

ISTVAN FEHER [*]

Tendances du changement des politiques agricoles hongroises

I. HISTORIQUE

a/ L'agriculture et l'industrie alimentaire représentent 20 % des produits nationaux, et de l'emploi total et quelques 27 % des exportations en devises convertibles. Elles occupent 933 000 personnes à plein-temps sur 6.5 millions ha de territoire agricole. Cette superficie est répartie comme suit :

a/ 1 260 coopératives sur 4.7 millions ha ;

b/ 128 fermes d'état sur 1 million ha ;

c/ 1.4 million de fermes privées sur 0,5 million ha avec quelques 1.5 million de petits fermiers qui travaillent principalement à temps partiel dans des fermes auxiliaires affectées à leurs membres par les exploitations coopératives et les fermes d'Etat. L'élevage et la production végétale enregistrent des parts à peu près égales dans la valeur totale de la production. Les parts les plus importantes sont les suivantes : l'élevage porcin de boucherie, blé, maïs, volaille, élevage bovin de boucherie, l'arboriculture et le maraîchage.

b/ Beaucoup de grandes coopératives et de fermes d'État se sont spécialisées dans les transformations des produits agricoles et dans la commercialisation des produits alimentaires ainsi que dans les activités d'industrie et de service. Ces activités garantissent à peu près 300 000 emplois à plein-temps, et représentent quelques 40 % de la valeur totale de la production des exploitations. La valeur de ces activités supplémentaires excède souvent celle de l'agriculture. Technologiquement, les petites fermes privées sont moins développées, mais elles produisent à peu près la moitié de la valeur ajoutée de la production agricole et utilisent quelques 12 % du territoire labouré. Des exploitations agricoles privées se forment au rythme des changements de vue du Gouvernement à l'égard des formes de possession et de la levée des restrictions et discriminations ciblant le secteur privé. Les entreprises d'industrie alimentaire, de commercialisation et les réseaux de distribution sont le maillon le plus faible dans l'alimentation. C'est là un effet de l'insuffisance de l'investissement en matière d'infrastructure commerciale et de l'attitude générale qui considère la commercialisation et la distribution comme des activités "improductives".

c/ La Hongrie est auto-suffisante en ce qui concerne les aliments de base et son agriculture joue un rôle clé dans la stabilisation de l'économie. Jusqu'au début des années 1980, les résultats agricoles étaient bien impressionnants y compris :

a/ une cadence de croissance des plus dynamiques en Europe ;

b/ une des plus rapides croissances de rendement moyen de blé et d'emploi d'engrais chimiques au monde ;

c/ croissance de la consommation d'aliments par personne à l'échelle nationale ;

d/ une augmentation importante de la participation agricole dans l'exportation totale : 35 % de la production agricole est exporté, représentant 27 % des exportations totales du pays et 25 % des exportations contre des devises convertibles ;

e/ une réduction importante de l'écart des revenus moyens entre ville et campagne. Cette différence est maintenant une des plus faibles au monde.

d/ La croissance agricole était à peu près de 3.4 % par an dès le milieu des années 60 jusqu'en 1984 ; mais elle est stagnante depuis et souffre de problèmes propres à l'ensemble de l'économie. Sa structure de production n'a pas beaucoup changé pendant les 20 dernières années. Elle dirige toujours ses exportations vers le marché garanti du CAEM : Sa part dans les exportations convertibles a diminué ; ses conditions de commerce vis-à-vis de l'industrie diminuaient continuellement depuis 1981 ; ainsi que les prix moyens d'exportation diminuent à la fois sur les marchés convertibles et ceux du CAEM depuis 1982, principalement à cause de la prédominance des produits agricoles de base comme le blé et le bétail sur pied représentant une valeur ajoutée très faible sur le marché CAEM et celui du poulet de chair congelé, du vin en vrac et des quartiers de porc sur les marchés convertibles.

Bien qu'il faille tenir compte de la forte concurrence dans l'exportation, du protectionnisme commercial et, dans une certaine mesure, de la faible pluviométrie, beaucoup de difficultés restent liées aux principes démodés du gouvernement, conçus à l'origine pour augmenter au maximum la production des aliments de base.

II. LA TRANSFORMATION EN COURS DE LA STRUCTURE DES FERMES

A. Grandes exploitations :

a/ Plus de 80 % du territoire agricole total en Hongrie est exploité par des grandes fermes de deux catégories : fermes d'état (13 %) et fermes collectives (coopératives 70 %). Ces dernières ont été développées plus lentement, principalement à l'aide de leurs propres ressources, tandis que les premières, qui étaient formées pour le pilotage de l'agriculture moderne et pour assurer la fourniture des semences sélectionnées et celles des géniteurs, pouvaient compter

sur l'appui généreux du Gouvernement pour leurs investissements ainsi que sur un personnel qualifié, délégué par celui-ci. Ces deux types d'exploitation progressaient continuellement de 1968 à 1984, maintenant ils affrontent une baisse de bénéfices due à la surproduction en aliments sur les marchés mondiaux.

