord le dualisme agricole s'accompagne d'un dualisme rural-urbain, le milieu rural étant défavorisé en terme d'infrastructures, de système éducatif et de santé, d'activités non agricoles, avec comme conséquence un exode massif de la jeunesse devant le manque de perspectives. Autant de conditions peu propices au développement de l'agriculture. Pourtant, le tissu social rural est important dans ces pays, où les villes moyennes reposent sur l'activité agricole pour la plupart. Ensuite, le profond rejet pour l'idéologie coopérative de la part des agriculteurs, pour des raisons liées à l'histoire, rend difficile l'amélioration des petites exploitations, notamment sur le plan économique. Ce système, envisagé avec une autre finalité, que ce soit pour la production, la transformation ou la commercialisation, constitue pourtant une voie permettant de concilier des exploitations de taille modeste et une durabilité certaine.

Dans ces conditions, tous les pays ont une balance commerciale déficitaire, hormis la Serbie. Et ce déficit a tendance à s'aggraver. Un paradoxe quand on regarde les potentialités de ces territoires. Les échanges agricoles sont de fait inscrits dans la logique de libre échange (la Croatie est membre de l'UE, la plupart des autres pays adhérents au CEFTA³), ce qui n'encourage pas à la construction de filières locales fortes. Une production désorganisée, des filières déstructurées, un manque de volonté individuelle de s'organiser, il faut encore ajouter la carence de politique agricole, voire de politique.

³ Central European Free Trade Agreement, accord de libre échange entre les pays d'Europe Centrale signé en 2007 et aligné sur les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Des politiques agricoles qui sacrifient des formes de résilience agricole

L'avènement d'un système de production quasi exclusivement constitué de toutes petites exploitations est vu par la plupart des analystes comme un handicap majeur, frein à l'amélioration de la productivité physique des sols ou animaux, ainsi qu'à la "rationalisation" des circuits de transformation/distribution.

Les politiques agricoles mises en place depuis vingt ans vont globalement dans le sens de cette analyse. Outre qu'elles sont sujettes à des variations sensibles au gré des gouvernements, les politiques agricoles ont en effet emboîté la logique de la Politique Agricole Commune : modernisation de l'agriculture, annonce d'autosuffisance et d'amélioration du revenu des agriculteurs tout en assurant des prix raisonnables aux consommateurs. Mais tout cela avec un accent mis sur l'agriculture commerciale, la seule capable d'après ces politiques d'assurer un avenir. Pour la plupart des pays visant l'intégration dans l'UE, la "normalisation" européenne (marché unique, subventions, agriculture commerciale avant tout) fait ainsi office de stratégie agricole⁴. Avec cependant un bémol de taille, la faiblesse des budgets alloués à l'agriculture a plus souvent fait de la stratégie un simple affichage d'intention sans effet réel. Hormis la Croatie, entrée dans l'UE en 2013, et dont le budget agricole (par agriculteur ou par ha) est voisin de celui de la moyenne de l'UE, les autres pays sont à des niveaux de 10 à 20 fois moins élevés. Difficile de transformer l'agriculture sans moyens...

Après vingt ans, ces politiques n'ont donc pas obtenu de résultats probants : la sécurité alimentaire repose sur les importations, l'agriculture ne progresse pas de façon spectaculaire, la situation économique, environnementale et sociale des agriculteurs est problématique. Et l'agriculture familiale est ignorée, alors qu'elle constitue l'immense majorité de l'agriculture, en surface, actifs, et souvent même en production. Il y a des potentialités réelles dans les systèmes agraires des Balkans, parfaitement capables d'assurer une fonction nourricière et de maintenir un tissu social rural, et générateurs d'externalités positives

sur le plan environnemental et social. La taille limitée des exploitations est compatible avec de tels objectifs.

La combinaison aujourd'hui de systèmes uniques en termes de maintien de la biodiversité, de multifonctionnalité, d'exploitations à dimension "familiale" autorisant une vie en milieu rural équilibrée grâce à des circuits de transformation et de distribution locaux, devrait être vue comme un levier pour l'avenir de l'agriculture, et non un handicap. A condition bien sûr de mettre en place une véritable politique d'accompagnement, et non de délaissement comme c'est le cas aujourd'hui. Il faut avoir le courage de se détourner du choix d'un "modèle agricole industriel", fausse solution, plus mirage à court terme que réelle voie d'avenir.

Mais si les orientations actuelles se maintiennent, la disparition de la plupart des exploitations semble malheureusement une perspective réaliste à un horizon proche, à l'instar de nos économies occidentales il y a soixante ans. A ceci près que le boom économique industriel et des services n'est pas au rendez-vous des futurs exclus de l'agriculture dans les Balkans. La durabilité des systèmes modernisés et intensifs proposés par des politiques copiant la PAC est sur la sellette aujourd'hui et ne semble plus constituer une voie miraculeuse. Enfin, la diversité et la multifonctionnalité des agricultures présentes dans les Balkans pourraient être considérées comme une richesse et non une faiblesse, face aux enjeux de nos sociétés.

Conclusion

Evidemment, sans une politique agricole clairement affichée vers ces objectifs, il est illusoire de penser que l'agriculture se maintiendra ou s'orientera dans cette direction. C'est sans doute une erreur historique pour l'Europe agricole, alors qu'elle a, avec l'intégration des Balkans, une occasion unique de corriger ses erreurs du passé et d'offrir enfin une politique agricole réconciliant économie, environnement et société. Un modèle qu'il y a trente ans déjà, on appelait "durable"....

⁴ Parmi les sept pays, seule la Croatie est membre de l'UE. Quatre autres sont pays candidats officiels. Parmi eux, le Monténégro et la Serbie sont officiellement en négociation d'adhésion à l'UE. La Macédoine et l'Albanie n'ont pas commencé les négociations. Quant au Kosovo (depuis 2008) et à la Bosnie Herzégovine (depuis Février 2016), ils sont "candidats potentiels".

Bibliographie / Plus d'informations

- Kazakova Y., Vyara S., 2010, *High Nature Value Farming in the Western Balkans, Current status and keys challenges*, EFNCP publication.
- Znaor, D. and Landau, S. 2013. *Unlocking the future — Seeds of Change: Sustainable Agriculture as a Path to Prosperity for the Western Balkans*. Heinrich Böll Stiftung, Zagreb, Croatia.
- Volk T., Rednak M., 2010, *Agriculture in the Western Balkan Countries, Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*, Volume 57, Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, IAMO.
- Tomić D., Ševarlić M.M., 2010, Tandir N., *Agriculture of the countries of the western Balkans and european integrations*, Agroinform Publishing House, Budapest, Hongrie.
- Bodroža D., Danon M., 2012, *The economic importance of agriculture in western Balkan countries*, in *European integration process in Western Balkan countries*. Faculty of Economics of the University of Coimbra, Coimbra.
- Živkov G., 2013, *Association of farmers in the Western Balkan countries*, Policy Studies on Rural Transition No. 2013-1, FAO Regional Office for Europe and Central Asia.

