

AGRICULTURE EN ROUMANIE: DÉFINIR L'ACTIVITÉ POUR UN CIBLAGE DE LA POLITIQUE DES STRUCTURES

Marie-Luce Ghib, Marielle Berriet-Sollicec*

Abstract:** *Like the EU Member States in 1962, at the beginning of the CAP, Romania focuses today mainly on the restructuring and the modernisation of its agriculture. In a general context in which OECD advocates the targeting of farm holdings to achieve a better efficiency of agricultural policies, we analyse in this paper the difficulties for a definition for targeting the units in the Romanian context. The article draws parallels between different types of production structures in Romania, as they can be defined with the current statistical apparatus, and the objectives aimed by the principal measures of the rural development policy. It concludes with an analysis of the adequacy of the system chosen in Romania to accompany the modernisation, the restructuring and the reorientation of farm holdings.*

Keywords: *agricultural policies, evaluation of public policies, rural development, CAP second pillar*

JEL: *Q18, H50, R58*

Introduction

Comme les premiers pays membres lors de la mise en place de la première PAC (Politique Agricole Commune) et parallèlement à l'avènement de la CEE, le gouvernement roumain est aujourd'hui principalement préoccupé par la restructuration et la modernisation de son agriculture. La baisse de la production,

depuis la révolution, a eu des conséquences importantes sur la balance commerciale. La population agricole reste la plus importante avec près de 36% de la population active dans ce secteur en 2005. Enfin, la taille moyenne des exploitations reste toujours comprise entre 2 et 3 hectares.

Depuis leur entrée dans l'Union Européenne mais déjà auparavant avec les fonds de pré-adhésion, les Nouveaux

* Marie-Luce Ghib est Doctorante, UMR INRA-ENESAD, Cesaer; FCPR Agroparistech, Paris, Courrier électronique: marie-luce.ghib@enesad.inra.fr

Marielle Berriet-Sollicec est Professeur, UMR INRA-ENESAD, Cesaer, Centre d'Economie et de Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux; Courrier électronique: berriet@enesad.inra.fr

** Cet article fait référence aux travaux de recherche réalisés dans le cadre d'un doctorat ou Formation Complémentaire par la Recherche (Ministère de l'agriculture français), accueillie par le CESAER. La direction de la thèse est conjointe entre Jean-Pierre Boinon et Marielle Berriet Sollicec (professeurs au CESAER) pour la partie française et par Paun Ion Otiman en Roumanie (directeur de l'institut agraire de Bucarest et professeur à l'USAMV du Banat à Timisoara). Les travaux de recherche se situent dans la lignée des travaux d'Alain Pouliquen, Béatrice Von Hirschhausen ou encore Edith Lhomel. Ils poursuivent la problématique concernant les mutations des agricultures des pays de l'Est et plus précisément de la Roumanie, avec des outils renouvelés, notamment suite au recensement de 2002, l'enquête structure de 2005 et la mise en place des aides du premier pilier. Le contexte de l'intégration dans l'Union européenne est aussi un terrain particulièrement intéressant pour l'évaluation des politiques agricoles et rurales.

Etats Membres ont du adopter les modalités communautaires en termes de soutien à leur agriculture. Cependant, la PAC a notablement évolué alors que les besoins affichés du gouvernement roumain restent principalement focalisés sur la restructuration. L'articulation des nouveaux instruments communautaires et des objectifs nationaux fait dès lors l'objet d'équations complexes en terme d'intervention publique. Une adéquation est d'autant plus difficile à trouver dans le cadre d'une tendance au découplage des aides agricoles au niveau communautaire, avec la recherche d'outils garantissant l'efficacité de l'intervention publique. En particulier, le ciblage des exploitations apparaît comme un outil permettant de rétablir le lien entre mise en oeuvre de la politique agricole et réalisation d'objectifs préalablement précisés (OCDE 2008). Mais l'application de ce ciblage s'avère une opération délicate dans le contexte roumain où il n'existe ni définition stabilisée de l'exploitation agricole ni typologie opérationnelle pour traduire la diversité des structures existantes.

Nous traitons donc, dans cet article, la question de la définition de l'activité agricole, puis celle de la prise en compte des structures au travers des différentes sources d'informations. L'application du ciblage passe, en effet, par la nécessaire caractérisation des exploitations roumaines, avec au final la proposition d'une typologie en 3 catégories de taille économique. Nous étudions ensuite les principales mesures utilisées pour le ciblage et leurs répercussions potentielles sur les différents types d'exploitation préalablement définis. Enfin, nous analysons l'accessibilité potentielle aux mesures pour chaque catégorie d'exploitation pour évaluer les effets des restructurations possibles.

1. Les structures agricoles en Roumanie et la politique des structures

1.1. A la recherche d'une définition

Le terme de «structures agricoles» recoupe communément l'ensemble des éléments qui déterminent ou conditionnent durablement le fonctionnement et les résultats des exploitations agricoles, notamment le revenu des agriculteurs, à savoir: les facteurs de production, leur combinaison dans l'exploitation et le milieu dans lequel l'activité agricole se situe (Olmi, 1991, p 231, cité par Weber, 1996, p 12). La statistique des structures agricoles concerne quant à elle la dimension économique des exploitations, leur situation foncière, la nature et l'importance du capital d'exploitation mis en oeuvre, le volume et la composition de la main d'oeuvre engagée dans l'activité agricole ainsi que sa situation démographique, les grandes orientations de production dans la mesure où elles sont liées aux principaux facteurs structurels déjà cités, et même si l'on donne un sens large au terme de «structures», une partie de l'environnement des exploitations en amont et en aval que nous qualifierons de «structures de marché» pour les distinguer des éléments précédents qui caractérisent les «structures de production» (Weber 1996).

Nous utiliserons plus spécifiquement le terme de «structures agricoles de production» afin de prendre en compte les structures de production et non pas les structures de marché et ceci dans le but de ne pas restreindre leur impact sur leur environnement à la seule production de denrées agricoles, et de pouvoir prendre en compte les autres rôles des structures agricoles, notamment dans leur insertion en milieu rural.