b/ Des efforts pour rétablir la rentabilité ont été faits sous plusieurs formes. Par exemple, des fermes financièrement détériorées ont été absorbées par des fermes voisines, de ce fait la dimension moyenne des fermes augmentait continuellement, de 2 000 ha en 1970 à 4 460 ha en 1987 pour les coopératives, et de 5 500 ha à 7 630 ha pour les fermes d'Etat. D'autres fermes ont tenté d'augmenter le rendement par de coûteux programmes d'amélioration qui ont touché plus de 100 000 ha par an ; le cas le plus concerné était la croissance de rendement atteinte par l'utilisation de semences certifiées et de géniteurs améliorateurs ainsi que de techniques conçues et propagées par les "centres de systèmes de production" établis par les principales fermes d'Etat et coopératives. Celles-ci assuraient aussi le matériel et l'équipement nécessaires. Les rendements principaux et l'indice de la productivité de bétail se sont développés en parallèle à ceux des pays occidentaux, dont la technologie avait été importée dans le pays. Mais dès le début des années 80, les rendements deviennent stagnants.

c/ Bien que les rendements puissent du point de vue technique être augmentés davantage, on se rend de plus en plus souvent compte que les fermes ayant les indices les plus hauts ne sont pas nécessairement les plus rentables. Il est nécessaire d'établir une gestion plus efficace de l'outillage. Quelques améliorations dans l'application d'engrais chimiques ont déjà été atteintes suite à une utilisation indexée sur les dernières augmentations de prix. Une meilleure sélection du sol et des méthodes performantes d'utilisation des engrais chimiques telles que proposées dans le cadre d'un projet pour la maximalisation des cultures de céréales, peuvent apporter d'autres bénéfices. Néanmoins, ceux-ci peuvent être limités si on se fonde principalement sur des recommandations qui ne tiennent pas assez compte des situations physiques et économiques spécifiquement locales des fermes.

d/ Pendant les deux décades, les investissements en équipement ont augmenté et ont apporté une expansion importante dans la force de traction par ha et par machine. Davantage d'investissements en machines modernes de précision, - dont la demande augmente continuelle, - est nécessaire pour diminuer les coûts et pour augmenter les rendements par une meilleure culture. La productivité du travail reste toujours basse si on la compare au standard occidental, surtout dans l'élevage. Ce fait ne peut pas être expliqué par le manque d'équipement, mais plutôt par le manque d'intéressement et par une résistance à la réduction du personnel, résultant de l'intérêt du gouvernement à maintenir le régime de plein emploi.

e/ Le fait qu'à peu près 50 % de toutes les grandes fermes en butte à des difficultés financières se trouvent dans des régions défavorables à sols de faible potentialité ne prouve pas qu'une agriculture rentable y soit impossible. Il manifeste plutôt, une adaptation imparfaite des systèmes de production aux ressources naturelles. Néanmoins, une telle adaptation semble être difficile à cause du principe de nivellement des prix, qui permet de subventionner les céréales justement là où leur production est trop coûteuse. Le blé domine dans des régions favorables pour le tournesol ou le seigle, ou, dans certains cas, qui ne devraient pas du tout être cultivées mais transformées en forêt ou en pâturage. Une telle reconversion n'implique pas seulement la nécessité d'investissement mais aussi la réduction du personnel de la ferme. C'est pour cette raison que beaucoup de fermes ont choisi des activités diverses en dehors de l'agriculture plutôt que d'essayer de changer le système existant de production, et qu'elles réalisent actuellement la plus grosse part de leur revenu dans l'industrie agro-alimentaire, les services et les activités industrielles. La diversification a constamment progressé dans tout le sub-secteur pendant les dernières années, et maintenant les activités non-agricoles représentent 43 %, de la valeur du produit brut des coopératives, et 55 % de la valeur du produit brut des fermes d'Etat.

f/ Un autre moyen pour augmenter la rentabilité, fort caractéristique de beaucoup de fermes pendant les dernières années, c'est de céder les activités moins profitables, surtout les activités qui exigent beaucoup de travail et soins, à leurs membres et employés sur leurs lopins individuels. Le système a été efficace dans les cas où une distribution adéquate et claire des responsabilités a été déterminée. Néanmoins, cette solution va trouver ses limites si la productivité des petites fermes (lopins individuels) n'augmente pas, si réduit que fût son coût d'opportunité. Par contre, le transfert des activités ou des services aux entreprises privées reste toujours une exception.

g/ Une des principales caractéristiques des fermes qui ont réussi c'est leur effort pour changer l'organisation et le management traditionnellement hiérarchique et bureaucratique par l'établissement des unités de compte autonomes et par un système d'intéressement basé sur les résultats du fonctionnement. Néanmoins, de telles mesures se heurtent souvent à la résistance des dirigeants actuels et leurs bénéfices restent toujours restreints tant que les prix de compte ne représentent pas les réalités du marché. En outre, les changements du management devraient s'inscrire dans un plan général d'affaires soutenu par des investissements visant la réorganisation de la production et l'amélioration de la productivité.

