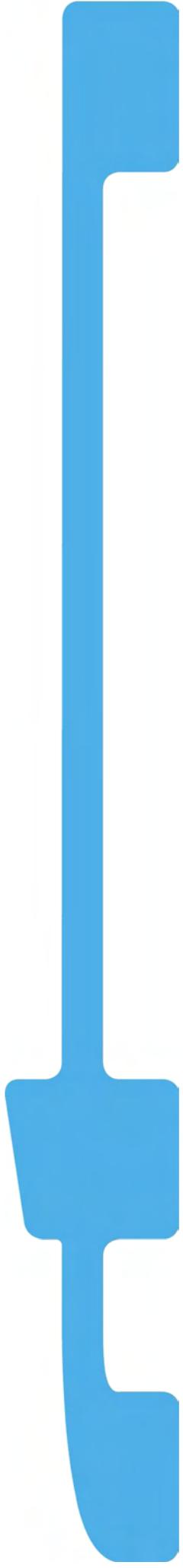




2012

## Quelle évolution des structures agraires en Roumanie ?

Une publication commune d'aGter et du [secteur études](#)



En Roumanie, pays membre de l'Union Européenne depuis 2007, l'existence d'une agriculture duale, où coexistent de très petites exploitations et des structures de production céréalières de plus en plus importantes, constitue à la fois un héritage de la collectivisation et le résultat des politiques appliquées depuis la chute du régime communiste.

L'asservissement graduel des paysans à partir du XVIème siècle, la longue période féodale et les faibles résultats des différentes réformes agraires ont contribué au maintien des fortes inégalités entre les détenteurs et les non-détenteurs de terres jusqu'à la moitié du XXème siècle. Installé au moment où les petits paysans commençaient à peine s'habituer à leur statut de propriétaire et visant une standardisation de la société, le régime communiste a mis fin au potentiel de développement agricole individuel tout en généralisant un modèle d'agriculture basé sur celui soviétique.

A la fin du régime communiste, un nouveau chapitre dans l'histoire du monde rural et de l'agriculture roumaine est clos. C'est le moment de tout reprendre à zéro, la décollectivisation et la transition vers l'économie de marché représentant une étape cruciale dans l'évolution de l'agriculture roumaine. Toutefois, les problèmes économiques spécifiques aux périodes de transition se rajoutent à la superposition de textes législatifs et à la difficulté de mettre en place le sinueux processus de redistribution des terres. Par conséquent, en retournant vers les campagnes, les nouveaux propriétaires assignent à l'agriculture de subsistance son rôle de « tampon social ».

Cette importance accordée à l'agriculture de lopin, la préférence pour les produits provenant des jardins familiaux sont des caractéristiques fortes et encore actuelles de l'agriculture roumaine. A côté de cette agriculture de lopin une spécialisation des grandes exploitations dans la production de céréales et oléagineux se développe, le paysage agricole étant toutefois assez diversifié en fonction de la région du pays.

Suite à l'intégration de la Roumanie dans l'Union Européenne les fermiers roumains deviennent bénéficiaires de la PAC, le système de paiement simplifié, à l'hectare, favorisant principalement ceux qui travaillent des très grandes surfaces. Cependant, le budget du deuxième pilier de la PAC est plus important que celui prévu pour les aides directes, cela élargissant la possibilité de bénéficier de ces fonds à d'autres catégories de fermiers. Cependant, faute d'une représentation active du monde agricole, l'accès à l'information, l'accompagnement et le suivi de ces programmes peuvent s'avérer problématiques, ce qui pose des questions en termes d'affectation ciblée et efficace des ressources. Ainsi, la mise en place des structures indépendantes qui fassent le lien entre les agriculteurs et les centres de décision demeure indispensable.

#### **Mots clés :**

- Roumanie
- Réforme agraire
- Agriculture de subsistance
- Structures foncières

Face aux challenges socio-économiques de l'agrandissement de l'Union Européenne, aux défis environnementaux et de gestion des territoires, les questions relatives aux politiques agricoles et foncières surgissent sur la scène européenne. Pour une meilleure compréhension de la situation actuelle de l'agriculture européenne dans son ensemble, il est indispensable de regarder et de prendre en compte les spécificités des pays faisant partie de l'UE.

Avec l'élargissement à l'Est et en vue d'enrichir le débat sur la complexité des situations qui devraient être prises en compte lors des futures programmations de la PAC, notre regard se penche sur le cas particulier d'un nouvel Etat membre : la Roumanie. A travers cette étude nous proposons une analyse des politiques agricoles et foncières qui nous permettra de mieux comprendre l'évolution et les perspectives des structures agraires roumaines.





Située à l'est de l'Europe, la Roumanie est un des principaux nouveaux Etats membres de l'Union Européenne à prédominance agricole. Parmi les 12 pays qui ont rejoint l'UE en 2004, respectivement 2007, la Roumanie occupait en 2009, la seconde position en matière de production agricole, après la Pologne<sup>1</sup>.

Malgré le fait que sa superficie agricole utilisée (SAU) a diminué de 5% et son nombre d'exploitations s'est réduit de 15% par rapport à 2003, en 2010 la SAU de la Roumanie représentait presque 8% de celle de l'Union Européenne. En outre, selon l'annuaire statistique de la Roumanie, en 2009 la part de la population engagée dans l'agriculture représentait 28,7% de la population active occupée. Rapporté aux unités de travail annuel prises en compte dans les statistiques Eurostat, avec ses presque 2,2 millions UTA la Roumanie employait en 2009 environ 20% de la main d'œuvre agricole européenne<sup>2</sup>.