La définition officielle de l'activité agricole est encore en cours d'élaboration. Afin de pouvoir analyser par la suite les conséquences de l'adoption de telle ou telle définition, nous nous proposons d'analyser au préalable, au travers des différents moyens d'appréhension de cette activité, quelle réalité recouvre chacune des définitions pouvant être potentiellement retenue pour un ciblage de la politique agricole roumaine.

• **Vers une définition législative de l'exploitation agricole:**

La définition de l'activité agricole reste encore relativement complexe en Roumanie comme dans d'autres pays (POUR, 2007). Les rebondissements sur les questions foncières, apparus ces quinze dernières années suite à la redistribution des terres, ont privilégié une approche en terme de propriété de terres agricoles. En effet, la redistribution des terres est soumise à différentes lois successives (18/1991, 1/2000 et 247/2005) qui ont modifié tour à tour les conditions de redistribution des terres avec pour conséquence une mise à jour encore partielle des actes de propriété et de nombreux conflits en cours.

La question de l'activité agricole proprement dite n'est apparue qu'en 2001 dans l'ordonnance d'urgence 108/2001 avec la définition suivante:

Les exploitations agricoles sont des formes complexes d'organisation des propriétés, par la mise en valeur des terres, des animaux et des autres moyens de production de façon inter connectée dans un système unitaire, en vue de l'exécution de travaux, prestation de service et obtention de produits agricoles de façon efficiente.

Dans cette même loi, les exploitations diffèrent en terme de taille économique et dimension selon deux catégories:

1. les exploitations commerciales
2. les exploitations familiales

Les exploitations commerciales sont définies par des seuils minimaux de surface ou de nombre d'animaux alors que les exploitations familiales sont définies par défaut, sans seuil minimal. Plusieurs passages dans cette loi, rédigée avant l'adhésion des Nouveaux Etats Membres en 2007 (Art. 5 (2) puis Art. 7), laissent entendre que seules les exploitations commerciales bénéficieront de facilités financières identiques à celles pratiquées dans les états membres de l'UE. Les exploitations agricoles familiales pourraient, quant à elles, bénéficier de conseils gratuits, mais des subventions ne leur seraient accordées que dans l'unique cas où elles se destineraient à l'agriculture biologique.

Cependant, mise à part son utilisation pour le suivi statistique des exploitations au niveau des directions départementales, la loi n'a pas été appliquée. Le seuil choisi (110 hectares en céréales en plaine), est extrêmement important pour la structure roumaine. Son application ne donnerait pas accès aux subventions à plus de 95% des exploitations agricoles roumaines et près de 62 % de la SAU.

Ce flou dans la définition de l'activité agricole souligne aussi la sensibilité de cette activité, pour son rôle social et notamment dans l'alimentation des habitants des zones rurales. On compte en effet une part très importante d'auto-consommation dans les revenus totaux des familles rurales. Si ce phénomène s'arrêtait, la tension sur les augmentations de salaire et les prestations sociales (retraites, chômages, aides sociales) augmenterait considérablement, les revenus en nature pouvant atteindre près de 46% chez les ruraux en 2001 (Duma et al., 2005). Pour Pouliquen (2001), c'est donc au nom de la sécurité alimentaire, et pour protéger le suremploi et les rentes monopolistes des entreprises concernées, que le pouvoir (...) a préservé jusqu'en (...) 1997 (Roumanie)

une régulation administrée et fortement subventionnée(...). Ramniceanu analyse de la même façon les oscillations des subventions nationales à destination des agriculteurs de grande ou de petite dimension depuis les années 90 (Ramniceanu, 2004).

- **Absence de système de sécurité social distinct**

Par ailleurs, il n'existe pas de caisse de sécurité sociale spécifique pour les agriculteurs. La plupart étant pluri actifs ou retraités ils cotisent de façon séparée de leur activité agricole. Pour ceux n'ayant pas d'autres sources de revenu, il est possible de cotiser à la sécurité sociale publique. Le calcul des cotisations se fait alors la plupart du temps sur la base du salaire minimum, elle n'est pas très avantageuse par ailleurs. Le statut d'agriculteur ne procure de ce côté là aucun avantage. En Pologne ou en France, le calcul d'ancienneté dans l'activité agricole se fait sur la base des cotisations versées à une caisse agricole spécifique. La mise en place de la pré-retraite en Roumanie devra au moins pour les premiers temps, trouver un autre moyen de prouver l'ancienneté dans l'activité.

- **L'approche statistique**

L'approche statistique reste jusqu'à présent la plus complète avec une prise en compte des structures la plus large. En effet, dans le recensement de 2002 comme dans l'enquête structure de 2005, la définition de l'exploitation agricole est la suivante: *unité économique de production agricole qui réalise une activité sous une gestion courante unique et qui comprend tous les animaux détenus et toutes les surfaces utilisées intégralement ou partiellement dans le but de réaliser une production agricole,*

indifféremment du type de propriété et du statut juridique. Les activités suivantes n'ont pas été considérées comme étant des exploitations agricoles et ne sont pas incluses dans les enquêtes: la chasse et les activités liées aux chevaux de course, la sylviculture et l'exploitation forestière, la prestation de service en agriculture (mécanisation, chimie, protection phytosanitaire, aménagement foncier, irrigation...).

Le recensement général agricole (RGA) de 2002 est arrivé après plus de 50 ans de silence sur la question des structures agricoles. En effet, mis à part quelques relevés de suivi du ministère de l'agriculture et des enquêtes, d'ampleur somme toute limitée, de la Banque mondiale (1998 et 2001, enquête sur moins de 2000 exploitations), aucune enquête statistique de grande ampleur n'avait été réalisée depuis 1958. Le recensement sera désormais réalisé tous les 10 ans au même rythme que dans les autres pays membres de l'UE.

Les enquêtes structures sont réalisées tous les 2 ans en période inter-censitaire sur un échantillon représentatif extrait de ce dernier. Une première enquête a eu lieu en 2005 et est suivi par une nouvelle, en cours de réalisation en 2008.

L'enquête RICA, regroupe des données plus riches, notamment sur les résultats économiques mais sur un nombre restreint d'exploitations (536 exploitations en 2003). On retrouve notamment des données sur les résultats économiques. Cependant, sont prises en comptes quasiment les seules exploitations ayant un personnalité juridique et seulement 53 exploitations avaient moins de 2 UDE¹ en 2003. Les données ne représentent donc qu'une partie des structures existantes (MAPDR, 2003).

