

Quelle politique agricole pour les exploitations de subsistance et semi-subsistance en Roumanie ?

Marie-Luce Ghib^{1,2}

CESAER, UMR 1041 INRA ENESAD

**¹Centre d'Economie et de Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux
Espaces Ruraux**

26 Boulevard du Dr Petitjean - BP 87999, F-21079 Dijon Cedex

mlghib@enesad.inra.fr

²AgroParisTech ENGREF, 19 avenue du Maine, F 75732 Paris

Valérie Ciolos-Villemin

UMR MOISA

Marchés, Organisations Institutions et Stratégies d'Acteurs

2 Place Viala, 34060 Montpellier Cedex 2

valerieciolos@yahoo.fr



3èmes journées de recherches en sciences sociales
INRA SFER CIRAD
09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé:

Avec les deux derniers élargissements de l'Union européenne en 2004 et 2007, la problématique agricole européenne change de dimension. Cet article s'interroge sur la place des exploitations de subsistance et semi-subsistance en Roumanie ainsi que sur les modalités de leur prise en compte par les politiques publiques nationales et européennes. On constate paradoxalement que, celles-ci excluent majoritairement cette agriculture, alors que ces exploitations répondent aux nouveaux enjeux de la politique agricole commune. Afin de combler l'écart existant, il est nécessaire de comprendre leur mode de fonctionnement spécifique. Dans ce sens, nous ouvrons la discussion autour de quelques propositions.

Abstract:

After the two last EU enlargements, in 2004 and 2007, new issues appear for the European agriculture. This article deals with the importance of subsistence and semi-subsistence farms in Romania and wonders in what extent they are taken into account by national and European public policies. We observed that they are not substantially dealt with public policies although they rather meet the new challenges of the common agriculture policy. To fill the gap, we consider it is necessary to understand properly their behavioral specificities. We open a discussion with few propositions.

Mots clefs: subsistance, politiques agricole, transition, pauvreté

Key word: subsistance, politiques agricole, transition, pauvreté

JEL: P32, Q15, Q18, I31

Les deux derniers élargissements de l'Union européenne (2004 et 2007) ont fait émerger de nouvelles problématiques agricoles à l'échelon européen ; parmi celles-ci, la bipolarité des structures agricoles (Mathijs et Noev, 2004). Nous nous intéressons dans cet article au pôle des petites exploitations : les exploitations de semi-subsistance principalement, et dans une moindre mesure les exploitations de subsistance, lorsque leurs problématiques convergent. Ce pôle réunit en Roumanie, de manière très stable et persistante depuis 1990, près de 4 millions d'unités.

Elles sont définies comme les exploitations de moins de 8 UDE¹ et représentent les exploitations avec le plus de gain de productivité potentielle².

Malgré leur importance numérique et leur part dans la production domestique, elles sont peu étudiées par la littérature. Les quelques publications les concernant révèlent cependant clairement un dilemme, avec des prises de position divergentes, selon que leur présence est considérée comme un frein à l'économie ou au contraire, interprétée comme une contribution plus positive. Selon la première approche, les exploitations de subsistance et semi-subsistance marqueraient l'échec du marché, puisqu'une grande partie de production lui échappe. L'insensibilité de ces unités aux signaux du marché ainsi qu'aux politiques publiques sont d'autant plus problématiques qu'elles seraient économiquement inefficaces (Mathijs et *al.* OCDE, 2000) et caractérisées par un taux de chômage et pauvreté supérieur aux moyennes nationales (Hirschhausen, 1997, Pouliquen 2001b, Duma et *al.* 2005, Macours et Swinnen, 2008).

A l'inverse, elles auraient un rôle de tampon contre les difficultés de la transition et seraient une réponse efficace à l'instabilité macroéconomique ainsi qu'à l'effondrement des systèmes de protection sociale. Sous l'angle économique, elles assureraient même un rôle de stabilisation des marchés (Kostov et Lingrad, 2002, 2004). La Roumanie n'échappe pas à ces débats et à cette ambiguïté.

Nous nous posons dans cet article, la question de la place occupée par les exploitations de semi-subsistance dans les politiques publiques nationales et européennes : il y a-t-il une politique nationale de structures ? Quels objectifs de développement sont-ils assignés aux exploitations de subsistance et semi-subsistance ? Suit-on le même schéma de développement des exploitations moyennes que celui ayant présidé à la politique des structures françaises et européennes ? Dans quelle mesure la politique agricole commune, politique mature, répond-elle au contexte agricole roumain, dont la problématique est bien différente ? Et comment les exploitations de semi-subsistance s'encadrent-elles dans les nouveaux enjeux européens ?

En somme, nous proposons d'examiner le degré d'adéquation des politiques publiques nationales et européennes à la réalité de l'existence des exploitations de subsistance et semi-subsistance.

Ainsi, en première partie, nous présenterons le contexte de la politique agricole roumaine aussi bien au niveau national qu'europpéen. Dans un second temps, nous analyserons les politiques actuellement en place et qui touchent les plus petites exploitations. Enfin, et en troisième partie, nous mettrons en tension les réalités locales des petites exploitations, les enjeux européens et nationaux et les politiques publiques orientées vers l'agriculture ou les territoires ruraux. Les écarts observés feront l'objet de propositions à discuter.

1 UDE: Unité de Dimension Economique, 1 UDE= 1200€

2 Il s'agit d'une définition de programme, le statut des agriculteurs n'étant toujours pas établi (Ghib et Berriet, 2008). Les exploitations de subsistance sont définies comme les exploitations de moins de 2 UDE. Les exploitations de semi-subsistance sont comprises entre 2 à 8 UDE.

1– Contexte de la politique agricole en Roumanie

1.1. Contexte historique : une restructuration agricole non achevée

Une évolution des structures agricoles roumaines bloquées depuis 1990...

La Roumanie agricole est entrée en transition économique vers le marché, avec la restitution foncière de 1991. Suite à la révolution de 1989 et à la volonté de baser le développement agricole sur la propriété privée, les terres collectivisées sous le communisme connaissent une restitution et une redistribution (Swinnen et *al.* 1997). Dans le contexte roumain, du fait de l'absence d'un cadastre mis à jour, cette restitution a été suivie par un blocage du marché foncier. Depuis 1991, la situation foncière a peu évolué ainsi que les structures agricoles : les 14 millions de terres agricoles sont toujours aux mains de plus de 4 millions d'unités dont 99% d'entre elles ayant moins de 8 UDE (INS, 2007).

... A l'origine des faibles performances de l'agriculture roumaine

L'émiettement du foncier, la décapitalisation des exploitations, et l'importance numérique des plus petites structures sont présentés comme étant à l'origine des faibles performances de l'agriculture roumaine : grande variabilité et faiblesse des rendements agricoles post-1990 (Otíman 2001, 2005), MADR (2008), Ramniceanu (2004)). Même si sous le communisme la compétitivité des coopératives et fermes d'Etat était déjà faible (Von Hirschhausen, 2008), la situation actuelle paraît pire encore et le potentiel agricole roumain non valorisé est déploré au sein du monde agricole.

Pour seule réponse à ce problème structurel : une politique hésitante plutôt en faveur de la disparition des plus petites exploitations

Depuis 1990, les aides nationales à destination de l'agriculture hésitent entre la promotion des exploitations commerciales, dites économiquement viable et la distribution d'aides égalitaires, souvent à des fins électorales, à destination de l'ensemble de la population agricole et donc aussi des plus petites exploitations, de subsistance et semi-subsistance (Roger, 2008).

L'opinion de l'élite agricole semble cependant pencher en faveur de l'élimination des plus petites exploitations, position qui semble avoir présidé aux débuts des négociations d'adhésion selon Ramniceanu (2004).

L'entrée dans l'Union européenne comme une stimulation possible pour une politique des structures

L'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, et la nécessité pour elle de s'aligner à l'acquis communautaire, constitue une incitation en faveur de la clarification des objectifs nationaux de politique agricole ainsi qu'une motivation pour relancer une restructuration, restée jusque là en panne.