B. Petites fermes (lopins individuels) :

a/ Avec 11 % des terres cultivées en Hongrie, le sub-secteur des petites fermes donne plus de la moitié de la valeur ajoutée nette totale de la production agricole. Formées comme des institutions transitoires dans une période où la terre était en train d'être collectivisée, l'importance de ces fermes ne cessait d'augmenter

malgré l'aide limitée du gouvernement et la diminution des ressources en terre. Cela a été rendu possible grâce à une orientation plus intense du marché et à une spécialisation en production demandant plus de main d'oeuvre et d'attention. Les grandes fermes trouvent l'accomplissement de telles activités de production de plus en plus difficiles et préfèrent les céder aux petites fermes dans le cadre d'arrangements divers. Actuellement les petites fermes produisent plus de 60 % du raisin, de fruits et légumes, 56 % du porc et 44 % de la volaille, mais seulement 23 % du boeuf et du lait. La productivité du blé et des légumineuses, qui exige de grandes superficies cultivées et une mécanisation à grande échelle est meilleure dans les grandes fermes.

b/ Les activités des petites fermes occupent quelques 40 % de la population hongroise, travaillant dans 1,4 million de fermes d'une dimension moyenne de 0,5 ha ainsi que 700 000 fermes "hobby" encore plus petites. Avec 4.9 heures de travail estimées par jour et par famille, cela s'élève à 1,2 million d'hommes/an, c'est-à-dire presque au double de la force de travail utilisée dans le sub-secteur des grandes fermes. Les droits fonciers sont différents pour les différentes catégories de fermiers, et dépendent surtout de la durée du temps qu'ils passent à travailler dans la grande ferme dont ils sont les membres. La superficie cultivée moyenne n'est que de 0,3 ha par ferme. Les membres de coopératives en ont droit davantage mais souvent ils préfèrent en restituer une partie à la coopérative contre une compensation financière ou en nature. En Juin 1989 le Parlement a décrété la loi de la Terre, qui permet la vente des terres agricoles aux personnes privées ou groupements. Pour les petits fermiers, cette loi ouvre la possibilité d'investissement dans la terre exploitée par eux-mêmes. La demande effective de terre dans le sub-secteur des petites fermes a été limitée à cause du manque de la rentabilité de la production agricole et du manque d'habitude du petit fermier dans l'achat de terre.

c/ A cause des possibilités limitées de crédit et, ce qui est peut-être encore plus important, à cause d'un sentiment continuel d'incertitude motivé par une politique toujours changeante et jamais favorable au sub-secteur, les investissements étaient bien réduits depuis les années 1970, surtout en biens fixes. La plupart des bâtiments d'élevage ont été construits avant cette période. Seulement une ferme commerciale sur dix est équipée d'un tracteur ou de machines de labour, et en 1986 il n'y avait que 21.000 tracteurs à quatre roues dans le sub-secteur entier. Le nombre des petits tracteurs achetés augmentait dans les cinq dernières années, mais il reste toujours insuffisant pour répondre aux exigences, parce qu'ils restent chers et leur offre est faible. Il n'y a pas si longtemps de cela, les fermiers privés n'avaient pas le droit d'acheter des tracteurs transporteurs. De ce fait, presque tous les transports étaient effectués par des chariots d'attelage ou par des voitures particulières.

d/ Du point de vue du travail, la technologie employée par les petits fermiers n'est pas efficace à cause d'un manque d'équipements

appropriés. Néanmoins, le rendement surtout pour les légumes, pommes de terre et fruits, n'est pas loin de la moyenne des grandes fermes, et il est sous le même rapport dans le cas des fermes commerciales, qui emploient les mêmes variétés et matériels que les grandes fermes. A cause d'un manque de stimulateurs de prix et de l'accès difficile aux aliments du bétail riches en protéines jusqu'en 1989, les mesures techniques et la qualité des viandes sont moins satisfaisantes, surtout en ce qui concerne le porc et la volaille. Souvent, les technologies employées par les grandes fermes pour l'élevage ne sont pas appropriées pour les petites fermes, qui ne peuvent pas produire des fourrages pour leur propre besoin et qui sont trop petites pour être mécanisées. Tandis que la création des unités autonomes viables est devenue possible, l'efficacité des petites fermes peut être augmentée si le prix du fourrage qu'elles se procurent auprès des grandes fermes est évalué au coût réel, et si la viande est payée selon sa qualité.

e/ Les petites fermes ont rarement un accès direct aux crédits, au matériel, à la technologie et aux marchés, mais elles dépendent des grandes entreprises pour ces services dans le cadre d'une forme quelconque d'intégration. Ces formes peuvent varier largement, à commencer par un système libre sans aucune obligation d'acheter ou de vendre, jusqu'aux dispositions très strictes analogues au système de métayage où le petit fermier ne donne que son travail, tout en partageant les risques. La diversité et la flexibilité des arrangements actuels sont justifiées par la multitude des conditions. Cette diversité ne doit pas forcément être réduite mais plutôt utilisée à identifier les types d'arrangements convenables à un type de produit dans des conditions données. Les systèmes d'intégration plus réussis sont ceux dont profitent les deux parties. A cause du manque d'une distinction claire entre leur rôle social et économique, les coopératives - surtout dans les régions à conditions désavantageuses - assument des activités non-rentables pour maintenir un certain niveau d'emploi, diminuant de ce fait leur capacité à assurer les services nécessaires à même d'aider efficacement la production de leurs membres. Les distorsions de ce genre sont sans doute rendues d'autant plus acceptables que demeure l'espoir que l'État va sauver la coopérative.