¹ Unité de Dimension Économique, 1 UDE = 1200 euros

- **Les registres administratifs à vocations diverses**

On retrouve aussi une classification des exploitations dans divers registres, chacun ayant un rôle bien spécifique. Concernant leur apport à une définition, on a une palette assez large, du plus exhaustif mais peu utilisable car en version papier pour le registre agricole des mairies au plus pratique pour le registre des fermiers (version électronique mise à jour tous les ans et géo-référencé) mais qui ne prend en compte que les exploitations ayant demandé les subventions du premier pilier de la PAC.

- **Une définition agricole exogène et liée à la capacité à obtenir des subventions**

La définition la plus claire à ce jour est celle du registre agricole, liée aux demandes de subventions. La mise en place d'un échelon minimum longtemps recherché, est apparue de fait au travers des aides directes du premier pilier. Il a fourni une première réponse exogène à la question de définition de l'activité agricole. Les 1,2 million d'exploitations enregistrées (en fait il s'agit de 1,2 million de demandes, certaines demandes regroupant plusieurs exploitants) dans le registre des fermiers semblent avoir gagné la légitimité de l'activité agricole. La Roumanie aurait perdu d'un seul coup près de 3 millions d'exploitations, mais aussi limité son agriculture à une activité économiquement dépendante des aides publiques. Parmi les exploitations disparues, les exploitations des propriétaires d'animaux qui pâturent sur les communaux ne sont pas prises en compte à moins d'être organisées en association.

Cette tendance observée devrait cependant être formalisée, voir corrigée dans un texte de loi en préparation. Le but est aujourd'hui de donner une définition de l'exploitation agricole sur laquelle puissent s'appuyer aussi bien les subventions, que

les impôts (foncier et TVA) et l'exigence par rapport aux normes environnementales et sanitaires. Mais au moment où l'activité agricole revêt de nombreuses acceptions, les seuils à appliquer sont particulièrement difficiles à déterminer. Dans un but de gestion administrative, le PDRN (Programme de Développement Rural National) fixe lui le seuil de détermination d'une exploitation à 2 UDE pour l'attribution des aides de l'axe 1 et 2: «l'agriculteur est une personne physique ou juridique dont l'exploitation est située sur le territoire du pays et qui a une dimension égale ou supérieure à 2 UDE, qui pratique principalement l'activité agricole et qui est enregistré dans le registre des fermiers ou registre agricole» (PDRN, 2007 p 150).

1.2. Etat des lieux des structures au regard des données existantes

A partir des sources de données citées, il est intéressant d'analyser la traduction de ces différentes définitions en termes de taille économique. Une telle analyse conduit et démontre la prédominance des structures de subsistance ou de semi-subsistance.

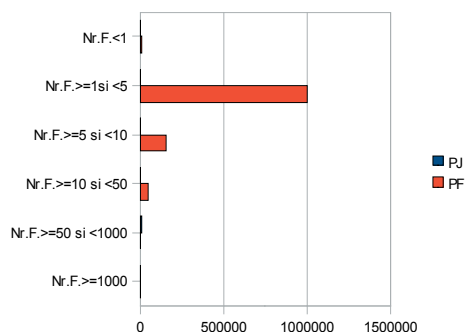


Illustration 1: Répartition des demandes de subvention des exploitations selon la personnalité de l'exploitation (personnalité juridique: PJ ou personne Physique PF) - données APIA 2008

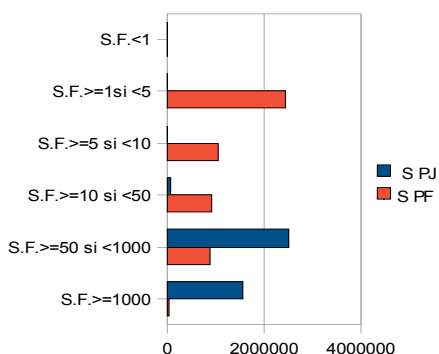


Illustration 2: Répartition des surfaces relatives aux demandes de subvention selon la personnalité de l'exploitation (personnalité juridique: PJ ou personne Physique PF) - données APIA 2008

On retrouve dans ces graphes la forte dualité des structures observée depuis la révolution. La surface agricole utile est partagée entre des fermes de petite taille, très nombreuses et peu de très grandes exploitations. On voit apparaître aussi une quasi absence de structures médianes, appelées «modèles standard européen» par Pouliquen (2001).

La comparaison des données du recensement avec les demandes de subvention nous montre que les exploitations «perdues» lors de la mise en place des subventions

communautaires se retrouvent principalement dans la première tranche de 1-5 ha. Les surfaces non subventionnées sont aussi majoritairement dans cette catégorie de taille alors que les 10-50 hectares ont augmenté leur surface pour un nombre d'exploitations relativement similaire. On y peut voir un premier indice d'une concentration des terrains depuis 2002 au profit des exploitations de plus de 10 ha, ou bien une mise à jour sous l'effet de la mise en place du premier pilier de pratiques auparavant informelles (la location notamment).

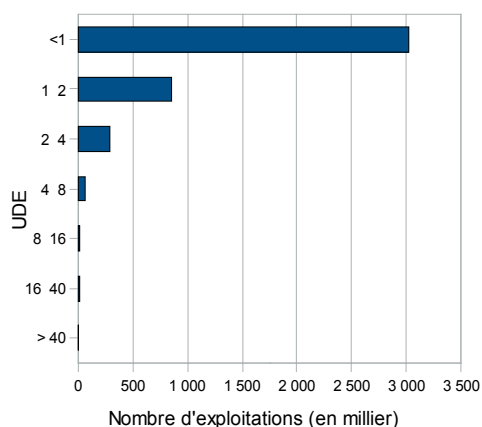


Illustration 4: Répartition des exploitations selon la taille économique mesurée en UDE (INS, 2006 (b))