1.2. Les justifications publiques d'une marginalisation des exploitations de semi-subsistance

Les exploitations de semi subsistance restent souvent les « oubliées » des politiques de façon volontaire ou non. Elles sont par ailleurs touchées de façon indirecte ou directe par la mise en place de normes de production et de vente ou par des législations annexes.

Une analyse des motivations de l'intervention publique met en évidence différents points qui justifient la volonté de disparition des plus petites entités ainsi que la restriction de leur accès aux aides publiques.

1.2.1. Un manque de compétitivité et une création de richesse moindre?

Des petites exploitations non compétitives et peu présentes sur les marchés déclarés

L'agriculture de (semi)-subsistance est souvent décriée au regard de ses performances économiques mais aussi de la trop faible compétitivité de ces exploitations agricoles (Pouliquen, 2001a). La compétitivité d'une exploitation est définie comme la capacité à produire un bien à un coût permettant de faire face à la concurrence aussi bien sur le marché interne qu'externe. Elles seraient trop petites pour être efficaces conformément à la théorie des économies d'échelle et constitueraient un frein à la relance globale selon Pouliquen, même si celui-ci établit que le déficit de compétitivité de l'économie agricole roumaine est généralisé aux grosses exploitations et au système agro-alimentaire (Pouliquen, 2001b).

Par ailleurs, il est question de l'apport de ces exploitations à la richesse du pays. En Roumanie, la plupart n'a pas de statut légal qui serait a minima le statut de « personne physique autorisée ». Leur participation à la TVA est donc nulle. De manière générale, c'est la faible part des ventes dans le revenu (23,2% en 2001 selon l'enquête *Coordonate ale nivelului de trai in Romania. Venitul si consumul populatiei in anul 2001*, Bucharest, 2002, INS, citée par (Alexandri et al., 2003) mais aussi sur la production totale qui fait qu'elles sont montrées du doigt pour leur faible contribution au PIB du pays. Enfin, elles sont amalgamées au marché noir et à l'évasion fiscale.

Des exploitations moins viables mais qui résistent dans le temps

On parle aussi de leur non viabilité économique, les aides publiques devant être réservées aux seules exploitations viables. C'est cet argument qui avait justifié la politique des structures en France à partir des années 60 ; les exploitations moyennes qui devaient s'agrandir avaient été dès lors privilégiées. Cependant, cette politique a pu être remise en cause dans ses finalités. En effet, selon Kroll (1987), la politique des structures n'est pas efficace. La preuve en est le maintien même dans les pays dits plus développés des petites exploitations. Son explication tient sur une continuité perpétuelle de la sélection en relation avec les politiques des prix alors en place.

Une « récession » agricole mal vécue par l'élite agricole

En Roumanie, l'évolution d'un grand pan de l'agriculture roumaine, des structures organisées socialistes (sovkhoses et kolkhozes) vers un « schéma technique régressif », de la culture motorisée à celle attelée, est souvent mal vécue par les élites agricoles en Roumanie comme par celles de Pologne (Darrot, 2005).

1.2.2. Un moindre investissement dans ces structures qui met en péril la sécurité sanitaire des aliments, la protection de l'environnement?

Une faible capitalisation qui serait corrélée à une mauvaise protection sanitaire

Le faible niveau de capitalisation des exploitations de subsistance et semi-subsistance est un point qui revient régulièrement dans les débats (Rencontre « Mici ferme », INDAGRA, Bucarest 2008. Ces exploitations ont connu, en effet, une décapitalisation massive depuis la restitution du foncier alors que par ailleurs, les investissements nécessaires pour la mise aux

normes (sanitaires ou environnementales) de la production ou de la vente, nécessitent la plupart du temps un seuil minimal en volume pour l'amortissement du matériel mais surtout pour l'accès au crédit.

Le manque de formation des exploitants et l'inadéquation du matériel à la taille des exploitations seraient aussi en cause

On rencontre aussi des problèmes d'adéquation entre la demande et l'offre : le matériel adapté à la taille de ces exploitations et aux petits volumes se trouve loin des lieux traditionnels d'achat ou n'existe tout simplement pas. On constate en général peu d'intérêt pour ces questions de dotations des petites et très petites exploitations de la part des institutions, seules quelques associations y portent attention.

Enfin, le manque de connaissance des règles d'hygiène dans les exploitations de subsistance et semi-subsistance est souvent avancé.

1.2.3. La gestion administrative des dossiers diminue l'efficacité de l'intervention publique

L'efficacité de la politique en question

Comme dans de nombreux domaines, la gestion administrative des aides et par la même l'efficacité de l'intervention publique est entravée par un grand nombre de dossier à traiter pour des impacts parfois limités. Citons la charge de la toute jeune agence de paiement, passée depuis 2004, et en moins de deux ans, de 16 à 5 200 personnes, et devant traiter plus de 1,2 millions de dossiers (Ciolos-Villemin *et al.*, à paraître).

La mobilisation du personnel nécessaire au traitement de ces dossiers est parfois plus coûteuse que la subvention attendue. Cependant, même si ces sommes sont peu élevées, elles restent importantes pour les ménages à faible revenus. Leur éviction à ce seul motif est par ailleurs mal perçue. Un rapport de synthèse de l'OCDE (Van Tongeren, 2008) préconise le ciblage de l'intervention publique pour éviter les déperditions et donc l'inefficacité des politiques.

1.3. Les enjeux européens et la justification de la politique agricole commune

Historique et évolution des justifications de la PAC

La politique agricole commune dont la naissance a reposé sur la recherche de la sécurité des approvisionnements alimentaires a connu depuis 40 ans une évolution « de l'agricole au rural » ou du « sectoriel au territorial » (Berriet Sollicet *et al.*, 2008). Ses objectifs concernent les problèmes d'équité et de répartition des revenus, ainsi que la correction des défaillances du marché (...).

L'intervention publique en agriculture est aujourd'hui portée par les argumentaires suivants selon les auteurs (Hervieu *et al.* (2001) et Van Tongeren (2008)):

- Participer à la sécurité alimentaire et plus récemment énergétique
- Porter les revenus agricoles (ou les revenus des ménages agricoles) à un niveau acceptable et réduire leur variabilité (ou les fluctuations à la baisse des revenus)
- Participer à coût raisonnable au développement rural, contribuer à la viabilité des zones rurales
- Améliorer la compétitivité du secteur agricole

- Créer des biens publics tels que la protection de l'environnement, du milieu naturel, la préservation des paysages culturels

1.3.1. Le rôle stratégique de l'agriculture dans la sécurité alimentaire mais aussi dans le commerce extérieur

La mise en place de la politique agricole commune a été en Europe basée sur la recherche de la sécurité alimentaire. Si cet argumentaire a été un temps oublié dans les pays de l'Europe de l'Ouest, notamment suite aux excédents de production alimentaire, il est réapparu ces dernières années et notamment en 2008 avec Michel Barnier qui l'invoquait suite à la flambée des prix des matières premières alimentaires. En Roumanie, la politique de remboursement de la dette des dernières années du communisme mais aussi la récession dans laquelle est entré le pays depuis, en font un argument central des discours politiques liés à l'agriculture. La perte de productivité et la négativité de la balance commerciale alimentaire sont très mal perçues alors que la Roumanie a été un grenier à blé de l'Europe.

1.3.2. La recherche de parité de revenu avec les autres secteurs d'activité tout en maintenant une alimentation à coût raisonnable

Le secteur agricole étant vu comme particulier, notamment relativement aux risques qui le gouvernent (climatique, biologique, économique...), les revenus de ceux qui en font parti sont souvent soumis à de fortes variations. Pour limiter ces variations, mais avant tout pour que le travail agricole puisse être à parité avec le travail des autres secteurs, l'intervention publique a été préconisée.