Caractérisée par une économie à prédominance agricole, pourvue des bonnes terres qui peuvent soutenir cette activité et d'une population attachée à ses terres, l'agriculture roumaine reste toutefois soumise,

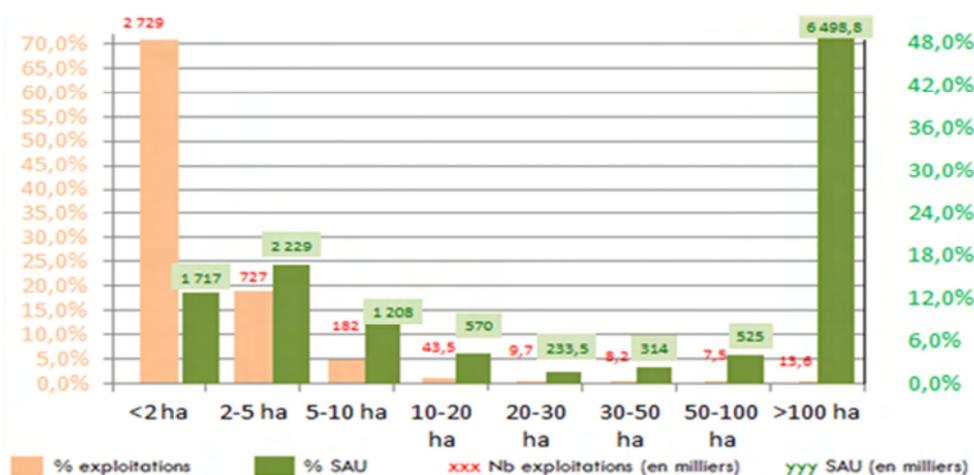
à des contraintes structurelles de modernisation et productives, en très grande partie liées à son évolution historique.

Les chiffres les plus récents montrent une polarisation de l'agriculture roumaine, avec plus de la moitié du nombre total d'exploitations qui sont en dessous d'un hectare, mais qui occupent seulement 5% de la SAU, tandis que les exploitations supérieures à 100 hectares (représentant uniquement 0,35% du nombre total d'exploitations) occupent 48,8% de la SAU<sup>3</sup>. Les aides de l'Union Européenne étant octroyés en fonction du nombre d'hectares exploités, la tendance est donc à l'agrandissement des structures.

Selon les chiffres du dernier recensement agricole, en 2010 on comptait 3 856 245 exploitations sur 13 298 197 hectares, leur nombre étant en baisse par rapport aux années précédentes (15% de moins par rapport au RGA 2003).

Le graphique disponible en Figure 1 décrit la structure actuelle du foncier en fonction du nombre d'exploitations et de la SAU occupée.

**Figure 1 : La structure du foncier (exploitations agricoles et SAU occupée en nombre et pourcentage)**



Source : Recensement Agricole de la Roumanie, 2010, Institut de Statistique Bucarest

<sup>1</sup> La production agricole de l'Union Européenne, Ministère français de l'agriculture et l'agroalimentaire et de la forêt, janvier 2011, [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Chiffres2011\\_6-8.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Chiffres2011_6-8.pdf)

<sup>3</sup> Ibidem 1

<sup>3</sup> Recensement General Agricole de la Roumanie, 2010, Institut National de Statistique, Bucarest

Figure 2 : L'évolution des structures dans les périodes 2003-2010 et 2007-2010

No hectares	2003		2010		Evolution 2003- 2010	
	No expl	SAU	No expl	SAU	No expl	SAU
< 2ha	3 252 660	2 031 430	2 864 235	1 717 822	-12%	-15%
2-10ha	1 171 280	4 348 900	909 373	3 437 971	-22%	-21%
10-50ha	46 890	752 270	61 434	1 118 313	31%	49%
50-100ha	3 790	251 840	7 547	525 210	99%	109%
>100ha	10 270	6 546 270	13 656	6 498 871	33%	-1%
<b>Total</b>	<b>4 484 890</b>	<b>13 930 710</b>	<b>3 856 245</b>	<b>13 298 187</b>	<b>-14%</b>	<b>-5%</b>

No hectares	2007		2010		Evolution 2007- 2010	
	Nb expl	SAU	No expl	SAU	No expl	SAU
< 2ha	2 565 120	1 807 510	2 864 235	1 717 822	12%	-5%
2-10ha	1 265 590	5 039 440	909 373	3 437 971	-28%	-32%
10-50ha	86 240	1 405 490	61 434	1 118 313	-29%	-20%
50-100ha	4 740	328 250	7 547	525 210	59%	60%
>100ha	9 660	5 172 370	13 656	6 498 871	41%	26%
<b>Total</b>	<b>3 931 350</b>	<b>13 753 060</b>	<b>3 856 245</b>	<b>13 298 187</b>	<b>-2%</b>	<b>-3%</b>

Sources : Elaboration à partir du Recensement Agricole de 2003, de l'Enquête Structurale sur l'Agriculture de 2007 et du Recensement Agricole de 2010, données fournies par l'Institut de Statistique Roumain de Bucarest.

Le tableau disponible dans la Figure 2 synthétise l'évolution des structures roumaines (en nombre et en SAU). En calculant la moyenne en termes de taille, nous observons qu'elle se situe à environ 21 hectares, tandis que la médiane se trouve à 2 hectares. En termes d'évolution, si nous comparons les chiffres des deux derniers recensements agricoles (RGA 2003 et RGA 2010), nous constatons que l'agriculture roumaine maintient sa polarité, malgré les évolutions observées dans les tranches situées aux extrêmes du tableau. Cependant, on constate que la baisse du nombre total d'exploitations est essentiellement supportée par les très petites et petites exploitations. Une augmentation importante est observée au niveau des exploitations entre 50 et 100 hectares, leur nombre restant toutefois réduit par rapport aux petites structures et leur SAU marginal par rapport aux structures supérieures à 100 hectares.

En étudiant l'évolution des structures à partir du moment de l'intégration dans l'UE (2007), il faut prendre en compte que les chiffres de 2007 proviennent d'une enquête structure, ce qui pourrait introduire un biais dans l'analyse.

En comparant ces chiffres de 2007 avec ceux de 2010 nous constatons une évolution différente surtout au niveau des très petites exploitations, leur nombre augmentant. Une évolution différente connaît également les structures situées entre 10 et 50 hectares, leur nombre et leur SAU étant en baisse entre 2007 et 2010. Dans cette période la légère diminution du nombre total d'exploitations est supportée principalement par les structures entre 2 et 50 hectares. Une augmentation de la SAU pour les exploitations supérieures à 100 hectares est également constatée.