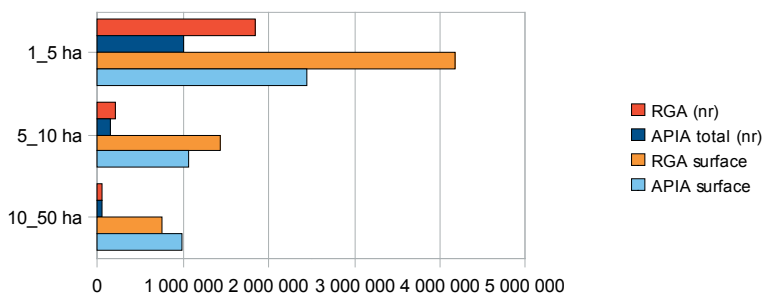


Illustration 3: nombre d'exploitations (recensement RGA)/demandes (subventions APIA) et surfaces respectives par classe de taille (en ha)

Sources: Données APIA 2008 et INS, 2003

1.3. Complément d'analyse au regard des données qualitatives

Ces données statistiques appellent une lecture complémentaire, notamment grâce aux enquêtes que nous avons réalisées sur le terrain. Ainsi, si les différents registres nous permettent de rendre compte des contours de l'activité agricole roumaine, il existe cependant des formes d'organisation qui n'ont pas été appréhendées par l'appareil statistico-administratif. Ces organisations sont apparues en réponse à la transition, et proviennent, soit de traditions antérieures au communisme, soit de l'adaptation à la situation courante². Il faut donc garder en mémoire l'existence d'un décalage entre les données statistiques et les pratiques des agriculteurs malgré une amélioration constante de cette collecte statistique. La confrontation entre données existantes et réalité observée reste donc nécessaire pour appréhender au mieux les évolutions, notamment sous l'influence de l'intervention publique.

2. La déclinaison roumaine des mesures communautaires du second pilier de la PAC

2.1. Les interventions rurales à l'échelle roumaine: entre impulsions européennes et traduction des particularismes

- **Le développement rural: de la Roumanie communiste aux programmes de pré-adhésion**

En Roumanie, l'ère communiste avait un programme de planification des villages. Le plan proposait de détruire plus de la moitié des villages existants pour réaliser des petites villes qui abriterait des immeubles ou «blocs» correspondant à l'image de la nation socialiste, pour loger la population rurale attirée dans les villes. Parallèlement, en milieu rural

l'intervention sur l'infrastructure restait la plus importante (électrification dans les années 50, développement du réseau de gaz...). L'activité agricole publique était fortement soutenue au travers des fermes d'état principalement et dans une moindre mesure dans les coopératives. Les rares agriculteurs indépendants, qui se trouvaient surtout dans les zones de montagne, ne percevaient aucune aide mais ont su profiter du marché noir sur la fin de la période communiste et de ses prix élevés.

Selon les auteurs du PNADR 2000-2006 (Plan National pour l'Agriculture et le Développement Rural), le concept de développement rural n'est apparu, dans le programme de gouvernement, qu'en 1996. C'est à cette période que se sont mis en place les premiers instruments de pré-adhésion tels que le programme PHARE et ISPA (Instrument Structurel de Pré-Adhésion). Cependant, depuis le début de la transition, le soutien des zones rurales en général et du secteur agricole en particulier a été réduit, excepté les dernières années avec la contribution importante du programme SAPARD (*Special Accession Program for Agriculture and Rural Development*), parallèlement à des mesures nationales de proportions inférieures. Les efforts faits au travers du programme SAPARD n'ont cependant pas été suffisants pour changer la perception et les conditions du retard de la structure agricole roumaine (Luca, 2007).

- **Le développement rural roumain dans le PDRN 2007-2013**

Le PDRN 2007-2013 fait suite à 7 ans de programme de pré-adhésion. Sa rédaction a notamment été préparée par la rédaction dès 2005 du Plan National Stratégique (PNS), elle a mobilisé deux programmes de jumelage institutionnel dont un mené par la France.

² Pour des exemples de ces modes d'organisation, voir Amblard, 2006, Ghib, 2007 et Ghib 2008.

Malgré cela, sa rédaction finale a cependant connu quelques difficultés et a été refusée par trois fois par la Commission Européenne. Si la plupart des remarques ont concerné la mise en conformité avec le cadre réglementaire communautaire, des négociations ont eu lieu sur sa cohérence. La Commission a ainsi insisté pour la mise en place de critères de sélection pour l'attribution des subventions, ainsi les fermes de semi-subsistance et les jeunes agriculteurs bénéficient d'une notation préférentielle. En retour, le ministère roumain a su argumenter pour garder la mesure d'installation jeunes agriculteurs malgré un

premier désaccord de la Commission.

Le tableau en encadré présente l'éventail des mesures proposées par le RDR (Règlement de Développement Rural) ainsi que les choix roumains de mise en oeuvre. Les mesures transitoires ont toutes été retenues ainsi que des dérogations dans le temps pour la mise en oeuvre de certaines mesures.

A l'heure actuelle, les mesures se mettent en place les unes après les autres, avec un retard essentiellement dû à la négociation sur le programme dans son ensemble qui s'est achevée en mars 2008.

Encadré 1: Cadre réglementaire sur les mesures et taux d'allocation par axe des budgets de Développement Rural et mise en oeuvre dans le Programme de Développement Rural roumain

Stratégie nationale Programme de développement rural	Mise en oeuvre dans le programme de développement rural roumain
Axe 1 Compétitivité	
<p>Ressources humaines: 111 Formation professionnelle et actions d'information 112 Jeunes agriculteurs 113 Préretraite agricole 114 Utilisation de service de conseil agricole et forestier 115 Mise en place de système d'aide à la gestion agricole, de services de remplacement dans l'exploitation et de services de conseil</p>	<p>111 Formation professionnelle, information et diffusion de connaissances . 112 Installation jeunes agriculteurs 113 Préretraite pour les agriculteurs et les travailleurs agricoles ** 114 Utilisations de services de conseil **</p>
<p>Capital Physique: 121 Investissements agricoles/forestiers 122 Amélioration de la valeur économique des forêts 123 Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles 124 Transformation/commercialisation/coopération en matière d'innovation 125 Infrastructures agricoles/forestières 126 Reconstitution du potentiel de production agricole</p>	<p>121 Modernisation des exploitations agricoles 122 Amélioration de la valeur économique des forêts 123 Création de valeur ajoutée aux produits agricoles et forestiers 125 Amélioration et développement des infrastructures liées au développement et à l'adaptation de l'agriculture et de la sylviculture</p>