Enfin, c'est parce que l'alimentation est un besoin de base de la population, que l'on protège le revenu des agriculteurs. Cette intervention publique permet aux agriculteurs de poursuivre une vente à des prix raisonnables pour les consommateurs même quand leur revenu diminue.

1.3.3. La participation au développement rural et la création de biens publics

Plus récemment les politiques agricoles ont pu être justifiées par leur contribution au développement rural dans le discours de l'Union européenne (Hervieu et *al.*, 2001), mais aussi par la création de biens publics, services territoriaux et écologiques.

En effet, la politique agricole peut, à un coût raisonnable, permettre le maintien d'une population suffisante pour échapper (...) à la dynamique négative de la disparition des services collectifs, des infrastructures en milieu rural et des activités économiques. Plus généralement, l'intervention de l'Etat peut encore être justifiée par l'impact économique du déclin des zones rurales marginales, mais aussi par les conséquences environnementales liées à l'abandon de terres agricoles, ainsi que par l'attachement aux valeurs culturelles et à l'entretien de paysages, fort dans les "vieilles" sociétés développées. Il n'en reste pas moins que tous ces arguments ne doivent pas être surestimés (Hervieu et *al.*, 2001).

Par ailleurs, en contexte de chômage élevé, le maintien d'une population agricole, même pauvre, limite un exode rural mal contrôlé vers les villes qui à plus long terme peut à son tour entraîner des problèmes d'insécurité et former des bidonvilles, comme cela s'observe dans de nombreux pays en voie de développement.

L'agriculture, souvent taxée de polluuse, jouerait en effet aussi un rôle positif dans la protection de l'environnement en maintenant les espaces ouverts. L'ouverture des paysages est importante dans les régions isolées ou sujettes aux incendies, mais aussi pour le maintien de certaines faunes et flore et enfin, pour leur contribution au rôle récréatif des zones rurales.

2. –Quelle politique agricole roumaine pour les exploitations de semi-subsistance en 2009 ?

Évolution de la mise en place des aides aux agriculteurs

L'année 2009 est une année charnière pour la politique agricole roumaine. Le canevas européen commence à se mettre en place avec deux campagnes d'aides en 2007 et 2008 pour le premier pilier, et le début du versement des aides du second pilier. La fin de l'année voit aussi apparaître la clôture des dérogations des aides d'Etat. Le gouvernement doit à présent faire entrer les aides d'Etat dans le schéma du règlement (articles 87 à 89.CE ou aide de minimis) ou bien notifier en quoi ces aides s'accordent avec les lignes directrices (lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier, l'aide aux PME, la protection de l'environnement...).

2.1. Le premier pilier de la PAC, entre restructuration des plus petites exploitations et stabilisation de la structure globale

Une application du premier pilier selon une modalité de simplification qui a pour conséquence une absence d'incitation à la restructuration

Le premier pilier a été mis en place en Roumanie selon le schéma transitoire autorisé pour les Nouveaux Etats Membres. Les aides sont distribuées selon un régime simplifié de paiement unique à la surface **RPUS** ou - **Single Area Payment Scheme (SAPS)** contrairement aux aides distribuées sur références historiques. Les aides animales sont quant à elles, encore couplées.

Ce choix avait été décrié en Pologne comme conservateur de la structure en place, c'est à dire ayant un effet contradictoire avec les objectifs de la restructuration tant attendue par ces pays (Bafoil, 2007). En Roumanie, le mode de distribution des aides directes pourrait accentuer la polarité des exploitations *en favorisant le très petit nombre d'exploitations ayant les plus grosses superficies* (Luca, 2009).

Le SAPS implique le paiement d'un montant uniforme par hectare éligible de terres agricoles, jusqu'à concurrence d'un plafond national résultant des accords d'adhésion, en augmentation progressive pendant la période de transition et jusqu'à l'alignement complet des aides des 12 nouveaux Etats membres au niveau de celles de l'UE-15. Un complément d'aide nationale est aussi apporté à hauteur de 47€.

La mise en place des subventions du premier pilier n'ont pas été fortement différentes des aides existantes auparavant en terme de montant même si une légère augmentation a été ressentie.

Il ressort du choix de la mise en place et de la rupture entre l'agriculture de subsistance et les grandes exploitations, que la distribution des subventions est la plus inéquitable de l'UE (Luca, 2009). L'auteur fait le constat que 0,9% des exploitations reçoivent 51% des subventions. Un système à l'hectare plus redistributif aurait pu être trouvé, notamment si la Roumanie avait accepté le plafonnement des aides et utilisé ce plafonnement pour relever le taux à l'hectare.

Mais qui a des incidences pour les exploitations exclues et les modes de relations pré-existants en milieu rural

Par contre, les modalités d'application ont transformé en profondeur les relations existantes entre les tous petits propriétaires terriens et les fournisseurs de service agricole (tractoristes). Il existe en effet, des seuils planchers pour toutes ces aides, ce qui a éliminé un très grand

nombre d'exploitations³ : le seuil retenu par la Roumanie, sur proposition de la commission, a été de 1 ha pour l'exploitation candidate aux aides, avec des parcelles d'un minimum de 0,3 ha par parcelle (0,1 pour la viticulture et l'arboriculture).

Selon l'étude préalable réalisée par le ministère c'est 1,2 million d'exploitations qui touchent désormais les aides du premier pilier ; plus de 70% exploitations sont ainsi mises de côté. Sur les 14 millions d'hectares agricoles que comptent la Roumanie, seuls 9,5 millions d'hectare sont primés.

Aides et variabilité dans l'accès par les exploitations de semi-subsistance

Concernant les aides animales, le seuil est de 3 bovins et de 50 ovins ou caprins. Or la Roumanie possède 72 % de son cheptel dans les exploitations de 1 ou 2 vaches (Giurca et *al.*, 2008).

Encadré 1: Subventions agricoles principales en 2009

107 €/ha dont 70 € aides européennes et 47€ aides nationales (à partir d'1 ha et des parcelles de 30 ares ou 10 ares)
 570 RON (soit environ 140 euros) par bovin (à partir de 3 bovins)
 45 RON par ovin/caprin (soit environ 11 euros) à partir de 50 ovins/caprins

Tableau 1: Simulation des subventions reçues pour 100 exploitations choisie de façon aléatoire ayant le caractère de semi-subsistance (entre 2 et 8 UDE) du département d'Alba Iulia.

	Subventions totales (en euros)	Surface (en ha)	Nombre d'UDE	Nombre de bovin	Nombre d'ovin ou caprin
Moyenne	699	7,1	3,58	3	13
Médiane	383	3,73	2,98	0	0
D1	0	0,22	2,18	0	0
D9	1482	13,86	5,87	9	30
Minimum	0	0,02	2,02	0	0
Maximum	6951	64,96	7,87	24	229

Sources: Calculs réalisés par les auteures à partir des données de l'INS, ASA 2005

Sont comprises dans les subventions les aides directes à l'hectare et aides bovines et ovines

On peut expliquer les extrêmes au regard du détail des exploitations. Ainsi, parmi les exploitations ne percevant pas de subvention on trouve les exploitations ayant moins d'1 ha mais ayant des productions très intensives en UDE, ainsi on retrouve les producteurs de fleurs, de légumes, et pommes de terre. Les exploitations sans surface sont la plupart du temps des apiculteurs.

3 Leur élimination du système d'aide ne veut pas dire qu'elles disparaîtront pour autant. En effet, même si cette politique est vécu comme un découragement, elles sont encore en capacité de s'adapter, notamment en revenant vers la traction attelée au détriment des tractoristes qui demandent un plus grand apport monétaire.