Assez particulière dans le paysage européen actuel, l'agriculture roumaine reste toujours soumise à des contraintes de production ou de modernisation, le faire-valoir de l'activité agricole à sa pleine capacité demeurant encore difficile. Cependant, ces contraintes, ces difficultés ne peuvent pas être expliquées seulement par la conjoncture actuelle, le poids de l'histoire étant indispensable à prendre en compte. Les anciennes réformes agraires, mais surtout la collectivisation et la redistribution des terres ont eu un rôle décisif sur l'évolution actuelle de l'agriculture roumaine.

Après une longue période féodale, décrite par les historiens comme l'époque du « second servage »<sup>1</sup>, en 1864 la première réforme qui vise à redonner les terres aux paysans et à rompre avec cet ordre est adoptée. Cependant, la répartition des terres connaît ses limites dans son application et, malgré le fait d'avoir distribué les terres aux paysans, ceux-ci restent toujours en grande partie dépendants du domaine seigneurial.

Face à la diminution de la surface pâturable et arable disponible, à l'augmentation des prix de la location et au sentiment de méprise ressenti par les paysans, ceux-ci réclament leurs droits à une meilleure vie. Leurs revendications seront enfin prises en compte à la fin de la Première Guerre Mondiale quand la deuxième réforme agraire sera décidée.

Faisant l'objet d'un fort débat politique, la réforme agraire de 1921 établit l'expropriation des fermes supérieures à 100 hectares et la vente des terres expropriées aux vétérans et invalides de guerre, aux veuves des soldats, aux paysans sans terres, mais également à des paysans détenant moins de 6 hectares en propriété et aux orphelins (l'ordre des priorités étant cela). L'Etat s'engageait à payer 80% de la somme due aux propriétaires au moment de l'expropriation, le reste étant payé dans une période allant jusqu'à 50 ans, à un taux d'intérêt de 5%. En ce qui concerne l'achat des terres, les bénéficiaires de la réforme achetaient les terres auprès de l'Etat, étant obligés de payer au moins 20% de la somme totale au moment de l'achat et le reste dans les 20 ans suivant la mise à leur disposition des terres.

Des critiques importantes apportées à la loi de 1921 sont liées au fait qu'elle n'a pas répondu aux problèmes structurels de l'agriculture, en s'intéressant principalement à la reconfiguration du foncier. D'ailleurs, l'organisation des structures, les formes de représentation du monde agricole se sont difficilement mis en place, cela rendant difficile le développement d'un modèle d'agriculture viable à long terme.

Dans les années 1930, l'adaptation et le passage d'un système latifundiste bien ancré dans l'histoire à un système d'agriculture basée sur les petites structures se sont avérés difficiles. En outre, les facteurs sociaux ont favorisé la fragmentation des terres (principalement à travers des successions), le processus de reconfiguration du foncier et d'adaptation étant interrompu par l'éclatement de la 2ème Guerre Mondiale.

Deux ans après la fin de la Guerre la monarchie est renversée et la République Populaire Roumaine est proclamée. En ce qui concerne la situation de l'agriculture, le gouvernement communiste passe une réforme agraire en 1945 et à partir de 1949 le pays s'engage dans un processus de collectivisation qui aboutira au début des années 1960.

Vue comme une possibilité d'accroître la popularité du Parti Communiste au sein de la classe paysanne, la nouvelle réforme agraire prévoyait la confiscation des propriétés de plus de 50 hectares et la redistribution des terres à des vétérans de guerres, des veuves et à des paysans sans ou avec très peu de terre. Cette réforme a permis la redistribution de presque 1.5 millions hectares à environ 800 000 paysans, surfaces intégrées seulement quelques années après dans le système collectivisé.

La collectivisation des terres commence de manière officielle avec la campagne de mars 1949. C'est le décret 83 qui impose la confiscation de toutes terres, immeubles et outillages appartenant à des « mosieri » (ceux qui avaient des propriétés d'environ 50 ha après la réforme de 1945). Dans un premier temps, plus de 472 000 hectares passent dans la propriété de l'Etat.

<sup>1</sup> Stahl, HH, 1969, *Les anciennes communautés villageoises roumaines : asservissement et pénétration capitaliste*, Editions de l'Académie de la République Socialiste de Roumanie

La période de collectivisation dure environ 13 ans et connaît de nombreuses tentatives de résistance de la part de la population. Néanmoins, les pressions, le réaménagement du territoire, ainsi que les représailles ont finalement conduit à la réorganisation des terres dans des fermes collectives (les CAP : Cooperative Agricole de Production) et dans des fermes d'Etat (les IAS : Întreprinderi Agricole de Stat).

- ✚ Les CAP (fermes collectives) : fermes type kolkhoze soviétique, caractérisées par une mise en commun de tous moyens de production, ayant une surface moyenne de 2400 hectares<sup>2</sup>. Le travail était souvent manuel, très peu productif et les rémunérations très faibles.
- ✚ Les IAS (fermes d'Etat) : fermes construites sur le modèle des sovkhozes soviétiques. Avec une taille moyenne de 4900 hectares, mais pouvant aller jusqu'à 8000 hectares, elles étaient plus productives que les coopératives. Les IAS disposaient de plusieurs types de fermes : zootechniques, grande-culture et de leurs propres outillages de productions, entretenues dans leurs sections mécaniques. Le travail dans les IAS était mieux rémunéré que dans les CAP.
- ✚ La propriété privée, très réduite reste caractéristique aux zones de montagnes où il était difficile de regrouper les terres afin de les travailler sous une forme collective.

Le processus de collectivisation s'achève en 1962, au moment de la chute du régime 67,2% de la SAU étant occupée par les CAP et 15,5% par les IAS, le reste de 17 % faisant partie du secteur privé<sup>3</sup>.