C. Les coopératives déficitaires :

a/ La profitabilité décroissante de l'agriculture pendant la décade passée a augmenté la différence de rendement parmi les coopératives. Actuellement il y a 175 coopératives qui sont considérées comme chroniquement déficitaires. Ces fermes détiennent à peu près 12 % des biens de l'agriculture. Malgré leur participation minoritaire dans l'exploitation des ressources agricoles, elles donnent de mauvais exemple pour les coopératives bien gérées, tout en exigeant de grandes subventions du budget central pour couvrir leurs pertes.

b/ Contrairement à l'expérience des années 1970 où les conditions

de commerce à l'intérieur favorisaient l'agriculture sur l'industrie, les

années 1980 montraient une détérioration sensible dans la position des revenus des coopératives. Le bénéfice par unité de dépenses fonctionnelles sur les activités agricoles de base diminuait de 62 % de 1981 à 1987, tandis que les bénéfices des activités supplémentaires restaient à un niveau relativement plus élevé, bien que ces derniers aient diminué aussi dans une certaine mesure. Au niveau des entreprises, le revenu fonctionnel diminuait de 12 % pendant cette période. La rentabilité décroissante de l'agriculture a eu un effet plus négatif sur les coopératives déficitaires que sur les coopératives rentables. En général, l'exploitation des coopératives déficitaires s'est transformée en une activité à perte, tandis que les meilleures coopératives, malgré la rentabilité décroissante de l'agriculture, ont réussi à doubler leur revenu. Ironiquement, à cause du système des allocations, les coopératives rentables ont reçu une partie plus grande de subventions.

c/ La qualité de la terre possédée et cultivée par les coopératives a eu un effet sur la rentabilité de la production agricole. Tandis que la qualité de terre est un facteur qui influence la rentabilité des activités agricoles de base, son impact est moins important dans la détermination de la rentabilité générale de l'entreprise, surtout dans le cas des coopératives, qui étaient capables de surmonter les limitations de la qualité de sol. Ces coopératives étaient capables de diversifier leurs activités agricoles de base et de les reconverter dans des activités plus rentables et étaient, en partie, capables d'intégrer verticalement leurs opérations vers l'industrie alimentaire et la commercialisation.

La part de la production agricole de base relative au revenu fonctionnel total a décliné, et la production des activités non-agricoles a augmenté, y compris une croissance importante de la production alimentaire. Par contre, les coopératives déficitaires ont continué de dépendre des activités agricoles de base, la production de leurs entreprises supplémentaires n'a augmenté que lentement, tandis que leur rentabilité diminuait. Les perspectives pour les coopératives déficitaires d'améliorer leur condition financière dépendront en premier lieu de l'échelle de la diversification de leur activité moyennant les changements nécessaires dans le choix de leurs produits ainsi que par le lancement des services non-agricoles profitables et les activités industrielles de fabrication/production.

d/ En général, les coopératives ont cédé la production des produits exigeant une grande intensité de main-d'oeuvre aux petits producteurs, dont la majorité sont des fermiers à temps partiel. Une proportion importante des produits de ces derniers a été vendue aux coopératives. Ces produits représentent 26 % du revenu provenant des ventes du secteur coopératif ; la part de la production des petits fermiers commercialisée par les coopératives a montré une croissance de 66 % entre 1980-87. Les coopératives rentables ont augmenté avec succès la valeur des matériels et services rendus aux fermiers d'une proportion bien plus grande que les coopératives moins rentables. Il est de plus en plus évident, qu'un des facteurs

déterminant le niveau de rentabilité c'est la mesure dans laquelle les coopératives sont capables d'intégrer les petits fermiers dans leur système de production en leur assurant des services supplémentaires tels que matériels, des services d'entretien de machines, de production d'industrie alimentaire et de commercialisation. D'un autre côté, cette intégration dépend de la mesure dans laquelle les coopératives libèrent les terres et dans la mesure où les crédits des banques commerciales deviennent accessibles aux petits producteurs.

e/ L'effet cumulatif de la situation dégradée des coopératives déficitaires a conduit à leur incapacité à remplacer leurs biens dépréciés et encore plus à lancer des investissements nouveaux. Il existe une différence croissante des niveaux des biens parmi les coopératives. En 1989, la valeur des biens fixes des coopératives rentables par unité de terre était de 69 plus haute que celle des coopératives déficitaires. Cette situation explique l'incapacité des coopératives déficitaires d'augmenter leur productivité et de diversifier leurs activités vers des créneaux plus rentables.

f/ L'efficacité de la production est devenue un des facteurs principaux déterminant la rentabilité des entreprises coopératives. La production par unité de terre des coopératives déficitaires est en deçà de la moitié de la valeur totale de production des coopératives rentables. L'amélioration de la qualité de la main-d'oeuvre est plus manifeste dans le cas de ces dernières. Les coopératives déficitaires ont eu des frais de travail relativement plus hauts et ces frais ont souvent excédé le montant de leur revenu total sans subventions. Ces coopératives ont eu des frais de banque et des dépenses improductives plus élevées. Sans être subventionnées, les coopératives déficitaires ne seraient pas capables de couvrir même les frais directs. La production s'est accrue de 44 % de 1980 à 1987 dans le cas des coopératives déficitaires, et de 76 % dans celui des coopératives rentables.

g/ La responsabilité sociale des coopératives dans le maintien de l'emploi de leurs membres et de leurs ouvriers permanents a contribué à l'aggravation de leur condition déficitaire. Même des terres peu propices à la production agricole, ne sont pas susceptibles d'être désaffectées sans considération des effets sur l'emploi. Jusqu'à 1989, les directeurs des grandes fermes ont été obligés par les conseils départementaux de cultiver l'ensemble des terres sans tenir compte du niveau de déficit qui en découlerait pour la position financière de la ferme. D'autre part les coopératives déficitaires continuait dans ce même but la pratique des activités supplémentaires déficitaires. Le composant élevé de travail humain et le nombre relativement grand des retraités constituent autant de preuves, du fait que les considérations sociales ont affecté la viabilité des entreprises coopératives. Les perspectives pour l'amélioration de la situation financière des coopératives déficitaires dépendent de la mesure dans laquelle elles pourraient être libérées de ce fardeau social.