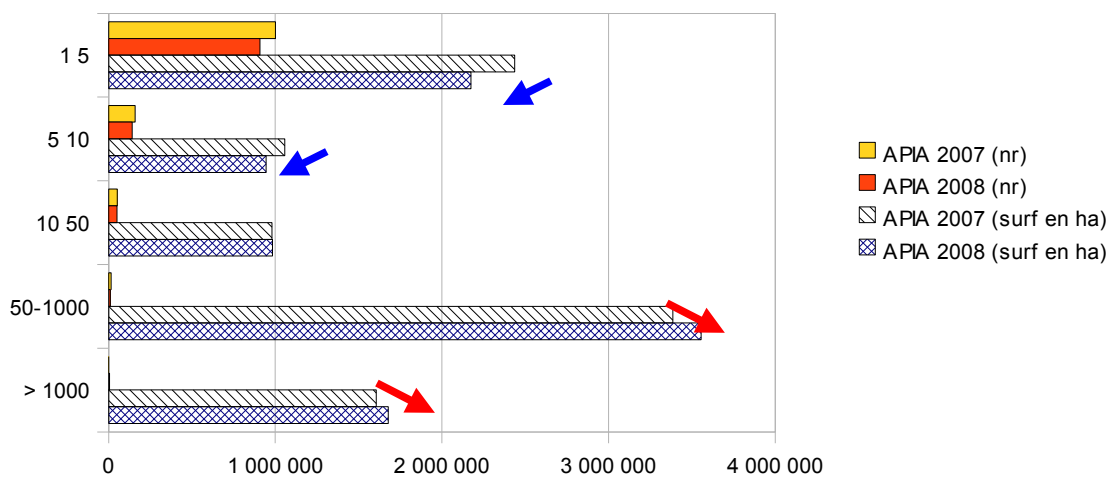
Les subventions les plus importantes reviennent aux exploitations composées de pâtures (même niveau d'aide que les autres exploitations) alors que le poids pour les UDE est très faible 0,05 UDE/ha.

Les exploitations ne percevant pas de subvention ont moins de 3 bovins ou moins de 50 ovins/caprins et ont moins d'un hectare de terrain.

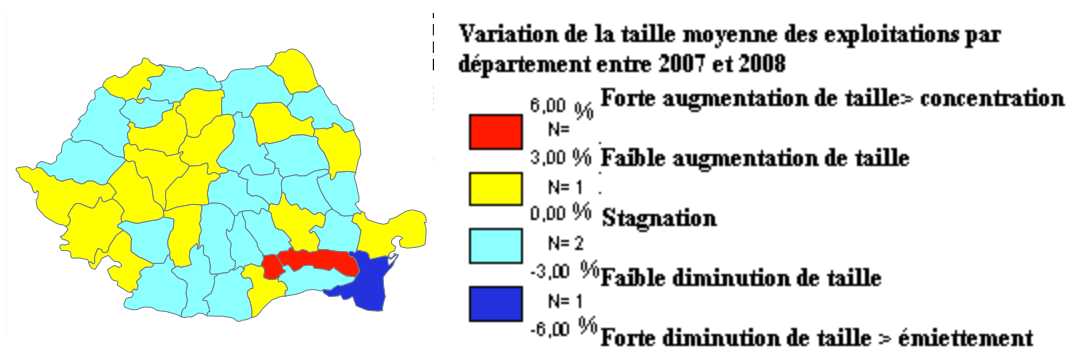
Évolution des demandes des aides surfaces entre 2007 et 2008

Les deux premières campagnes (2007 et 2008) des aides du premier pilier montrent une évolution des demandes qui va vers une diminution du nombre des plus petites exploitations vers un agrandissement des exploitations les plus grandes.

Graph 1: Comparaison des demandes d'aides 1er pilier 2007 et 2008 par catégorie de surface (en ha)



Carte 1 : Concentration et émiettement des exploitations selon les demandes d'aides premier pilier en 2007 et 2008.



Fait avec Philcarto <http://philcarto.free.fr>

La disparition des demandes des plus petites exploitations peut être mise sur le compte d'une population vieillissante et du peu d'attrait pour l'agriculture, mais plus encore de la **lourdeur** des démarches administratives. L'absence de développement des exploitations moyennes peut être expliqué, au regard de nos observations de terrain, par le fait que les parcelles des plus petites exploitations démissionnaires ne sont pas reprises par la catégorie d'exploitation juste supérieure mais par des exploitations de plus grande taille ayant les dotations en matériel suffisante pour les travailler en location pour la plupart. En effet, ces petits exploitants louent leur terre plus facilement à quelqu'un dont ils sont sur qu'il leur versera correctement la location (300 à 600 kg de blé) et en général ce sont les plus gros entrepreneurs qui leur donne cette confiance.

Conclusions : Les aides du premier pilier touchent une partie des exploitations de semi-subsistance, mais de manière très hétérogène. Les exploitations d'élevage extensif sont favorisées aux dépens de celles plus intensives, comme les productions spécialisées (apiculture, floriculture, etc.). Les exploitations de subsistances sont quant à elles totalement exclues des aides présentées ci-dessus.

La comparaison de l'évolution des demandes d'aides entre les campagnes 2007 et 2008 révèle au niveau national, une relative stabilité des structures. Les aides du premier pilier ne stimulent pas le processus de restructuration.

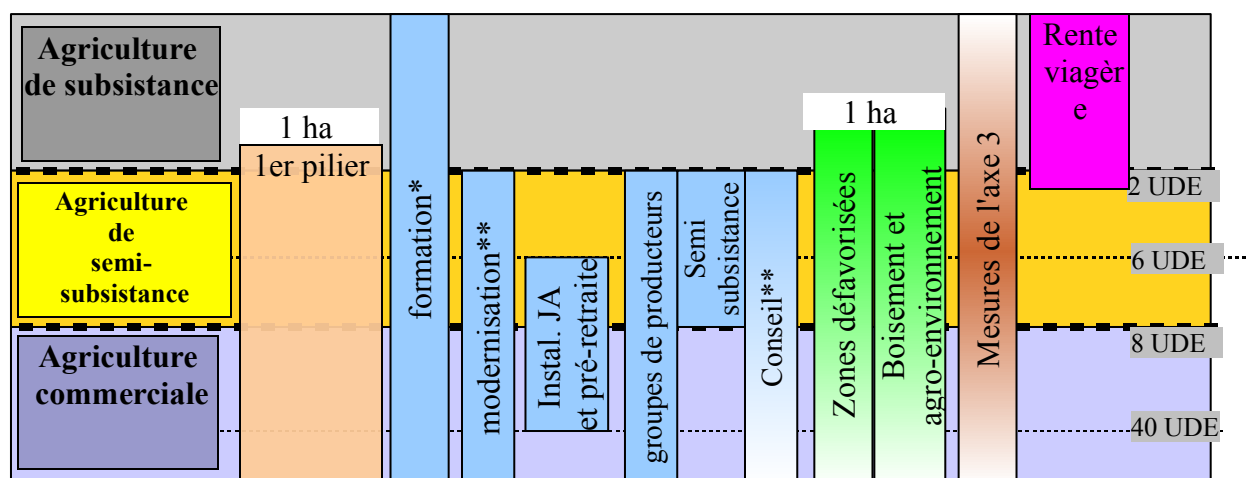
2.2. Le second pilier de la PAC: une fenêtre pour les exploitations de semi-subsistance?

Le second pilier et le ciblage des aides

Si le premier pilier de la PAC n'est pas sélectif et s'adresse donc à tous les types d'exploitations, sauf les plus petites (inférieures à 1ha), le second pilier a été pensé en concordance avec les nouvelles recommandations de l'OCDE, c'est à dire avec des aides découplées mais ciblées.

Trois objectifs sous-tendent la mise en œuvre de ces fonds pour les trois catégories d'exploitations : la consolidation des exploitations commerciales, la modernisation des exploitations de semi-subsistance et la ré-orientation des exploitations de subsistance (Ghib et Berriet, 2008).