La révolution de 1989 met fin à plus de 40 ans de régime communiste, ouvrant ainsi un nouveau chapitre dans l'histoire de la Roumanie. Dans la période immédiatement après la chute du régime de Ceausescu les points qui attirent le plus l'attention du nouveau gouvernement sont liés à l'agriculture, plus particulièrement à sa réorganisation.

L'accent est mis sur la décollectivisation, sur la modernisation de l'agriculture et sur la privatisation des fermes d'Etat, tous ces aspects étant vus comme des facteurs facilitant la transition vers l'économie de marché.

La réforme foncière devient ainsi un impératif. Le processus est toutefois lent et difficile. Le tableau disponible en Figure 3 synthétise l'évolution des lois foncières sur lesquelles la décollectivisation s'est appuyée.

Les modifications législatives successives, les positions des forces de certains acteurs, mais également le fait de ne plus savoir comment gérer les terres de manière individuelle ont retardé le processus de réorganisation du foncier.

En outre, faute de politiques d'accompagnement, d'une structuration et d'une représentation des intérêts des propriétaires, il a été difficile de mettre en place les bases d'un modèle d'agriculture qui servirait les intérêts de la société dans son ensemble. Les dernières 20 années se sont caractérisées par des efforts répétés de transformer l'agriculture roumaine et de faire émerger un modèle. Cependant, le processus a été très lent et à ce jour l'agriculture roumaine semble ne pas avoir trouvé son modèle de développement, restant toujours influencée par des facteurs socio-économiques et conjoncturels, malgré les politiques et les programmes décidés lors de l'intégration dans l'UE.

<sup>2</sup> Von Hirschhausen, B, 1997, *Les nouvelles campagnes roumaines : paradoxes d'un retour paysan*, éditions Belin

<sup>3</sup> Ghib, ML, 2011, *Transformation des structures agricoles de production en Roumanie : quelles politiques publiques d'accompagnement ?*, Thèse pour le grade de Docteur de l'Université de Bourgogne

Figure 3 : L'évolution de la législation foncière entre 1990 et 2011

	Intérêt	Réglementations/ changements apportés
Loi 15/1990 (Loi sur les sociétés commerciales)	Transformation des fermes d'Etat dans des sociétés commerciales afin de les privatiser	
Loi 18/1991 (Loi foncière)	Démantèlement des coopératives et restitution/ redistribution des terres aux anciens propriétaires/ ouvriers agricoles, fonctionnaires	Seuil restitution/ redistribution : 0,5-10 hectares/ personnes Interdiction de vendre les terres dans les 10 ans après les avoir reçu Restrictions en termes de consolidation : les surfaces détenues par famille ne peuvent pas dépasser 100 hectares. Dans le cas des IAS, les anciens propriétaires ou leurs héritiers deviendront « des actionnaires des sociétés créées en vertu de la Loi 15/1990 »
Loi 16/1994 (Loi du fermage)	Définit les termes du fermage	Durée de minimum 5 ans pour les contrats de location Le bail peut être payé soit en produits, soit en argent (la référence étant le blé) Droit de préemption pour le locataire en cas de vente Locations ouvertes seulement aux citoyens roumains Possibilité de percevoir un loyer pour les terres laissées dans les IAS privatisées (récupération de ces terres après 5 ans).
Loi 6/1996	Introduit des réglementations en matière de cadastre et de la publicité immobilière	En cas de vente, le cadastre et l'enregistrement dans le livre foncier devient obligatoire
Loi 169/1997	Changement seuils restitution prévus par la loi 18/1991	Le plafond de restitution passe de 10 hectares à 50 hectares par famille Le plafond pour la consolidation des terres passe à 200 hectares/ famille
Loi 54/1998 (Loi circulation des terres)	Ouverture du marché foncier	Les achat-ventes sont permis dans la limite de 200ha/ famille (concernant la consolidation des exploitations)
Loi 65/1998	Changement relatifs aux contrats de location	Enlève l'obligation d'établir des contrats sur une période de minimum 5 ans Introduit des obligations relatives au métier d'agriculteur
Loi 1/2000 (Loi Lupu)	Changements seuils restitutions	Les plafonds de restitutions passent de 50 hectares par famille à 50 hectares par personne Donne la possibilité aux personnes ayant des terres dans les IAS privatisées (et des actions sous la loi 18/1991) de les récupérer en nature (même plafond)
Loi 247/2005	Réforme de la propriété : fluidifier le marché, permettre le regroupement des terres	Abolit le plafond maximal de 200 hectares Abolit le droit de préemption prévu par la loi du fermage Ouvre la possibilité de louer des terres à des personnes physiques et à des entreprises étrangères Assoupli l'obligation de réaliser le cadastre : il n'est plus obligatoire au moment des ventes ayant comme objectif le regroupement des parcelles et pour les bénéficiaires du programme « Rente Viagère »
Loi 71/2011	Abrogation loi du fermage	Les précisions relatives aux locations sont introduites dans le Code Civil (à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2012 le droit de préemption est réintroduit)



## Une transition agricole difficile

Les changements répétés en matière de législation foncière, les difficultés rencontrées lors du processus de décollectivisation, ainsi que la position hésitante du gouvernement en matière de soutien d'un certain type d'agriculture se sont rajoutés au redressement économique lent caractéristique à la période de transition. Les années 1990 ont été caractérisées par une forte désindustrialisation et, par conséquent, par une augmentation du chômage.

Dans le domaine industriel il y a eu plus de 2,7 millions d'emplois perdus entre 1990 et 2003, ce qui a favorisé le retour à la campagne, attribuant à l'agriculture roumaine sa fonction de « tampon social ».

Si entre 1993 et 1996 la population agricole active diminue car la population essaye différentes méthodes pour s'adapter à la période de transition, surtout en cherchant du travail en ville, entre 1997 et 1999 elle augmente de 2% annuels en moyenne. Ainsi, vers la fin des années 1990 les roumains ont trouvé dans l'agriculture un moyen de subsistance nécessaire pour faire face aux conditions économiques difficiles. Cependant, faute des moyens financiers leur permettant de faire des investissements, l'agriculture roumaine n'est pas passée par une phase de modernisation qui aurait pu établir les bases d'un modèle de développement fondé sur des petites structures. A cela se rajoute le vieillissement de la population engagée dans l'agriculture. Cette période est caractérisée par un retour dans les villages des retraités qui tentent à compléter leurs revenus ou des personnes proche de l'âge de la retraite, qui ont des difficultés à trouver du travail en ville.