h/ Les solutions pour redresser la plupart des coopératives déficitaires exigeront en plus de l'engagement du gouvernement, la nécessité que soient harmonisées leurs ressources avec la demande effective du marché. Pour atteindre ce but, plusieurs conditions d'assistance sont requises en leur faveur, telles que :

a/ des incitations comme les primes et le logement pour les nouvelles équipes de direction,

b/ des programmes d'amortissement de dettes, tels qui sont déjà en cours dans plusieurs pays,

c/ restructuration formelle par un processus légal de procédures de liquidation judiciaire,

d/ l'accès aux crédits commerciaux à long terme, peut-être par l'emploi de capital assuré et le droit d'hypothéquer la terre aux banques,

e/ reconnaître le droit des membres coopératifs de changer la structure d'organisation de leur coopérative.

III. OBJECTIFS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE

1. L'importance du secteur agricole dans l'économie du point de vue du PNB (20 %), de l'emploi (19 %) et des exportations contre devises convertibles (30 %), exige que les réformes structurales dans le secteur aident directement les buts macro-économiques de croissance par le moyen des exportations et l'efficacité des activités. Selon le gouvernement, le rôle principal du secteur agricole dans le contexte de la réforme économique c'est :

a/ de développer une orientation plus forte vers le marché dans les activités de production - industrie agro-alimentaire - commercialisation,

b/ d'améliorer les standards de qualité des produits alimentaires pour être capable d'augmenter l'exportation des produits de valeur élevée,

c/ d'augmenter la productivité, en même temps qu'améliorer la qualité des produits alimentaires,

d/ de retenir la population des villages en leur prêtant l'assistance pour le développement des agglomérations rurales,

e/ de protéger l'environnement.

Le gouvernement préférerait traiter tous les groupes d'intérêt de l'agriculture sur une base sectorielle, sans aucune préférence donnée à la dimension ou forme d'organisation de l'unité de production, ainsi qu'il préférerait voir les petits fermiers devenir plus autonomes et par conséquent plus responsables financièrement que ce qu'ils sont pour le moment. Il est nécessaire que les petits fermiers assument une responsabilité plus grande pour les produits d'une grande valeur

ajoutée, ce qui conduira à une croissance des exportations contre devises convertibles en même temps qu'il aidera à épargner une part croissante des ressources agricoles du pays. Au contraire de l'expérience précédente, l'ensemble du secteur agricole doit être intégré à l'économie sans aucune préférence de secteurs de production, en matière de réglementation salariale ou fiscale, par exemple.

2. L'Objectif de la réforme. Les deux objectifs principaux de la politique du gouvernement concernant le secteur agricole dans le cadre du programme de la réforme économique sont :

a/ augmenter l'efficacité économique et financière des entreprises agricoles dans la production et la commercialisation des produits agricoles,

b/ améliorer les revenus d'exportation sur les marchés convertibles. Il semble que le gouvernement a reconnu que pour obtenir une efficacité plus grande et des revenus d'exportation plus élevés, il lui faudrait poursuivre une politique plus ferme d'orientation du marché. Il reconnaît aussi la nécessité de changer sa politique agricole pour encourager les fermiers individuels travaillant seuls ou en groupe à augmenter leur rentabilité et à renforcer la structure financière de leurs entreprises.

IV. LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT

1. Bien que la Hongrie ait un avantage relatif dans les produits de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire, le manque d'une orientation vers le marché, national ou international fût-il, a réduit cet avantage et a fait échouer le secteur dans la réalisation d'une rentabilité conforme à sa capacité. Beaucoup des causes de la faible rentabilité et de la décroissance des revenus d'exportation étaient voilées par le marché vendeur des années 1970, par les conditions de commerce intérieur favorables et par l'allocation croissante de subventions pour le secteur. Le déclin de l'importance de ces facteurs dans les années 80 a dévoilé des inefficacités structurales importantes et une productivité décroissante dans l'ensemble du secteur, ce qui a conduit le gouvernement à procéder à une réévaluation du rôle de l'agriculture dans l'économie.

2. La croissance agricole était à peu près de 4 % par an de 1968 à 1984, ce qui n'était pas rare dans les pays de l'Europe de l'Est, dans une période où la Hongrie s'efforçait de devenir autonome en aliments de base et d'exporter ses excédents en céréales vers l'Union Soviétique et en produits de bétail vers les marchés convertibles. Les causes de cette croissance étaient la technologie importée de l'Ouest et des investissements relativement élevés. Le gouvernement orientait la croissance agricole d'une part vers des activités sélectionnées sur la base de ses engagements quinquennaux avec ses partenaires du CAEM et d'autre part selon la demande des pays aux devises convertibles. Les subventions étaient les stimulateurs fondamentaux encourageant les fermes aux