Illustration 1: Schématisation de l'éligibilité des mesures selon les catégories d'exploitation



Source: Ghib et Berriet 2008, 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

Un axe 2 qui prend bien en compte les apports et le fonctionnement des petites exploitations pour les zones dites défavorisées

Le deuxième axe est une nouveauté dans l'approche des politiques agricoles roumaines. Il promeut la valorisation agro-environnementale des espaces défavorisés et des paysages. Son dessein est de subventionner à l'hectare la gestion traditionnelle des prairies et des pâturages dans les montagnes et leurs piémonts ou celle du delta du Danube et de son remarquable écosystème. Le programme prend en compte le patrimoine paysager et la biodiversité (...) en proposant une gestion contractuelle de cette ressource naturelle aux éleveurs et petits paysans (Von Hirschhausen, 2008). Le montant des aides se rajoute à celui du premier pilier de la PAC et est supérieur aux aides directes de la première campagne. Il atteint, selon les cas, entre 50 et 125 euros à l'hectare, mais les conditions d'éligibilité sont identiques : 1 ha minimum par exploitation et 0,3 ha minimum par parcelle. Il prend par contre en compte la traction attelée en demandant notamment son exclusive utilisation dans les pâturages les plus fragiles.

Une mesure dédiée aux exploitations de semi-subsistance mais qui touchera relativement peu d'exploitations

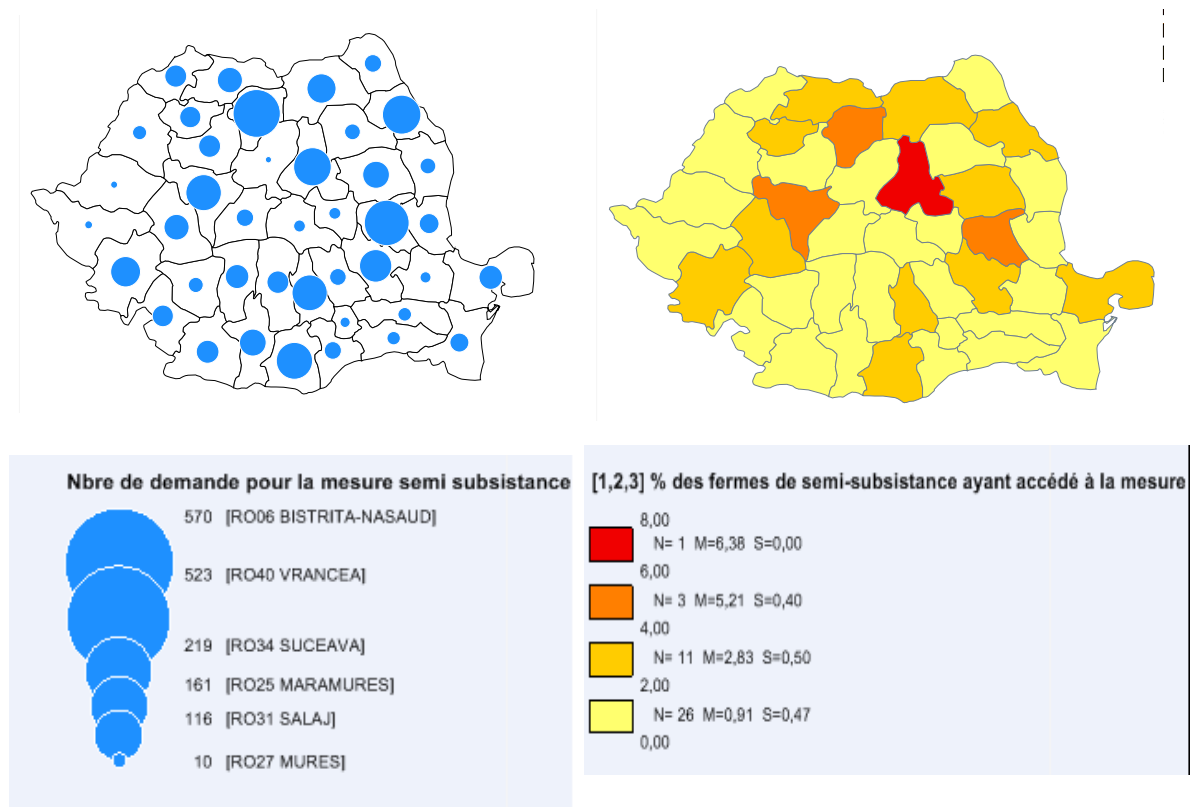
La mesure phare à destinations des plus petites exploitations de ce second pilier est la mesure 1.4.2. destinée aux exploitations de semi-subsistance qui a prévalu à la définition des seuils de 2 et 8 UDE.

Il s'agit d'une aide forfaitaire annuelle de 1 500 euros par exploitations qui s'encadre dans cette fourchette. Il est demandé d'engager un processus de modernisation qui permettrait d'augmenter de 2 UDE la taille de l'exploitation après 3 ans. Si l'objectif est atteint, la mesure se prolonge de 2 ans.

La première campagne a été lancée fin 2008 et plus de 6 000 exploitations sur les 76 000 budgétée se sont ainsi d'ores et déjà inscrites dans ce programme. Les exploitations de 2 à 8

UDE seraient 350 000 en Roumanie, mais seul ¼ serait aux mains de propriétaires de moins de 62 ans, éligibles à la mesure.

Carte 2 et 3: Nombre de demandes par département pour la demande de semi-subsistance et nombre de demande rapporté au nombre d'exploitations de semi-subsistances présentes dans le département



Fait avec Philcarto <http://philcarto.free.fr>

On notera une forte différenciation régionale avec une prédominance des départements de Bistrita Nasaud, Vrancea, Iasi et Harghita. (voir Carte n°3) mais aussi sectorielle avec une sur-représentation du domaine apicole dans les premiers appels d'offre pour les mesures 112 et 141 (voir tableau2).

Ces différenciations sont pour le moment expliquées par l'effet de premier appel. Les apiculteurs, étant connu pour être mieux organisés au travers d'associations départementales ont été mieux informés de la mesure. Concernant la différenciation régionale, le rôle des agences départementales de conseil nous paraît important dans leur capacité à mobiliser les agriculteurs et à leur simplifier la constitution des dossiers (information stable).

Tableau 2: Recherche d'occurrence indicatrice du secteur agricole parmi les 6262 projets déposés pour la mesure de semi-subsistance:

Terme recherché	Nombre d'occurrences dans le document
Apicol / Miere(miel)/ Stup (ruche)	2505
Zootech/ Vaci(Vaches)/ Porc/ Animal	499
Legume	242
Horticol/ Pomicol/ viti	201
Mixt (ferme mixte)	196
Cereal/ vegetal	178

Petite promotion des exploitations de semi-subsistance dans les autres mesures

Les exploitations de semi-subsistance sont aussi prises en compte via les critères de sélection⁴ des autres mesures. Ces critères qui font partie de la mise en œuvre technique des mesures, sont importants dans le cas où le nombre de projets déposés est supérieur au nombre de projets contractables par appel d'offre.

Le tableau suivant nous montre que le statut de semi-subsistance ne joue vraiment que pour l'installation des jeunes agriculteurs. Son apport de point dans la mesure liée à la modernisation reste relativement faible pour compter dans la priorisation.

Tableau 3: Mesures du second pilier et systèmes de notations comprenant les exploitations de semi-subsistance:

Mesures	Nombre de point alloués à la semi-subsistance	Pourcentage du nombre d'exploitations en semi-subsistance
112 Installation des jeunes agriculteurs (> à 6 UDE)	20 points sur un total de 85 points possible	25 %
121 Modernisation des exploitations agricoles	5 points sur un total de 100 possibles	-
312 Création de micro entreprise en milieu rural	0	
313 Encouragement pour les activités touristiques		

Conclusions : Le second pilier présente une mesure spécifique pour les exploitations semi-subsistance, en faveur de leur développement économique. D'autres mesures comme celles relatives à la modernisation des exploitations ou l'installation des jeunes prennent compte cette catégorie d'exploitations. Cependant, le public cible est réduit (76 000 exploitations sur les 3 millions d'exploitations de moins de 8 UDE et les 350 000 de 2 à 8 UDE). Les premiers pas de leur application montrent une certaine hétérogénéité spatiale et sectorielle.