Qualité de la production et des produits agricoles: 131 Soutien temporaire en faveur du respect des normes 132 Régime d'incitation en faveur des aliments de qualité 133 Promotion de la qualité des denrées alimentaires	
Mesures transitoires: 141 Semi-subsistance 142 Création de groupements de producteurs 143 Fourniture de services de conseil et de consultance pour les agriculteurs	141 Soutien des fermes de semi-subsistance 142 Création de groupes de producteurs 143 Fourniture de services de conseil et de consultance pour les agriculteurs
Au minimum 10%	43,95%
Au maximum 50/75%*	75%
Axe 2 Gestion des terres	
Utilisation durable des terres agricoles: 211 Zones défavorisées de montagne 212 Autres zones présentant des handicaps 213 Zones agricoles Natura 2000 214 Agro-environnement (obligatoire) 215 Aides en faveur du bien-être animal 216 Aides aux investissements non productifs	211 Soutien aux zones de montagnes défavorisées 212 Soutien pour les zones défavorisées autres que celles de montagne 213 Paiement Natura 2000 pour les terrains agricoles ** 214 Paiements d'agro-environnement
Utilisation durable des terres forestières: 221, 222 et 223 Boisement (terres agricoles/ non agricoles) 224 Zones forestières Natura 2000 225 Environnement forestier 226 Reconstitution du potentiel de production forestier 227 Aides aux investissements non productifs	221 Premier boisement des terrains agricoles 223 Premier boisement des terrains non agricoles ** 224 Paiements Natura 2000 pour les terrains forestiers
Au minimum de 25%	26,05%
Au maximum 55/80%*	80%

Axe 3 Développement rural au sens large	
Qualité de vie: 321 Services de base pour l'économie et la population rurale (établissement et infrastructures) 322 Rénovation et développement des villages 323 Protection et conservation du patrimoine rural	322 Rénovation développement des villages, amélioration des services de base pour l'économie et la population rurale et mise en valeur du patrimoine rural
Diversification économique: 311 Diversification vers des activités non agricoles 312 Aides aux micro-entreprises 313 Promotion des activités touristiques	312 Soutien pour la création et de développement de micro-entreprises 313 Encouragement des activités touristiques
Formation, acquisition de compétences et animation: 333 Formation et information 334 Acquisition de compétences, animation et mise en oeuvre	341 Acquisition de compétence en animation et de mise en oeuvre des stratégies de développement local **
Au minimum de 10%	27,40%
Maximum 55/75%	75%
Axe 4 LEADER	
Approche Leader pour les territoires sélectionnés dans le cadre des trois axes thématiques 411 Compétitivité 412 Milieu 413 Qualité de vie/Diversification 421 Mise en oeuvre de projet de coopération 431 Fonctionnement des GAL par acquisition de compétence et animation du territoire	411 Compétitivité 412 Milieu 413 Qualité de vie/Diversification 421 Mise en oeuvre de projet de coopération 431 Fonctionnement des GAL par acquisition de compétence et animation du territoire
Au minimum 5% (2,5% dans les nouveaux Etats membres)	2,6%
55/80%*	80%

* Le premier taux de cofinancement concerne toutes les régions, excepté les régions de convergence; le second taux de cofinancement est appliqué aux régions de convergence.

** Ces mesures ne seront mises en place qu'à partir de 2010.

Sources: Commission Européenne, 2007 et PDRN, 2007.

2.3. Politique des structures aux travers des derniers documents stratégiques

La politique des structures correspond à deux approches principales en termes de ciblage. La première voit ses origines dans les débats sur la **compétitivité**. Les plus petites exploitations sont alors présentées comme n'étant pas compétitives (trop de main d'oeuvre, peu de rendement, peu d'accès au marché, non respect des normes), alors que suivant la loi des économies d'échelle, les structures de plus grande taille seraient déjà compétitives et d'ailleurs celles aussi qui sont insérées au marché. En terme d'intervention publique, cela se traduit par le soutien aux exploitations de plus grande taille en vue de les consolider. Le soutien des petites fermes est inutile car elles n'ont pas les capacités de se développer en termes de capital humain, capacité d'emprunt, «mentalité». La seconde approche se rencontre quand il est question de **processus de modernisation**. Le soutien est alors dirigé vers les fermes petites à moyennes qui représentent les gains de productivité les plus importants et peuvent ainsi participer au développement global de l'agriculture. Notons qu'avec la prise en compte des nouvelles données sur l'agriculture, l'approche en termes de productivité tend à être supplantée par la définition de critères de ciblage par rapport au respect de l'environnement, la capacité à faire des produits de qualité, l'autoconsommation et le maintien d'une qualité nutritionnelle même chez les plus pauvres, le maintien de l'emploi en milieu rural et des relations en milieu rural.

En Roumanie, la répartition des structures de production et l'analyse des politiques d'accompagnement reste une question centrale. Le modèle européen de l'exploitation moyenne familiale a été repris dans les objectifs généraux. Le gouvernement roumain a en effet commencé à parler positivement d'agriculture familiale comme

modèle de structure sous le ministre de l'agriculture G. Flutur en 2005 et notamment au travers de son programme «Fermierul». Auparavant l'agriculture familiale était définie par défaut de l'agriculture commerciale et ne représentait pas un modèle de compétitivité.

Nous analysons, dans cet article, comment cet objectif est mis en oeuvre. Durant le processus de mise en place du programme de développement rural, le gouvernement roumain a rédigé une série de documents de stratégie en 2000, 2005 et 2006. Il s'agit respectivement du Plan National pour l'Agriculture et le Développement Rural 2000-2006 (PNADR) qui préparait la mise en oeuvre du programme SAPARD, le Plan National Stratégique en 2006 (PNS) qui reprend un état des lieux de l'agriculture et des espaces ruraux et propose des objectifs de focalisation de politiques. Et enfin en 2007, le Programme de Développement Rural National 2007-2013 (PDRN) qui détaille les mesures effectives choisies pour la programmation 2007-2013. Ces trois documents contiennent tous une stratégie concernant les politiques à mener dans les domaines agricoles, forestiers et de développement rural. Cependant, concernant la politique des structures nous nous intéresserons plus particulièrement aux deux premiers documents qui donnent les grandes lignes des choix réalisés alors que le PDRN reprend une partie de ces choix dans des mesures opérationnelles.