Entre 2002 et 2007, dans une période de croissance économique et de fortes émigrations des travailleurs saisonniers, un nouvel épisode de diminution de la population agricole est à noter. En 2002, la population rurale diminue de 16.3%, une des causes les plus importantes étant les migrations des jeunes (Ghib).

L'agriculture de subsistance reste ainsi une activité spécifique principalement aux personnes âgées qui cherchent un complément pour leurs faibles revenus ou qui contribuent toujours à l'approvisionnement de leurs enfants partis en ville.

A côté de cette agriculture de subsistance qui perdure, une spécialisation des grandes exploitations dans la production de céréales et oléagineux se développe. Aujourd'hui, le paysage agricole reste assez diversifié, cela dépendant de la région. Cependant, dans les grandes plaines céréalières du Sud, il devient de plus en plus rare de trouver des petites parcelles individuelles. Ayant loué les terres à des agriculteurs qui ont les machines nécessaires pour les travailler, la plupart de ceux qui ont reçu des petites parcelles lors de la redistribution travaillent prioritairement juste les terres à côté de la maison, pour une production destinée à l'autoconsommation. Ainsi, le paysage est assez uniforme, malgré le fait que dans une sole peuvent se regrouper les terres des centaines de propriétaires.

Ce type de paysage change dans les régions de montagne ou collinaires, où la petite propriété individuelle se développe prioritairement autour d'activités d'élevage ou des cultures maraîchères. Cependant, des grandes exploitations se sont développées également dans ces régions, surtout là où il avait la possibilité de regrouper les terres.

Malgré cette diversité, la dualité de l'agriculture roumaine reste visible dans le paysage. Il s'agit des différences notables entre l'agriculture de subsistance/semi subsistance, entreprise sur des très petites surfaces, et les grandes exploitations (allant jusqu'à 10 000 hectares) qui regroupent des terres principalement louées. Dans ce cadre la place occupée par les structures de taille moyenne reste assez réduite malgré les programmes qui visaient, au moins en théorie, le développement de ce type d'exploitations.

## L'agriculture roumaine face à la PAC

Le 1<sup>er</sup> janvier 2007 la Roumanie devient pays membre de l'Union Européenne. Le défi de cette étape d'élargissement était majeur des deux côtés : les nouveaux pays candidats devaient répondre à un nombre important de critères pour l'adhésion, tandis que l'Union Européenne devait prendre en compte l'hétérogénéité des pays et préparer un nouveau budget, plus consistant.

D'un point de vue agricole, l'élargissement signifia pour l'UE la multiplication par deux du nombre d'actifs agricoles, une augmentation d'environ 40% de la SAU, mais également une augmentation de la production céréalière de 40%, de 23% pour le lait et de 14% pour la viande bovine<sup>1</sup>. Dans ce contexte la négociation du budget de la PAC, l'octroi des aides et la fixation des quotas sont devenus des points sensibles dans les discussions précédant l'intégration.

Suite à son adhésion de 2007 la Roumanie a le droit à presque 19 milliards d'Euros de fonds structurels et de cohésion et à 14,3 milliards d'Euro de fonds de la PAC pour la période 2007-2013. Relatif aux fonds de la PAC, 38% sont alloués au premier pilier, tandis que 55% sont destinés à financer les projets de développement rural<sup>2</sup>.

En ce qui concerne l'agriculture, l'adhésion des nouveaux membres a constitué un enjeu majeur en termes de planification du budget communautaire. L'entrée des nouveaux pays membres en 2005/2007 signifiait une augmentation de 20% pour la PAC, proposition avec laquelle la plupart des anciens pays membres n'étaient pas d'accord<sup>3</sup>.

Même si au début l'Union Européenne ne prévoyait pas des aides directes pour les nouveaux pays membres, après des longues discussions, la décision de leur octroyer des aides de manière échelonnée a été prise.

Pour la Roumanie, cette attribution commence en 2007 à partir d'un échelon de 25%, une augmentation de 5-10 points de pourcentage étant prévue chaque année pour arriver en 2016 au même montant d'aides que dans les autres pays membres.

<sup>1</sup> Bazin, G, Bourdeau-Lepage, L, 2011, *L'agriculture dans les pays d'Europe centrale et orientale. Continuité et adaptation*, Économie rurale no 325-326 septembre-décembre

<sup>2</sup> Luca, L, 2009, *O tara si doua agriculturi, Romania si reforma Politicii Agricole a UE*, Centrul Roman de Politici Europene

<sup>3</sup> Ibidem 7

Les études de l'ASP – 2012

Quelles évolutions des structures agraires en Roumanie ?

Pendant cette période les aides directes peuvent être complétées par des « top-ups », des sommes d'argent octroyées par le gouvernement, qui permettraient l'augmentation des aides jusqu'à un certain seuil (imposée par l'Union Européenne).

Le système de paiement des aides appliqué dans le cas de la Roumanie est le régime de paiement unique à la surface (RPUS). Le seuil minimum pour les aides a été décidé par le gouvernement roumain. Le plafond se situe à un hectare, les parcelles détenues ne pouvant pas être inférieures à 0,3 ha ou à 0,1 ha pour les vignes et les arbres fruitiers. En imposant ces limites presque 3 millions d'exploitations ont été exclues, les aides concernant seulement 9,5 millions hectares de la SAU totale de 13,298 millions hectares<sup>4</sup>

Selon les chiffres du ministère de l'agriculture roumain, en 2011 un nombre de 1,088 millions de bénéficiaires ont reçu 130,82 €/ha (dont 50,46 de complément national)<sup>5</sup>.