⁴ Pour permettre la sélection des dossiers, un système de notation a été mis en place. Il attribue un total de point à chaque exploitation selon les critères qu'elle remplit (âge, localisation, projet proposé) sur lequel on base la sélection. A travers ce système de sélection on peut prioriser une taille de structure, une aire géographique ou encore un secteur particulier pour l'accès aux subventions.

Ces mesures pourraient constituer un tout premier noyau, timide, de politique agricole en faveur de cette catégorie d'exploitations.

2.3. Les aides nationales, quelles cibles?

Des aides nationales qui ont du mal à poursuivre un même objectif dans le temps

Les aides nationales ont beaucoup évolué dans les cibles à soutenir depuis 1990 parfois de façon incohérente (Ramniceanu, 2004). Comme on peut le voir sur le schéma présentée ci-dessous, les mesures mises en place ont tour à tour favorisé les plus grandes exploitations ou les plus petites; sur des arguments tantôt de soutien de la production et compétitivité, tantôt d'égalité dans les subventions et encouragement à la production des plus petites (notamment par les intrants gratuits). Le système de coupons délivrés aux petits producteurs à hauteur d'environ 20 euros par ha et par an après 1996 les ont aidé à couvrir une partie des frais des campagnes agricoles, cependant cela n'a pas véritablement contribué à l'amélioration de l'équipement des prestataires de services techniques (Von Hirschhausen, 2008).

On peut aussi interpréter sous l'angle politique électoraliste (Roger, 2008) les subventions à destinations des plus petites, leur représentation par des syndicats agricoles étant quasi nulle. La stratégie politique serait une orientation alternative des subventions aux grosses structures - membres du parti et qui financent les campagnes électorales – puis aux petites structures qui constitue l'électorat des campagnes.

Entrée dans l'UE et concentration des objectifs et méthodes

Depuis 2005, on note cependant que les politiques ont tenté d'anticiper l'entrée dans l'Union Européenne avec des mesures dont l'objectif était principalement la restructuration.

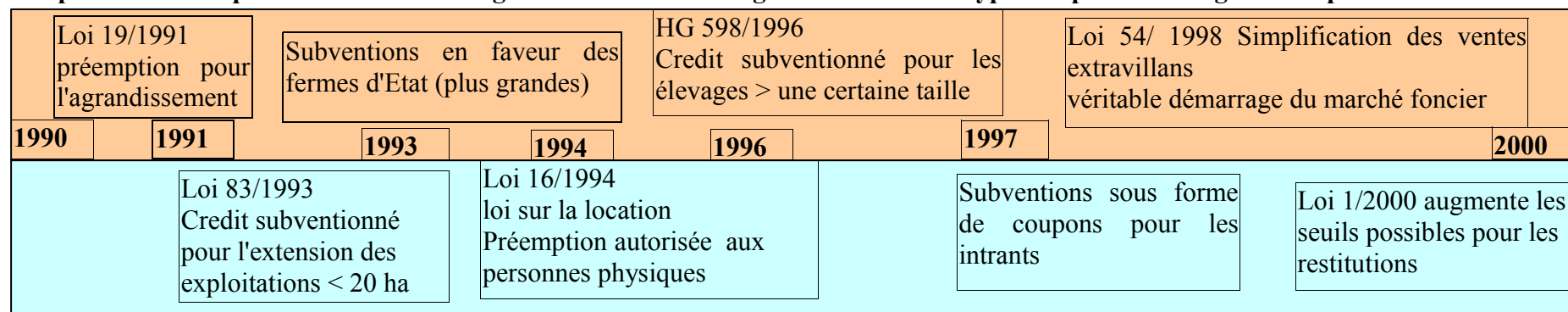
Les petites exploitations sont alors scindées en deux groupes, les exploitations de subsistance et les exploitations de semi-subsistance. Le seuil choisit après différentes propositions (Ghib et Berriet, 2008) est celui de 2 UDE pour une démarcation subsistance, semi-subsistance et de 8 UDE pour la démarcation entre semi-subsistance et commerciale. Les aides sont depuis dirigées vers les exploitations commerciales, mais aussi de semi-subsistance. Les exploitations de subsistance sont encouragées à la sortie, notamment par une aide au départ.

Les mesures nationales qui ont perduré en 2009 sont la mesure de rente viagère, l'aide aux jeunes ruraux, et un certain nombre d'aides couplées à la production par secteurs.

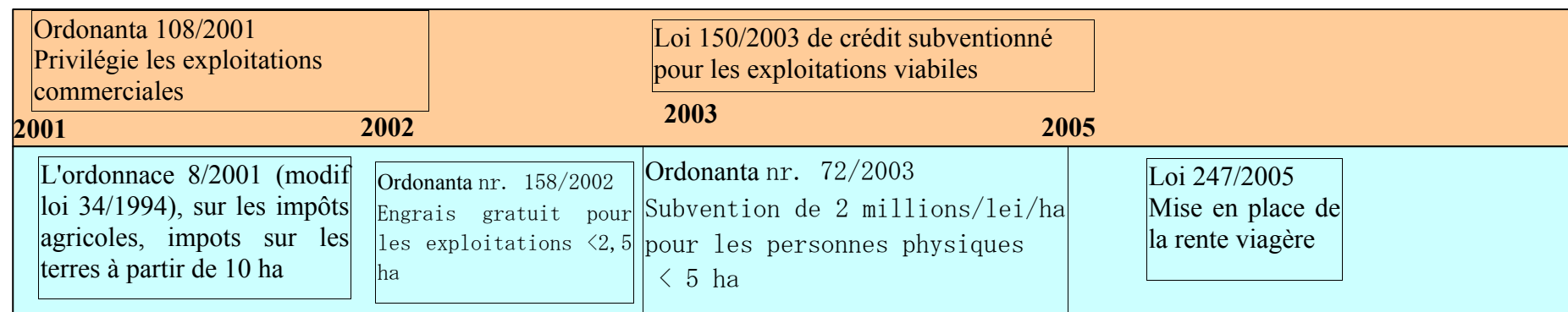
Conclusions :

On peut estimer qu'une politique en faveur des exploitations de semi-subsistance existe, même si elle est très timide. Concernant les exploitations de subsistance, la politique se focalise essentiellement, via les aides nationales, sur leur disparition. Globalement, un étroit échappatoire vers la restructuration leur est cependant possible, pour un très petit nombre d'entre elles, via les programmes communautaires. Il est cependant difficile d'en mesurer encore l'impact, la mesure en étant encore à ses débuts d'application.

Graphe 2 : Frise représentant les textes législatifs concernant l'agriculture selon le type d'exploitations agricole la plus bénéficiaire.



- Législation bénéficiant aux exploitations les plus grandes
- Législation bénéficiant aux exploitations les plus petites



Sources: Réalisé par les auteures d'après Ramniceanu (2004)

3. – La politique agricole roumaine et les exploitations de semi-subsistance face aux nouveaux enjeux européens

L'objectif de ce paragraphe est de tout d'abord de mesurer la contribution des exploitations européennes aux nouvelles problématiques de la politique agricole commune. Ensuite, nous évaluerons dans quelle mesure les politiques publiques roumaines prennent en compte les spécificités de ce type d'exploitation.

3.1. Les exploitations de semi-subsistance face aux nouveaux enjeux de la politique agricole

3.1.1. Les exploitations de semi-subsistance, pilier de la sécurité alimentaire à l'est de l'Europe

L'importance des petites exploitations dans l'approvisionnement alimentaire à l'est de l'Europe

Les exploitations de semi-subsistance, au côté des exploitations de subsistance, couvrent en moyenne de 40% à 50% de la production domestique roumaine⁵ : 54% selon Mathijs et Noev (2004). En 1997 on estimait que 50% de ce que consomme une famille roumaine provient de sa propre production, avec un taux 80% pour les ruraux (Tesliuc 2000 p 4-5, cité par Stan 2005).