Dans le PNADR, la stratégie pose clairement la consolidation des exploitations en tant que priorité. La taille des exploitations à consolider doit être «suffisante» pour que les exploitations soient viables: «Les seuils minimaux de viabilité pour chaque secteur seront fixés dans la mesure» (PNADR p 139). Les exploitations dites marginales sont en effet, clairement exclues des subventions (PNADR, p 130). La priorité est alors

l'ajustement structurel et la consolidation des exploitations roumaines, afin qu'elles soient capables de tenir face à la pression attendue du marché européen.

Le PNS apporte une évolution dans le choix des exploitations cibles et l'on retrouve le triptyque de viabilité sur lequel avaient été basées les réformes structurelles françaises (60-62) puis communautaires (72). On voit apparaître la distinction entre agriculture de subsistance, de semi subsistance et exploitations commerciales. Les exploitations commerciales sont rattachées dans ce texte aux exploitations avec une entité juridique alors que les exploitations individuelles sont censées composées d'exploitations de subsistance ou semi subsistance.

La définition est parfois aussi basée sur la relation au marché:

- les exploitations de subsistance produisent exclusivement pour l'autoconsommation;
- les exploitations de semi-subsistance produisent majoritairement pour l'autoconsommation;
- les exploitations commerciales produisent majoritairement pour le marché.

A partir de cette typologie d'exploitations aux marges parfois floues, deux évolutions sont apparues:

- pour les fermes commerciales, la modernisation par consolidation des facteurs de production (modernisation de l'équipement, spécialisation, formation, meilleur accès au conseil) est toujours restée un objectif clair au travers des différents documents stratégiques. Les montants d'aide étaient cependant plafonnés dans

Tableau 1: Essai de caractérisation des exploitations agricoles selon les documents stratégiques

	Subsistance	Semi-Subsistance	Commerciale	Total
Définition Eurostat	< = 1 UDE	1 UDE < x < = 40 UDE	> 40 UDE	
	3 020 184	1 230 916	5052	4 256 152 - ASA 2005
Première version PNS	< 1 ha	1-5 ha	> 5 ha	
	1 851 835	1 883 983	385 429	4 121 247 - ASA 2005
Définition PNS	< 2 UDE	2-6 UDE	> 6 UDE	
	3 871 242	289 276	63 121	4 256 152 - ASA 2005
Mise en oeuvre PDRN (mesure semi-subsistance)	< 2 UDE	2-8 UDE	> 8 UDE	
	3 871 242	354 317	30 593	4 256 152 - ASA 2005

Source: auteur à partir de INS 2006 (b), (ASA 2005)

le programme SAPARD mais aussi dans le PDRN. Depuis peu, la question d'un plafonnement (ou modulation progressive) se pose également avec la mise en place du premier pilier, notamment en relation avec l'état de santé de la PAC.

- pour **les fermes de semi-subsistance** et de subsistance, la stratégie a, quant à elle, connu plusieurs revirements. Dans les versions préliminaires du Plan National Stratégique, la définition de ces deux types est apparue changeante, passant de 1 UDE à 2 UDE comme seuil de délimitation entre la subsistance et la semi-subsistance, et parallèlement le seuil entre la semi-subsistance et le caractère commercial est passé de 40 UDE à 6 puis finalement 8 UDE dans la mesure finale du PDRN (voir tableau 2). Les choix de seuil ont été davantage influencés par des questions d'impact de la mesure en terme de nombre d'exploitations touchées et de viabilité budgétaire que par des analyses approfondies sur les potentialités des fermes de semi-subsistance. L'étude réalisée par Giurca et al. (2006) présente ainsi différents scénarios alternatifs pour la mesure de semi-subsistance.

La stratégie prévue pour la catégorie des exploitations de semi-subsistance reste cependant elle aussi assez stable dans le temps: il s'agit en effet de promouvoir le développement de ces exploitations pour les faire accéder au statut de fermes familiales commerciales, c'est à dire insérées au marché.

La stratégie concernant les exploitations de subsistance est quant à elle plus ambiguë. On a pu lire différentes options: la diminution progressive, voir l'élimination dans une toute première version du PNS (version reprise suite aux nombreuses remarques lors de la consultation), ou le soutien pour passer à l'état de semi-subsistance.

Il semble que la première option ait finalement été retenue dans le PNS en version finale et que cet accompagnement

soit pensé par la formation pour accéder à des emplois non agricoles mais aussi par la rente viagère, mesure nationale en place depuis 2005.

Le choix d'exclure les exploitations de plus petite dimension est repris dans le PNS mais précisé par un seuil de 2 UDE. Elles sont en effet présentées comme incapables de se restructurer. Les exploitations dites de semi-subsistance (ici entre 2 et 6 UDE) seront elles encouragées pour devenir des exploitations commerciales.

Ainsi, les choix roumains oscillent entre la consolidation, qui semble, au final, prévaloir et la restructuration. La reprise du triptyque des exploitations agricoles et une stratégie orientée vers la promotion des exploitations moyennes familiales reste cependant prévalente dans les objectifs généraux.

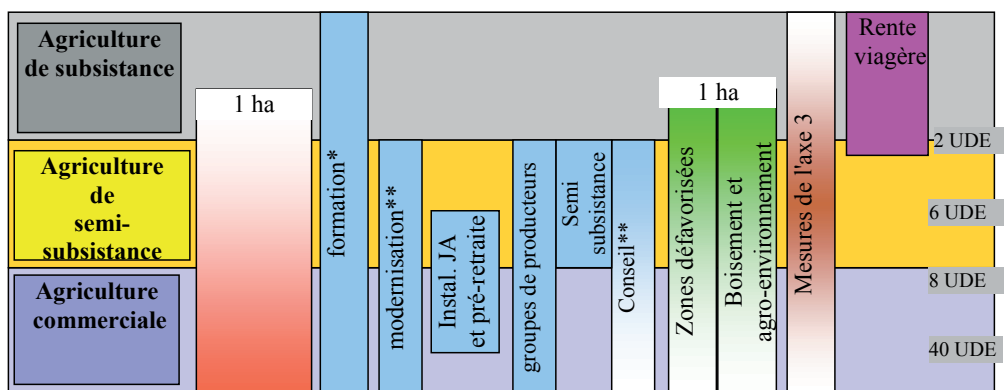
3. L'analyse de pertinence du ciblage des exploitations bénéficiaires

3.1. Analyse des critères d'éligibilité aux mesures agricoles et rurales

Nous nous intéressons ici à l'accessibilité théorique des différentes catégories d'exploitations aux différentes mesures ayant une incidence directe sur les exploitations. L'éligibilité des exploitations présentées dans le PDRN est la source du graphe suivant.