Malgré le fait d'être largement contesté pour son effet sur l'accroissement des inégalités, le RPUS a été adopté car il est considéré plus facile à mettre en place dans le pays où les démarches administratives et la gestion des aides posent encore des problèmes. Ce système favorise néanmoins la polarisation de l'agriculture, augmentant les écarts entre les petites et les grandes structures au niveau national.

En matière de répartition des aides, selon les chiffres de l'UE<sup>6</sup>, en 2010:

- 90% des bénéficiaires recevaient moins de 500 euros, touchant 28% des aides
- 0,4% des bénéficiaires percevaient plus de 20 000 euros, touchant 40% des aides
- 9,6% des bénéficiaires touchaient entre 500 et 20 000 euros, ce qui représentait 32% des aides

<sup>4</sup> Ciolos-Villemin, V, 2012, *La restructuration comportementale postsocialiste et la bipolarité des trajectoires viticoles roumaines*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en Sciences Économiques, SupAgro

<sup>5</sup> [http://www.madr.ro/pages/view\\_presa.php?id=4004](http://www.madr.ro/pages/view_presa.php?id=4004)

<sup>6</sup> *Indicative Figures on the Distribution of Aid, Financial Year 2010*: [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2010/annex1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2010/annex1_en.pdf)

En regardant ces chiffres nous pouvons constater que le système d'attribution d'aides directes en fonction de la surface détenue favorise les inégalités et les grandes exploitations qui gagneront plus de leur répartition. Cependant, il serait important de prendre en compte ce qui se passe au niveau du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC en matière des mesures liées au développement rural.

Les mesures relevant du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC sont déclinées dans le Programme de Développement Rural National pour la période 2007-2013. A travers 24 mesures regroupées dans 4 axes, le gouvernement roumain se propose :

- d'améliorer la compétitivité des exploitations et de contribuer à l'amélioration des compétences des fermiers
- de moderniser les secteurs liés à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles
- de conserver et améliorer l'état des ressources naturelles et habitats
- de maintenir et développer les activités économiques à travers la création d'emplois
- d'accroître l'attractivité des zones rurales
- de promouvoir le potentiel endogène des territoires.

Parmi les mesures de restructuration agricole, l'installation des jeunes fermiers était conçue comme une des plus percutantes. L'objectif principal est le rajeunissement des exploitations en vue d'une augmentation de la compétitivité. Les structures éligibles pour cette mesure doivent se situer entre 6 et 40 hectares et le chef de l'exploitation doit avoir en dessus de 40 ans. En outre, il faut que le fermier soit en cours d'installation et ait des connaissances agricoles (démonstrées soit par l'expérience dans une exploitation, soit par un certificat d'études dans ce domaine). Le montant de l'aide se situe entre 10 000 et 25 000 euros et sera accordée dans 2 étapes à conditions que la dimension de l'exploitation dépasse 10 hectares et augmente d'au moins 4 hectares dans les 5 ans après l'acceptation du dossier.

Sur le 337 millions d'euros budgétés pour la période 2007-2013, en septembre 2012 le gouvernement avait octroyé 113 millions Euro aux bénéficiaires des 8631 contrats signés<sup>7</sup>. Cependant, malgré le fait que l'acceptation du dossier se fait sur des critères très stricts, il peut y avoir des cas où les parents continuent à travailler les terres même après les avoir enregistrées au nom d'un enfant éligible pour cette mesure. A cela se rajoute le fait que la mesure ne fait pas le lien entre la sortie de l'agriculture des personnes âgées et l'installation des jeunes, aucune précision concernant les terres sur lesquelles les jeunes devraient s'installer étant faite.

Les conditions relatives à la taille de l'exploitation et aux connaissances agricoles, ainsi que l'obligation d'une première installation ont contribué à l'écartement du dispositif d'un nombre important de personnes. Afin de contourner ces règles, des partages des terres entre les parents et les enfants sont assez rencontrés en pratique. Souvent, ces divisions restent toutefois valable seulement dans les papiers, les jeunes agriculteurs s'investissant moins si leurs parents, ayant plus d'expérience, continuent à travailler.

Cette mesure n'est qu'une parmi d'autres qui visent le développement rural et l'amélioration de la compétitivité des structures. Cependant, faute de représentation et des structures qui prennent les relais et suivent de près la mise en place et l'évaluation de ces programmes, il est difficile de dire comment ils vont se traduire en pratique. Les réalités du terrain peuvent se différencier de ce qui est enregistré dans les rapports et au niveau des statistiques. C'est pour cette raison que l'information, l'accompagnement et le suivi sont indispensables pour une affectation ciblée et efficace des ressources.

<sup>7</sup> Stadiul proiectelor PNDR la data de 6 septembrie 2012, <http://www.apdrp.ro/>, site consulté le 25.09.2012



## Les spécificités du marché foncier

Par toute une série des raisons socio-économiques, en Roumanie les propriétaires préfèrent louer que de vendre leurs terres. A ces raisons se rajoutent également des difficultés spécifiques aux opérations d'achat-ventes des terres. Parmi les plus importants, il faut mentionner le morcellement et l'éparpillement des terres comme frein majeur à l'achat d'une surface d'un seul tenant (il faut 100 propriétaires pour reconstituer 10 ha), l'obligation d'effectuer le cadastre et le frais d'enregistrement des terres qui vont avec, sans oublier le manque de moyens financiers et l'accès difficile au crédit.

En fonction de la région, de la qualité des sols et des niveaux de morcellement/ éparpillement, les prix ont évolué de manière croissante entre 2004 et 2009. Selon une enquête réalisée sur les prix des terres en Roumanie par un groupe d'experts<sup>1</sup>, en 2005 le prix moyen à l'hectare au niveau national a été de 900 euros, plus que le double par rapport à 2004. En conséquence, la surface vendue diminue en 2005 de plus de 50% : 110 000 ha contre 62 000 ha.