Cette situation n'est pas spécifique à la Roumanie ; elle est en outre partagée par la Bulgarie (Kostov *et al.* , 2002) ainsi que la CEI où 15% des surfaces contribuent à 50% de la production en Ukraine et Russie (Lerman, 2004).

Cette réalité est souvent occultée dans les rapports officiels et études sectorielles, qui ne s'intéressent qu'à la part commercialisée et oublie souvent la part de l'autoconsommation des ménages.

Une production très stable, peu touchée par les variations des marchés

Les exploitations de semi-subsistance et subsistance délivrent une production qui n'est pas ou peu touchée par les fluctuations du marché du fait de leur caractère partiellement autarcique, ce qui leur confère une forte résistance (Kostov *et al.* , 2002, 2004). Les exploitations de semi-subsistance approvisionnent donc de manière relativement stable le marché domestique, que ce soit *via* des circuits très courts (par la satisfaction des besoins d'autoconsommation des exploitants), *via* des circuits courts (par l'approvisionnement de la famille élargie), ou encore *via* de l'écoulement des surplus sur les marchés locaux.

Les exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont ainsi une constituante déterminante de l'approvisionnement alimentaire de la Roumanie, mais surtout de sa stabilité et donc, de la sécurité alimentaire du pays.

5 Ce taux s'élève à plus de 75% dans le cas du secteur vitivinicole roumain

3.1.2. Les exploitations de semi-subsistance, le développement rural et l'environnement

Un milieu rural dense, encore focalisé sur l'agriculture

Les faibles migrations urbaines sous le communisme, le retour paysan des années 90 (Von Hirschhausen, 1997) qui est toujours entretenu, même si dans une moindre mesure, par les entrées tardives liées à la retraite (Ghib, 2009) ont permis à la Roumanie de conserver un milieu rural dense, « des mondes pleins » si on le compare notamment à celui de la Bulgarie et plus encore aux campagnes « dépayssées » de l'Ouest de l'Europe (Von Hirschhausen et Guest, 2008).

La problématique du développement rural est donc importante pour la Roumanie. Si la population est dense, le maintien de services de qualité est un véritable enjeu. Les infrastructures sont peu ou pas existantes et la qualité des services est très hétérogène, comme l'accès aux routes goudronnées ou à l'eau courante.

L'agriculture, avec un taux d'occupation des actifs ruraux de 30%, est la principale, voire quelquefois la seule activité, économique, sociale et culturelle du village. Elle crée les liens entre les habitants et rythme la vie de milliers de villages.

Le programme de développement rural permet de compléter l'approche longtemps purement sectorielle du milieu agricole.

Cependant en termes d'infrastructure, il a ses limites. Le seul montant du second pilier ne permettra pas de répondre à l'ensemble des besoins et de rattraper le retard accumulé : les demandes déposées sont 10 fois supérieures aux projets sélectionnés et contractualisés, pour la mesure de « rénovation des villages », les mairies ne peuvent déposer qu'un projet tous les 5 ans.

Les aides structurelles du FEDER qui se mettent en place devraient compléter les besoins en infrastructure.

L'apport environnemental des petites exploitations

Sans tomber dans l'adage « *small is beautiful* », on peut se poser la question de l'apport environnemental des petites exploitations. Leurs faibles revenus et disponibilités en trésorerie les orientent vers des pratiques extensives, caractérisées par une utilisation minimale d'intrants. Par contre, leur faible niveau de formation agricole en moyenne ne garantit pas leur bonne utilisation, quand ils y ont accès.

En termes d'impact des élevages, leur plus faible capacité d'investissement les empêche d'investir dans les systèmes de rétention des flux d'élevage. Mais à l'inverse, la charge moindre du bétail à l'hectare a un effet moins néfaste sur les nappes phréatiques.

En termes de biodiversité, Huband (2007) montre dans sa thèse une relation écologique positive entre des pratiques pastorales faiblement intensives des petits agriculteurs de Transylvanie et la richesse des pâtures semi-naturelle en termes de HNV⁶.

6 High Natural Value

3.1.3. Les exploitations de semi-subsistance entre parité des revenus et tampon social

Une très forte pauvreté en milieu rural

Les disparités entre urbain et rural en Roumanie sont parmi les plus importantes des pays de l'Est et n'ont cessé de s'accroître (Macours et Swinnen, 2008; Duma et al. 2005). Les conditions de vie en milieu rural montrent un net décrochement notamment en terme d'accès à l'eau courante (80% des ruraux n'avaient pas accès à l'eau courante en 2001), au système d'assainissement des eaux usées, et à nombre de biens durables (Duma et al., 2005). Une relation entre agriculture et pauvreté est également établie par la récente étude de la Banque Mondiale (Banca Mondiala, 2007) ; cependant le sens de la causalité n'est pas déterminé. Un agriculteur sur deux vivrait toujours sous le seuil de pauvreté (Luca, 2009).

... atténuée par l'activité agricole

Cependant la part de la population active occupée est plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain (Duma et al., 2005) . Les exploitations de semi-subsistance contribueraient à la lutte contre la pauvreté et la disparité des revenus.

C'est notamment la prise en compte de l'autoconsommation qui permet de réduire de manière singulière le taux de pauvreté (Petrovici et Gorton, 2005). Si on l'intègre en plus des revenus monétaires, l'évaluation de la pauvreté passe ainsi de 47% à 33%.

L'absence de ce « tampon social » décrit par Pouliquen (2001 b), laisserait envisager une situation bien pire encore et révélerait sans doute des pressions sociales actuellement peu présentes en Roumanie.

... mais qui ne permet pas de parler de parité de revenus

Selon le rapport 1999 de la Banque mondiale coordonné par Chirca et Tesliuc (1999), l'expansion du nombre des micro-exploitations de subsistance a réduit la très grande misère mais elle a, en contrepartie, généralisé la pauvreté et gelé les perspectives de développement. Le circuit fermé du système interdirait les agrandissements et les projets économiques plus audacieux selon Von Hirschhausen (2008) et Pouliquen (2001 b).

Certes, l'activité agricole en elle-même, n'assure pas un revenu complet. On peut cependant s'interroger sur le bien fondé de vouloir la restreindre alors que les possibilités de revenus alternatifs sont limitées, qu'il s'agisse de transferts sociaux ou d'activités salariées. La mobilité des jeunes vers les villes ou à l'étranger prouve une capacité de sortie de l'activité agricole quand l'opportunité s'en présente. Cette sortie est d'autant plus facilitée, pour les populations les plus jeunes, que les familles restent au village, assurant le rôle de filet de sécurité, avec la possibilité d'un retour en cas d'échec. Les faibles salaires offerts dans l'industrie sont ainsi aussi compensés par l'autoconsommation en provenance du village. C'est tout un système économique qui repose encore sur cette agriculture pourtant fortement critiquée.

Des revenus insuffisamment soutenus par les politiques publiques

Enfin, longtemps focalisés sur les questions foncières puis productives, les dirigeants politiques ont tardivement pris en compte les problèmes de pauvreté en milieu rural (Von Hirschhausen, 2008), les politiques sociales ayant été largement négligées (Ramniceanu, 2004).

Les subventions européennes du premier pilier, qui jouent le rôle de soutien aux revenus à l'Ouest (sur la base de références historiques) sont distribuées à l'hectare en Roumanie et donc maintiennent les disparités au sein des exploitations de semi-subsistance, comme nous l'avons montré en partie 2. Par ailleurs, le caractère très ciblé des actions du second pilier ne va pas non plus dans le sens d'un soutien au niveau des revenus, comme le montrent la répartition sectorielle et géographique des aides.

Le trop faible rapport entre le foncier mis en valeur et le nombre de revenu qu'il faudrait soutenir justifie sans doute le choix politique de la Roumanie. Cependant, à l'inverse, les plus grandes exploitations ne voient pas leurs subventions limitées par rapport à leur charge agraire. Par ailleurs, il n'y a pas de politique sociale qui réponde de manière appropriée aux besoins de cette population.