Les exploitations de semi-subsistance sont clairement les cibles de la plupart des mesures. On pourra se poser cependant la question de leur accession effective aux subventions au travers de la mise en oeuvre. Les exploitations commerciales accèdent elles aussi à de nombreuses mesures, il existe cependant une dégressivité avec la taille notamment pour l'axe 2, ainsi que des conditions de travail des terres qui correspondent le plus souvent aux exploitations de plus petite taille (intervention non mécanisée sur les parcelles).

Illustration 5: Schématisation de l'éligibilité des mesures selon les catégories d'exploitation



Source: Ghib, traitement des données PDRN2007

* pas de conditions mais critères de priorisation liés à l'âge, appartenance à une ferme de semi-subsistance, groupe de producteurs, se trouver dans une zone défavorisée, engagement dans une mesure de l'axe 1 ou 2, avoir un bas niveau d'éducation.

** critères de priorisation

3.2. Estimation de l'accessibilité potentielle aux mesures du PDRN par catégorie d'exploitation

Après cette schématisation de l'accès potentiel aux mesures pour les exploitations roumaines, il nous a semblé intéressant d'analyser l'impact des mesures (avec effet direct uniquement) sur les différentes catégories d'exploitations. Nous avons pour cela repris les prévisions d'impact (exprimées en nombre d'exploitations par mesure) présentées dans le PDRN 2007. Il est bien sûr entendu qu'une exploitation pourrait accéder à plusieurs mesures notamment de l'axe 1 mais aussi couplée entre axe 1 et 2. Les résultats présentés dans le tableau suivant sont donc à considérer comme des estimations du nombre d'exploitations potentiellement ciblées par axe avec une comparaison du nombre d'exploitations par catégorie.

Il apparaît que les exploitations de subsistance au nombre de **3 871 242** sont attendues à hauteur de **431 010** seulement dans leur participation au PDRN, leur ration d'accessibilité n'est donc que de 0,11. A l'inverse, les exploitations de semi-subsistance ont un ratio de 1,81 et les fermes commerciales un ratio de 18,59.

Les choix retenus en termes d'affectation des ressources entre les catégories d'exploitations pourraient donc en théorie avoir les effets escomptés. L'objectif de restructuration agricole tel qu'il est affiché en Roumanie, c'est à dire la diminution des petites exploitations au profit des exploitations moyennes, est en effet soutenu par plusieurs mesures du PDRN concernant l'agrandissement des exploitations moyennes. Par contre, mise à part la rente viagère, mesure nationale mise en place en 2005, peu de mesures incitent les plus petites exploitations à céder le foncier (Ghib, 2007). La mesure de préretraite prévue pour 2010

Tableau 2: Comparaison entre le nombre d'exploitations dans chaque catégorie et leur accessibilité potentielle aux principales mesures ciblées des différents axes du PDRN 2007

Catégories d'exploitations agricoles	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Nbre d'exploitations ciblées par les 3 axes	Nbre d'exploitations par catégorie (ASA 2005)	Ratio d'accessibilité
Subsistance	111: 407 548/3	211: 420000/3 212: 299167/3	312: 9895*1/4 313: 5369*1/4	431 010	3 871 242	0,11
Total	135 849	291 344	3816			
Semi subsistance	111: 407 548/3 112: 13631 *1/3 121: 20251	211: 420000/3 212: 299167/3 214: 154 867/3	312: 9895*1/2 313: 5369*1/2	642 271	354 317	1,81
Total	343 295	291 344	7632			
Commerciale	111: 407 548/3 112: 13631* 2/3 121:43453-20251	211: 420000/3 212: 299167/3 214: 154 867/3	312: 9895*1/4 313: 5369*1/4	568 777	30 593	18,59
Total	273 617	291 344	3 816			

Source: Ghib à partir de INS 2006(b) (ASA 2005) et PDRN 2007

s'adressera en effet aux exploitations de plus de 6 UDE. C'est donc une intervention par défaut qui se met en place pour cette catégorie de structure selon l'hypothèse que sans subventions elles finiront par disparaître d'elles mêmes. Par ailleurs, concernant une limitation de la concentration, peu d'instruments sont mis en place. Les seuils plafonds ne sont pas ou peu présents. Les critères de sélection devraient jouer ce rôle mais on peut tout de même penser que les exploitations de grande taille auront toutes les chances de se consolider et de s'agrandir. Enfin, pour observer un réel impact sur les exploitations de semi-subsistance, il s'agira d'analyser la capacité des exploitations à s'inscrire dans le processus de demande des subventions. La mise en place des aides du premier pilier a en effet montré que de nombreuses exploitations étaient restées en marge des dispositifs de soutien public malgré une potentielle éligibilité.

3.3. Quelles mesures d'accompagnement pour la réorientation des exploitations de subsistance?

On a pu observer que pour les deux catégories des exploitations de semi-subsistance et commerciales le ciblage des mesures du PDRN répondrait aux objectifs de restructuration et consolidation, permettant ainsi de maintenir ou développer l'activité agricole en milieu rural, concernant les exploitations de subsistance, on peut se poser la question des mesures et leviers qui permettront d'accompagner les réorientations de ce type d'exploitation.

Le développement ou le maintien des activités dans le monde rural sont actuellement fortement liés aux infrastructures mais aussi aux difficultés pour la population d'avoir une mobilité à long terme vers les villes. Les systèmes de navette sont fortement privilégiés, ils permettent en

effet de conserver un logement peu onéreux tout en gagnant les centres d'emplois. L'infrastructure routière joue alors un grand rôle sur le choix de rester en zone rurale, mais on voit aussi apparaître des demandes en terme de qualité de l'éducation pour les enfants.