En 2008 le prix dépassait 1 400 euros/hectare, pour redescendre à 1 000 euros/ hectare en moyenne en 2009, période dans laquelle 129 000 transactions (sur 210 000 ha) ont été enregistrées. Si nous comparons ces chiffres à celles de 2005 (37 000 transactions, 60 000 hectares), nous constatons que les prix n'ont pas été le facteur décisif dans la prise des décisions d'achat. Au contraire, l'explication de cette augmentation peut se trouver même dans l'augmentation des prix, ce qui aurait pu constituer un facteur décisif dans la décision de vente des petits propriétaires, auparavant réticents à cette idée.

L'accroissement des prix le plus important a été enregistré entre 2007 et 2008 quand les prix on augmenté en moyenne par 60 euros/hectare/ mois. Une des causes présumée était l'arrivée des investisseurs étrangers prêts à payer plus pour les terres.

Il faut noter que le marché foncier roumain n'est pas ouvert aux étrangers (ouverture prévue en 2014).

Il est cependant possible de contourner cette loi en créant une société roumaine. Ainsi, selon les rapports medias, en 2008, 8% de la SAU roumaine était détenue par des étrangers<sup>2</sup>, tandis qu'en 2012 le pourcentage estimée de la SAU occupée par les investisseurs étrangers s'élève à plus de 12%. Toujours les mêmes sources indiquent que 90% de ces terres ont été achetées dans des buts purement spéculatifs, sans être effectivement mis en culture<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les prix payés par les étrangers pour les terres roumaines, Swinnen donne l'exemple des investisseurs danois qui ont acheté dans la période 2007-2009 à des prix situés entre 1 500 et 4 000 euros/ha en fonction du positionnement, du type de terres et du degré de regroupement.

Actuellement les prix varient entre 120 euros/ha et 3 000 euros/ha selon les régions. Cependant, les prix peuvent dépasser 30 000 euros si l'emplacement est « intéressant » : proximité de l'autoroute, d'une ville, des endroits touristiques ou surtout si les terres peuvent être utilisées pour la construction des bâtiments.

Malgré l'augmentation des ventes dans une certaine période, la location reste centrale. Parmi les raisons les plus importantes il faut mentionner : l'attachement à la terre, le fait de la considérer comme un facteur de stabilité, ayant une « valeur sure », l'importance accordée à la propriété privée après l'expérience collectiviste, mais également les coûts de transaction élevés liés aux ventes (le cadastre et l'enregistrement dans le livre foncier étant obligatoires pour les ventes, mais pas pour les locations).

En outre, une grande partie des propriétaires préfèrent avoir un revenu annuel stable, même peu élevé, provenant du bail. Par conséquent, les terres représentent une assurance : elles garantissent un revenu fixe et, en cas de crise ou de fort chômage représentent un débouché ou un complément de revenu important.

<sup>1</sup> Swinnen, J, Vranken, L, 2010, *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, CEPS

<sup>2</sup> <http://www.magri.ro/articol/citeste/terenurile-agricole-si-audublat-pretul-in-ultimii-4-ani/>

<sup>3</sup> <http://www.antena3.ro/romania/15-din-romania-e-determinata-de-straini-suntem-pe-primul-loc-in-europa-dupa-procentele-de-teren-vandute-in-afara-tarii-166458.html>

Après la décollectivisation et suite à la fragmentation des terres, la location est devenue la manière principale de regroupement des terres pour ceux qui cherchaient à augmenter leurs surfaces. Ainsi, ce sont les grands propriétaires qui cherchent à louer les terres des petits, situation décrite par Amblard et Colin, sur la base des définitions de Binswanger et Rosenzweig, 1984, Sharma et Dreze, 1996, comme « location inverse » (« reverse tenancy »)<sup>4</sup>. Il s'agit d'une situation dans laquelle les acteurs mieux dotés en capital financier et technique, ayant une meilleure expertise marketing profitent du manque de capital des petits ou, dans certains cas, de leur manque d'intérêt dans les terres. Par conséquent, malgré le fait d'avoir les connaissances agricoles, tandis qu'ils manquent de moyens, les petits agriculteurs préfèrent louer leurs terres et encaisser un loyer.

En outre, ils choisissent de signer des contrats avec des grandes sociétés ou avec des investisseurs étrangers car ils estiment qu'ils sont plus « fiables » que les petits agriculteurs, ce qui favorise le transfert des grandes surfaces sous le contrôle d'un petit nombre de grandes structures.

D'un point de vue législatif, il faut noter qu'à ce jour:

- le fermage est ouvert à des personnes physiques et à des entreprises étrangères,
- il n'y a pas de période minimale imposée pour les contrats,
- en cas de ventes, le locataire a le droit de préemption (réintroduit après avoir été supprimé pour une période de 7 ans),
- la sous-location est interdite,
- le locataire est obligé d'assurer ses récoltes,
- il n'y a pas de réglementation en matière du prix du fermage.
- si toute la récolte ou une partie a été détruite avant la moisson, le locataire peut demander la réduction proportionnelle du bail.

Concernant le paiement, celui en produits reste préféré par les villageois qui ont une basse-cour et un petit élevage. Généralement ils prennent du blé, mais, si possible, ils remplacent au moins une petite quantité de blé avec de l'orge, du maïs ou du fourrage pour nourrir leur bétail.

Les quantités établies dans les contrats varient entre 300 et 700 kg blé/ha en fonction de la zone, de la quantité récoltée ou même du nombre d'hectares ou du degré de regroupement des terres louées.

En ce qui concerne les propriétaires qui habitent en ville, ceux-ci préfèrent recevoir le loyer en espèces. Ainsi, le fermage est calculé au prix du marché sur la base de la quantité de blé établie comme étalon dans le contrat, toujours au moment de la récolte de l'année respective. Selon des entretiens menés dans la région sud-est du pays, en 2011 le montant du loyer dans cette région se situait entre 80 et 100 euros/ ha.

Au niveau national les prix peuvent varier en fonction des rapports de force et du pouvoir de négociation des propriétaires. Cependant, le prix du loyer reste assez uniforme au niveau des régions car toute variation de l'offre devient connue dans les communautés, ce qui entraîne des modifications de comportement de la part des acteurs.