investissements et à la croissance de la production. Au milieu des années 80, les conditions du marché devenaient plus sévères et le protectionnisme gagnait du terrain sur le marché CEE, leur marché traditionnel. Le gouvernement s'est rendu compte qu'il ne pourrait plus financer son budget et ses déficits commerciaux par des crédits étrangers. Les subventions stagnaient tandis que les impôts sur l'agriculture ainsi que sur d'autres secteurs augmentaient. Les subventions aux investissements ont été restreintes, ce qui a provoqué une réduction significative de ceux-ci et a conduit à une situation où la tendance de la détérioration des échanges, amorcée au début des années 80, commence à s'accélérer. D'autres facteurs, comme la sécheresse intermittente, ont aggravé la situation économique de plus en plus difficile. Néanmoins, l'agriculture a beaucoup profité des prix élevés du blé et du bétail sur le marché mondial, à cause d'une sous-production générale aux Etats-Unis, au Canada et en Australie, et n'a cessé de croître (5.7 % en 1988). Un tel rebondissement n'est pas prévu pour 1989 et le gouvernement est en train de chercher une stratégie nouvelle pour améliorer l'agriculture.

3. La nouvelle politique agraire destinée au secteur et lancée en Janvier 1989 doit ramener l'agriculture au rôle d'un secteur strictement productif qui doit profiter de son avantage relatif pour concourir au marché international. C'est très important, étant donné que :

a/ le marché national est déjà saturé,

b/ ce sont des perspectives bien étroites pour la population et la croissance économique,

c/ la Hongrie a un surplus commercial non compensé avec ses partenaires du CAEM. Les traits essentiels de la nouvelle situation politique comprennent de vieilles questions, telles que la libération des prix et la réduction des subventions, ainsi que des questions nouvelles comme le développement du marché de la terre, le droit de propriété des membres de coopératives, l'élimination des contraintes politiques et institutionnelles sur le commerce national comme sur le commerce international, et de la restructuration des entreprises déficitaires. Le succès du gouvernement dans son effort de ramener l'agriculture à la condition d'un secteur efficace et d'exportations importantes dans l'économie dépendra de l'aptitude du nouveau gouvernement à réaliser une série de réformes politiques et institutionnelles qui devraient libérer le secteur agraire d'une surveillance trop étroite et permettre aux managers et fermiers de bénéficier du marché ou de s'adapter à ses changements désavantageux.

4. La stratégie du gouvernement pour le secteur agricole a évolué d'un contrôle strict des entreprises agricoles qui se fondait sur un système de production de quotes-parts vers un contrôle indirect des entreprises fonctionnant par des contraintes de prix, d'impôts, de subventions et d'une série de contraintes institutionnelles. En fait, ces

dernières avaient pour but de surveiller les directions des fermes et des entreprises agricoles dans leur effort d'appliquer les initiatives nouvelles pour augmenter leur rentabilité par l'amélioration de leur efficacité et de leur fonctionnement tant au plan de la production que celui de la commercialisation. Cette dernière stratégie a eu pour but de reformer les conditions de pénétration au marché national, à celui du CAEM et aux marchés à devises convertibles, mais en même temps, elle devait éliminer le risque et l'insécurité liés à une production soumise à une orientation de marché. Cette stratégie s'est révélée inefficace parce que la rentabilité ainsi que la compétitivité de l'agriculture diminuaient dans le marché mondial.

5. Malheureusement la mesure de liberté de la Hongrie pour élaborer une autre stratégie pour le développement agricole a été restreinte par la stagnation de la croissance économique, dans une période où le déficit financier et celui du commerce extérieur n'ont pas diminué suffisamment pour permettre une certaine stabilité économique souhaitée et où le fardeau des dettes extérieures a atteint une valeur avoisinant 2.000 US par personne approchant les dettes exorbitantes des pays de l'Amérique Latine. Bien que la stratégie actuelle ne soit pas totalement persuasive, elle a pour but de diminuer le contrôle du gouvernement dans le secteur et de permettre aux individus d'acquérir des biens, y compris la terre, et de les exploiter d'une façon rentable. Le gouvernement essaie de réaliser deux objectifs. Le premier est la réduction de sa tutelle sur les directeurs des grandes fermes et les petits fermiers, le deuxième est la modification ou l'établissement de nouvelles institutions destinées à aider les exploitants dans leur adaptation à un système orienté vers le marché. Dans ce système, les exploitants agricoles doivent contribuer avec équité et porteront la responsabilité pour les pertes de leurs entreprises ainsi que pour les bénéfices qu'ils en tirent.

6. Plusieurs problèmes-clefs restent à résoudre pour pouvoir procéder à la transformation de l'agriculture hongroise d'un système contrôlé indirectement en un système de marché. Cela dépend de la volonté du gouvernement de permettre la privatisation des moyens de production. Ces problèmes comprennent la manière :

a/ de limiter le rôle du gouvernement dans la détermination des prix, pour les produits agricoles de base, tout en minimisant le risque d'inflation et/ou les problèmes d'approvisionnement ;

b/ de renforcer les droits de propriété aux biens des membres des coopératives, y compris la terre ;

c/ d'encourager l'autonomie des entreprises et de les libérer des excès de la réglementation gouvernementale ;

d/ d'établir un marché de la terre ;

e/ de restructurer les trusts (céréales et lait) et d'autres structures monopolistiques existants qui entravent la concurrence dans le commerce national et dans l'exportation ;

f/ de traiter les entreprises agricoles financièrement faibles pendant le processus de modification.