Des mesures nationales et communautaires tentent de répondre à ces besoins. Ce sont les mesures ayant eu le plus de succès sous le programme SAPARD et les plus attendues dans les zones rurales. Ici encore, la capacité d'accession à ces aides dépendra beaucoup du dynamisme des collectivités locales, surtout des communes et de leur capacité financière. Ces projets demandent en effet au préalable des études de faisabilité valables seulement un an, financées sur les budgets des communes et dont l'issue en terme de réalisation effective n'est pas toujours garantie. L'axe 3 qui se révèle être particulièrement important en terme de poids budgétaire pour la Roumanie se focalisera sur ces questions. La diversification de l'activité agricole n'a pas été retenue; par contre, le soutien aux petites entreprises et à l'activité touristique représente un montant aussi conséquent que l'infrastructure. La Roumanie profite en outre d'un climat favorable de l'emploi avec des taux de chômage très bas, du moins dans les villes. La question reste celle des moyens de l'accompagnement de la libération des forces de travail hors de l'agriculture, notamment d'une force de travail peu mobile.

Conclusion

Au terme de cette lecture croisée sur la prise en compte des structures agricoles roumaines, la question des structures apparaît toujours prédominante et étroitement liée à la question de définition de l'activité agricole. Une telle définition est d'autant plus difficile à mettre en place qu'elle doit permettre

de concilier les injonctions nouvelles des programmes communautaires et les objectifs nationaux que se fixe le gouvernement roumain.

De la définition qui sera retenue découlera une certaine détermination des mesures de développement rural et par conséquent des impacts potentiels différenciés sur les exploitations agricoles. Ce constat, et l'ampleur des conséquences liées à la définition initiale de l'activité agricole en Roumanie, ne doivent toutefois pas occulter une réflexion sur les fondements de la politique de développement rural et les leviers socio-économiques sous-jacents. En l'état actuel, l'intervention publique roumaine en faveur des espaces ruraux

oscille entre une vision qui a pu être celle retenue aux débuts de la PAC dans les années 60, c'est à dire une typologie en trois catégories des exploitations agricoles avec une préférence pour la catégorie moyenne attendue comme familiale, et une vision favorisant la consolidation des structures de plus grande taille. Des choix politiques qui seront retenus *in fine* découleront, dans les années à venir, des mises en oeuvre différenciées des mesures de développement rural et il s'avère important d'en poursuivre le suivi et l'évaluation pour comprendre et appréhender les enjeux pour les politiques de l'après 2013, tant à l'échelle communautaire que nationale.

Références bibliographiques

- AMBLARD, L., 2006. Les pratiques contractuelles foncières dans une économie en transition, Le cas du département d'Alba en Roumanie, *thèse présentée à l'ENSA Montpellier*.
- Commission Européenne, 2007, Fact Sheet: Politique de Développement Rural de l'Union Européenne 2007-2013, Bruxelles, 22p.
- DUMA V., Molnar M., PANDURU F., VERGER D., 2005. Roumanie: une agriculture de survie, après l'industrialisation forcée. *Économie et statistique* N° 383-384-385.
- GHIB, M-L., 2007. Restructuration foncière et sortie de l'agriculture en Roumanie: analyse de la mesure de rente viagère, *Mémoire de recherche Master 2 présenté à l'Université de Bourgogne*, (ENESAD, ENGREF), 76p.
- GHIB, M.-L. , 2008. Retraite et agriculture en Roumanie: une indemnité viagère de départ aux objectifs ambigus, *Economie Rurale*, (à paraître).
- GIURCA, D., LUCA, L., HURDUZEU, G., 2006. Study no. 5 Scenarios regarding the impact of rural development measures on the Romanian Agricultural Structures after European Union Accession, *European Institute of Romania – Strategy and Policy Studies*
- Guvernul României, Ministerul Agriculturii, Padurilor si Dezvoltarii Rurale, 2007. Planul National Strategic pentru Dezvoltare Rurala 2007-2013. *MAPDR*, Bucarest, 109 p.
- Institutul National de Statistica (INS), 2003. Recensamente General in Agricultura. *INS*, Bucarest.

- Institutul National de Statistica (INS), 2006(a). Anchetă Structurală în Agricultură (Vol I și II). *INS, Bucurest.*
- Institutul National de Statistica (INS), 2006(b). Tipologia și dimensiunea economică a exploatațiilor agricole în anul 2005. *INS, Bucurest.*
- Journal Officiel de la Commission Européenne, 2006. Règlement (CE) No 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *Commission Européenne, Bruxelles.*
- LUCA, L., 2007. Romania: Large Semi-subsistence Farm Sector, Result of Wrong Strategic Approach?, *communication at the 104th (joint) EAAE-IAAE Seminar Agricultural, Corvinus University of Budapest (CUB), Budapest, Hungary.*
- MAPDR, 2000. National Plan for Agriculture and Rural Development over the 2000-2006 period. *MAPDR, Bucurest, 162p.*
- MAPDR, 2003. Raport, privind ancheta RICA efectuată în anul 2003, *Directia Generala Integrare Europeana si Relatii Internationale, Bucurest, 48p.*
- OCDE, 2008. Élaboration et mise en oeuvre des politiques agricoles, une synthèse, *OCDE, 46 p.*
- POULIQUEN, A., 2001. Compétitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO, implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE, *Etude remise à la Direction Générale de l'Agriculture de la commission européenne, 91 p.*
- POUR, 2007. Dossier Petites exploitations: passé ou futur de l'agriculture?. *GREP, La revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective, n°194, 181 p.*
- RAMNICEANU I., 2004. Probleme structurale ale agriculturii românești în perspectiva aderării la Uniunea Europeană; Studiul Nr.6; Working Paper no. 6, Institutul European din România, www.ier.ro
- WEBER, V., 1996. Analyse de la politique agricole structurelle communautaire et évaluation de son efficacité. *Thèse présentée à l'Université de Bourgogne, Laboratoire INRA-ENESAD, 526 p.*