Ainsi, si un locataire décide d'offrir plus pour les terres louées, les autres locataires seront obligés de suivre ce comportement. Cela est d'autant plus le cas si les propriétaires sont dans une position des forces et savent qu'il y a d'autres personnes dans la région qui reçoivent plus d'argent. Au contraire, il peut y avoir d'autres régions où ce sont les locataires qui ont une meilleure position, donc ce sont eux qui vont finalement dicter le prix dans la zone.

<sup>4</sup> "Reverse tenancy" usually describes a situation in which large landowners lease from small landowners

## Les aspects sociaux de l'agriculture roumaine

Les spécificités de l'agriculture roumaine résident dans une grande mesure dans la manière dont elle est perçue, dans son rôle social. Ainsi, cette activité permet de consolider le tissu familial en rapprochant les membres de la famille, elle maintient la ruralité roumaine, ces villages constitués de jardins-vergers et une attitude spécifique envers l'alimentation, les produits provenant des jardins étant préférés pour leur qualité et considérés supérieurs à ceux du marché.

Même dans le cas des personnes qui déploient d'autres activités et qui n'ont pas nécessairement besoin des revenus complémentaires, l'agriculture demeure très importante grâce au fait qu'elle donne l'opportunité de se nourrir avec des produits obtenus par leur propre travail, dont l'origine et la destination sont contrôlées ou au moins supervisées. La production destinée à l'autoconsommation ne représente pas seulement un levier financier, mais également une manière de s'assurer que l'alimentation corresponde aux attentes en termes de qualité et de goût.

D'un point de vue économique, l'importance accordée à l'autoconsommation peut être remarquée même dans le cas des grandes structures dont les chefs de l'exploitation ont leur propre jardin ou leur petit bétail. Même si cette partie n'est pas considérée comme intégrant le système de production en grande culture, on voit que ces pratiques perdurent.

Dans le cas où l'agriculture reste la seule source de revenu, son importance économique est encore plus grande. Les cultures dans les champs, le jardin-verger, les vignes, la basse-cour et le petit bétail contribuent ensemble à la survie des exploitations familiales. Ces exploitations sont très nombreuses malgré les petites surfaces détenues et leurs besoins, ainsi que leurs résultats économiques sont de grande importance.

Une autre raison pour comprendre l'importance accordée à la terre et le fait que pour le propriétaire elle représente une garantie, une valeur sûre, cette attitude découlant également de la préférence accordée à la location par rapport aux ventes.

Restant toujours dans la sphère sociale, la tendance des retraités d'entreprendre des activités agricoles, ainsi que la faible implication des jeunes représentent également des particularités de l'agriculture roumaine.

Différentes analyses menées en Roumanie sur la structure de la population agricole ont montré que l'installation des jeunes est peu importante et les entrées sont toujours assez tardives, les migrations entre le milieu urbain et rural jouant un rôle important<sup>5</sup>.

Selon les chiffres de l'Annuaire Statistique, en 2009 les personnes au-delà de 65 ans représentaient presque 16% de la population engagée dans des activités agricoles, ceux dont l'âge était compris entre 55 et 64 représentant 20% de la population occupée dans l'agriculture<sup>6</sup>. Parmi les raisons les plus importantes qui expliquent cette tendance, il faut mentionner le fait que l'agriculture représente un complément de revenu pour les retraités, qu'elle contribue au maintien d'une certaine autonomie en réduisant la dépendance envers leurs enfants et que, surtout pour ceux habitant dans des villages, elle représente la manière la plus simple de rester actif même à un âge plus avancée.

En ce qui concerne la capacité d'implication des jeunes dans l'activité agricole, elle reste encore plutôt réduite. Faute à un faible contrôle foncier à cause du fait que les terres restent sous la gestion des aînés, face à des contraintes financières pour investir dans le déploiement de l'activité agricole, les jeunes cherchent des opportunités de travail ailleurs. Malgré l'introduction des mesures du 2<sup>ème</sup> pilier visant à aider à l'installation des jeunes fermiers, la restructuration agricole prévue n'est pas encore très visible. Cependant, les programmes étant en cours, il est difficile de tirer les conclusions finales sur le succès de la mesure « installation des jeunes fermiers ».

Toutes ces spécificités se rajoutent au cadre général de l'agriculture roumaine afin de rendre compte sa complexité et de ces enjeux.

<sup>5</sup> ML Ghib, 2009, *Retraite et agriculture en Roumanie*, Economie rurale, no 311, Mai-juin

<sup>6</sup> Anuarul Statistic al Romaniei, 2010, Institutul National de Statistica, Bucuresti

## Conclusion

Après l'époque communiste et une période de transition difficile, l'agriculture roumaine se démarque dans le paysage européen. Son histoire, les décisions prises dans les dernières 20 années en matière de politiques foncières et agricoles, ainsi que les facteurs sociaux ont incontestablement influencé le paysage agricole roumain. Malgré les avancées faites, le monde rural et l'agriculture roumaine sont toujours en quête d'un modèle de développement, les écarts entre la petite agriculture et les grandes structures s'amplifient et les politiques semblent toujours chercher une position qui articule le statut de pays membre de l'UE avec les spécificités nationales.

La situation des terres, l'organisation et la représentation, la répartition des aides ainsi que l'accord entre les mesures prévues et les réalités sur le terrain sont des points essentiels à prendre en compte dans le débat sur le futur et le développement de l'agriculture roumaine.

Par ailleurs, en tant que nouveau pays membre de l'Union Européenne, comprendre ses particularités et ses enjeux devient essentiel dans l'élaboration d'une Politique Agricole Commune qui réconcilie les intérêts de tous les acteurs. C'est dans cette optique que l'étude sur la Roumanie s'est proposé de passer en revue les points clés de l'agriculture roumaine, en attirant l'attention sur ses enjeux.







Agence de Services  
et de Paiement

## Agence de services et de paiement

2, rue du Maupas  
87040 Limoges cedex 1  
tel. 05 55 12 01 61

contact : [mission-etudes@asp-public.fr](mailto:mission-etudes@asp-public.fr)

site internet : [www.asp-public.fr/etudes](http://www.asp-public.fr/etudes)