ANNEX I

ISTVAN FEHER

Development possibilities of disadvantageous agricultural areas in Hungray

DEVELOPMENT POSSIBILITIES OF BACKWARD AGRICULTURAL AREAS IN HUNGARY

1. Differences in development of various areas are for a long time known in Hungary. These areas were always poorly developed, but those living here could not and did not even want to move from these areas.

Due to the general economic crisis of late years, the economic conditions and prospects of those living here have suddenly impaired to an extent exceeding the national level, while the allocation of central resources to these areas has become uncertain.

2. The causes for this backward state form two distinct groups.

a) Group of unchangeable or slightly and slowly changeable causes, including

- (i) natural conditions,
- (ii) peripheral location and,
- (iii) structure of settlement/low density of population.

b) The group of changeable causes includes

- (i) missing or at least backward industry development,
- (ii) missing or insufficient infrastructure and,
- (iii) qualification below the average.

Obviously, the causes listed in the first group have to be accommodated to, while those in the second group have to be changed.

3. Due to the survival of the agricultural line and the lack of industry, employment is provided almost exclusively by large-scale farms which also carry on the most significant industrial activity.

The large-scale farms are becoming poor more and more rapidly, their debts are increasing in spite of subsidies granted to them and their income producing capability gradually impairs.

In backward areas the employment tensions are expected to become more pronounced. There are no realistic opportunities for full utilization of the capabilities of these areas, however, more favourable situation could be established by the implementation of appropriate programmes.

To solve this problem, the following issues should be addressed :

- (i) which sectors can be developed ;
- (ii) in which organizations can the activities be carried on ;
- (iii) from which resources can the developments be financed.

4. Among economic activities, the development possibilities of industry included

- (i) industrial activity based on the use of local raw materials ;
- (ii) industrial activity based on the use of raw materials outside the area ;
- (iii) manual labour-intensive industrial activity;
- (iv) industry development of settlements outside the area/it also requires the creation of transport conditions ;
- (v) development of the industrial activity of large scale farms.

5. Among the development possibilities of crop production, favourable results could be achieved by structural change in agricultural production and change in the manner of land use as follows

- (i) elimination of arable land cultivation ; at national level an estimated area of 300-400 thousand hectares is available where forest-plantation, game management and related tourism activities can be carried on;
- (ii) extensive crop field cultivation ; these areas would practically be used primarily for production of mass products, e. g. cereal depending on market conditions, this cultivation could be suspended temporarily on a part of these areas ;
- (iii) intensive use of areas with better conditions primarily for growing of fruits and vegetables as well as production of seed-grains.

A benefit of the labour-intensive production would be that family and private undertakings could be established which carry out sufficiently intensive activity and the processing capacities could be adjusted to these activities.

6. The development possibilities of stock breeding are linked with land use.

- (i) it would be necessary to introduce widely stock breed-technologies which conform better to local conditions. The large, uniformized, centralized farms are not capable of making use the less favourable conditions. The establishment of smaller units and the introduction of partially intensive stock breeding would provide a chance for more competitive cattle and sheep keeping ;
- (ii) where profitability cannot be ensured, the livestock would be transferred to small producers and small undertakings. A number of

organizational forms are suitable for this purpose/leasing system, family underkating within large-scale farm, integrated small-scale production, independent undertaking ;

(iii) decentralization of livestock keeping so that the grass plots would pass into the hands of small-scale producers and small undertakings in the form of long-term (20-30 years) lease or property.

7. As to development of services, if the population does not decrease, then an increase demand for public services can be expected which can be filled by the small-scale industry independently or in the form of cooperative. In the field of economic services, additional jobs can be created both in tourism and production services.

Tourism can be developed in almost all areas, although not in the same form and to the same extent.

In the field of production services, demands are increasing mainly in association with small-scale farming for various works (soil cultivation, plant protection, transport) as well as for production consultancy and trade organization.

8. The organizational forms of developments become more diversified. With decentralization, the large-scale farms continue to operate, but significant changes are required in the manner of their operation and in their organization. Modernization of the interest system within farms and the forms of undertakings has already yielded favourable results in many large-scale farms.

With the process picking up momentum, part of the large-scale farms transforms to property management and service centre and their previous production units will partly or wholly be operated by undertakers.

For a part of farms the operation of which shows steadily a loss, even liquidation may take place. They can be replaced by more simple business organizations, specialized cooperatives or cooperatives of private producers or perhaps they can operate as a part of stronger business organizations. These organizational changes may be viable only if the legal successors of farms do not assume the accumulated debts, i.e. they can start life afresh (with "tabula rasa").

9. The individual farms (which are primarily characteristic of settlements with the worst natural conditions) continue to operate and are getting stronger, while the large-scale farms to be liquidated can be replaced by new individual farms. It requires proper legal conditions to be established and economic and political guarantees to be provided.

10. For food processing and trading activities, the formation of undertakings in various combination of ownership can be proposed, which would provide for the local and regional processing of products in cooperative or shareholders' organizations.

11. As to resources and conditions of area development, the development funds of large-scale farms, the prime savings and development funds of local council can be calculated on.

Among the central development resources, the Area Development and Organizational Fund and the Employment Fund are the most significant. The resources listed above are not sufficient for significant change, therefore, the involvement of resources of external financial resources is required primarily for development of industrial processing and higher level tourism. The involvement of resources of industrial companies and foreign trade companies as well as foreign capital can also be taken into account in the form of mixed enterprise. The involvement of working capital in backward areas is possible only if some preference is granted to investments, e.g. tax allowance, preferential credit, infrastructure developments from central resources.

12. Putting the working capital into operation as well as the efficient operation presume an improvement in the qualification structure of the population in the area. An improvement in the availability of specialists is required particularly for non-agricultural activity and high-level management.

Therefore, it is practical to maintain or increase and extend the sums allocated to support professional training, because in practical experience such investments pay off many times through more efficient operation.

It seems that agricultural production cannot be carried on in these areas without subsidies under the present price and cost conditions. Therefore, it would be practical to improve the system of subsidies so that it promotes the new system of land use, on the one hand, and it undergoes a transformation into a "business neutral" system of subsidies, on the other hand.

For the secure return on subsidies, it is necessary to prepare a comprehensive rehabilitation programme which should - contrary to the previous practice - include guarantees and responsibilities for implementation of the accepted development concepts.

ANNEX II

HUNGARY

Cooperative law and the ownership relations

1. Based on the political and economic changes, the crisis of the present cooperative model has also started. It has become clear that the conditions of using land, the most important production asset, are to be essentially modified, and also the rules of handling cooperative assets and of the cooperatives operations are to be changed.

Changes of the cooperative law :

- to resolve the transformation or dissolution of the cooperative, it is necessary to have a resolution made by the general meeting with a two-third majority (This makes it difficult to break up a cooperative that has a large number of members).
- from now on the cooperative is responsible for its debts not only with all its assets but also with the land owned by it.
- The leaders of the cooperative may refuse to permit a member to enter into employment only in case that is incompatible with his work carried on in the cooperative.
- the period of exemption from work of the member quitting is not limited to 30 days anymore.
- the upper limit of land rent has been eliminated.
- the cooperative assets as of the end of, 1988 maybe be distributed, titled only up to 50 per cent at most.
- the upper limit of the size of the household plots has been eliminated, and its regulation is up to the cooperative.
- the transformation law stipulates that when food processing companies transform into joint stock companies, the large-scale farms that provide the raw material receive ownership rights in the form of shares on credit. This provision of the law is more of a theoretical significance, its practical implementation is expected to mean, that the cooperation between the producers and processing companies based on assets may start.

Changes in the land law

- In case of cooperative property the owner's right are practised by the general meeting. A new element in this connection is that the ownership rights are wider (lease, etc.) than the rights of alienation.
- In the future private individuals may acquire ownership of property without limitations. The law permits free transfer of land among cooperative members.
- In case of specialized cooperatives, the membres may sell land to outsiders as well.
- When alienating agricultural land, the first right of refusal is with the leaseholder or tenant.
- In case of state property, only state organizations can be a trustees, cooperatives cannot practise this right.
- Buying off land property has three alternatives :

(i) the land of an outsider becomes the property of the cooperative against payment, (ii) the land of an outsider heir or of a member quitting is left in the use of the cooperative against land rent, (iii) on the basis of an agreement with the cooperative, the land is given out in kind.

- Any cooperative may provide its full-time employees with land as fringe benefit, the extent of which is determined by the internal rules.

- The exchange of land for land is free of duty in case of lands of equal value.

- Land may be left barren, but the productive capacity is to be maintained at all times. In the future any change in the type of cultivation is to be reported to the land office only, but no permit is to be applied for.

- In certain cases of withdrawing land from agricultural cultivation the land protective duty does not have to be paid. For example, when the employer develops a housing area for its employees.

2. A key issue in the development of cooperatives is the updating of the systems of interests and ownership. For the real functioning of property such conditions are required, which provide real interests attached to the property and guarantee a lasting protection.

Under such circumstances the cooperative may become a competitive form, assuming however its diverse development, which means various combinations of individual and joint activities. The entrepreneurial character will become stronger in the operation of the assets.

3. Agricultural land does not appear among the assets and its income requirement is not included in the prices. The modification of this is a precondition to the development of the ownership and use relationship. In the case of land owned by the cooperative members it is to be made possible that within the framework of arrangements with the members, the mode of land use can be settled. When the membership is terminated it is to be made the right of the member to dispose of land owned by him and used by the cooperative.

4. There has been no significant land sales in the past decades, thus no sales price has evolved either. Therefore it is impossible at present to determine a realistic land price, these will be formed by the actual land market. The new type of land assessment did not live up to the expectations, the complex index system is unsuitable for replacing the crown value system, therefore it is recommendable to maintain an up-to-date register of crown values, and based on this an approximate land value can be developed temporarily.

5. Land held in common by the cooperatives cause the biggest problems at present, because these lands became the property of the cooperative as a result of forced transfer at a nominal price in a mode and at a price determined by the state authorities. Therefore,

according to a concept, held by several, the earlier injustice committed by the state should be remedied not by the cooperatives, but by the state. According to this concept, these lands form a part of the cooperative assets, and the right of disposal is the cooperative member's due. On this basis the members themselves should decide whether they title the land held in common among the members, under what conditions and in what proportions.

6. It is probable, that the laws effective at present will be put on the agenda again following the parliamentary elections their enforcement will be the task of the new government. It is possible to foretell the expectable changes only at a high probability of error.

Notes

[*] Institut de Gestion et de Formation de l'Université
des Sciences Agricoles