En conclusions, il apparaît que les exploitations de semi-subsistance roumaines répondent de manière exemplaire aux enjeux de sécurité alimentaire et de développement rural, promus par la politique agricole commune. Elles contribuent également à l'objectif de parité de revenus, mais de manière partielle et insatisfaisante. Ni la boîte à outils communautaire, ni celle nationale roumaine, n'apportent de réponse satisfaisante à la pauvreté en milieu rural. Si la logique de subsistance permet d'amortir les baisses de revenus et les inégalités, il n'en reste pas moins qu'une politique spécifique, voire sociale, est nécessaire.

3.2. Les performances des exploitations de semi-subsistance

Nous allons confronter ici les arguments étant à la base de la marginalisation des exploitations de semi-subsistance des politiques publiques à leurs spécificités de fonctionnement. En particulier, nous allons nous intéresser à leurs performances économiques pour mesurer la nature de leur « sous-compétitivité » (Pouliquen 2001a et b). Ensuite, nous analyserons les arguments d'exclusion sanitaire.

Les atouts des exploitations de semi-subsistance

L'objectif principal des exploitations de semi-subsistance n'étant pas de produire pour le marché, les évaluer sous l'angle de la compétitivité, peut poser question et nécessiter des aménagements dans la méthode. C'est pourquoi nous proposons d'évaluer cette compétitivité au regard de leur logique de leur fonctionnement. Les exploitations de semi-subsistance présentent en effet des atouts souvent ignorés, qui n'apparaissent que rarement dans les calculs.

Le premier est le prix fictif de la valorisation des produits. En effet, lorsqu'ils sont destinés à l'autoconsommation, les produits devraient être estimés à celui du marché local plus les coûts de transport. En effet, un ménage devant satisfaire ses besoins alimentaires, payent les biens alimentaires auquel s'ajoute le coût de transport jusqu'au lieu de consommation. D'autre part, en contexte de chômage élevé, les ménages bénéficient d'une abondante main d'œuvre au coût d'opportunité nul.

Ces atouts expliquent l'existence d'une marge nette supérieure comme nous avons pu le démontrer dans le cas des exploitations viticoles (Ciolos-Villemin et Montaigne, 2001). Les performances économiques des exploitations de subsistance et semi-subsistance sont nettement supérieures à celles des sociétés commerciales agricoles⁷. Darrot (2008) montre également, pour la Pologne, que les exploitations de semi-subsistance dégagent en sommant les diverses activités, un revenu supérieur à celui du revenu national moyen.

Tableau 4 : marges nettes des exploitations viticoles en 2001 (en milliers de ROL)

	Exploitations de subsistance	Exploitations de semi-subsistance	Sociétés commerciales agricoles
Marge nette	+ 7 576	+ 250	- 7 794

Compétitivité et exploitations de semi-subsistance

Si on évalue la compétitivité de ces exploitations par le prix de la mise en marché, on peut constater d'excellentes performances avec des prix de vente proches, voire même inférieurs aux coûts de production ; c'est le cas des producteurs de vin de Vrancea⁸, des floriculteurs de la région Aiud ou des producteurs de pommes des collines subcarpathiques⁹. En effet, le travail familial non rémunéré permet de diminuer le prix cette charge fictive.

On peut expliquer la compétitivité prix des exploitations de semi-subsistance par le fait que le facteur limitant des exploitations de semi-subsistance est leur besoin en trésorerie. Même en réduisant le degré d'intensité de culture, elles requièrent l'achat d'un minimum d'intrants et donc de la disponibilité de liquidités. N'ayant pas pour objectif principal de produire pour le marché, les exploitants ne raisonnent pas en termes de coût de production global mais en termes du montant déboursé pour acquérir les intrants. Leur but étant la survie et la reproduction simple de leur outil de production, ils vendent une partie de leur production aux seules fins d'acquérir des liquidités. Leur compétitivité prix est sous cet angle une bonne performance.

Une trop bonne performance, facteur de concurrence déloyale ?

Les exploitations de semi-subsistance, sont à ce titre souvent accusées d'entraver le développement économique général, mais surtout des exploitations marchandes de petite et moyenne taille ayant fait des efforts de mise aux normes, voire de regroupement, en vue de commercialiser leurs produits. Ils évoquent des « dumpings » locaux qui cassent les prix et ne leur permettent pas de rentabiliser leurs investissements.

7 Il s'agit la plupart du temps de sociétés agricoles, qui se sont constituées sur le noyau résiduel des coopératives agricoles de production (équivalent des kolkhozes russes). A noter à titre indicatif que le salaire moyen était alors de 4°400 milliers de ROL. La très forte marge dégagée par les exploitations de subsistance est due au choix de cépages rustiques très résistants, mais dont les produits ne s'écoulent pas sur le marché.

8 Le prix d'acquisition du raisin par Vincon, la grande entreprise de vinification départementale était ainsi, en 2001, de 1 800 ROL/kg, alors que le coût de production se situait entre 2 000 et 3 000 ROL/kg, voire 4 000 pour les sociétés commerciales privées. Les manifestations de mécontentements des viticulteurs cet automne 2009 montrent que ce problème persiste.

9 D'après des enquêtes réalisées en 2009, par les auteures.

Les exploitations de semi-subsistance deviennent alors des *bouc-émissaires* facilement attaquables car peu représentées. En effet, si celles-ci ont une compétitivité-prix certaine, il existe cependant de gros handicaps hors prix (concept énoncé par Pouliquen, 2001b) comme le caractère aléatoire de l'offre, son extrême dispersion, son hétérogénéité ainsi que son caractère hors-norme.

Nous soutenons que les exploitations de semi-subsistance et celles marchandes se situent sur des segments de marché différents. Les exploitations se placent dans le cadre de transactions ponctuelles et qui ne demandent pas le respect de standard de qualité (les produits génériques), comme par exemple, des pommes à confiture, ramassées par des camions italiens sillonnant l'Europe de l'Est à la recherche de fruits très peu chers. Sous cette optique, les exploitations de semi-subsistance ne devraient-elles pas être considérées comme un facteur positif de compétitivité général, en fournissant des produits génériques à très bas coûts à l'industrie agro-alimentaire ?

La transaction effectuée par une exploitation de semi-subsistance relève d'une opportunité ponctuelle. Par contre, les exploitations commerciales devraient se placer dans une optique différente, de respect de standard de qualité (avec opération de tri, conservation, etc.), de marketing, voire de transactions à moyen et long-terme. Ce vide organisationnel explique que les principaux supermarchés de Roumanie soient obligés d'importer leurs produits frais.

Petites exploitations et sécurité des aliments

Relativement à la question de sécurité des aliments, les exploitations de petites tailles sont aussi montrées du doigt. Cependant les plus faibles quantités produites et la gouvernance familiale sont garantes d'un meilleur suivi sanitaire, à la condition qu'il existe un savoir-faire des exploitants. Par ailleurs peuvent être trouvées des solutions techniques, adaptées aux très petites exploitations, et qui permettent d'éviter les dés-économies d'échelle, citons par exemple, le partage d'un tracteur sur plusieurs exploitations.

Enfin, pour certains auteurs, seules les exploitations de petite taille permettent le maintien de productions traditionnelles, qui ont pu par ailleurs faire leur preuve en terme sanitaire, comme c'est le cas des fruitières de comté du Jura, qui préfèrent le bois à l'inox.

En conclusions, la marginalisation des exploitations de semi-subsistance repose sur la méconnaissance de leur logique de fonctionnement.

Leurs spécificités requièrent d'être attentif aux modalités d'évaluation de leur compétitivité en particulier et leurs performances en général. Ainsi, présentent-elles une bonne compétitivité prix, profitable à l'économie globale, dans le cas de transactions uniques et en vente directe sur l'exploitation. Par contre, leurs handicaps hors-prix ne les posent pas en position de concurrencer le circuit marchand.

Par ailleurs, l'argument d'une inadéquation sanitaire mérite d'être fortement nuancé.

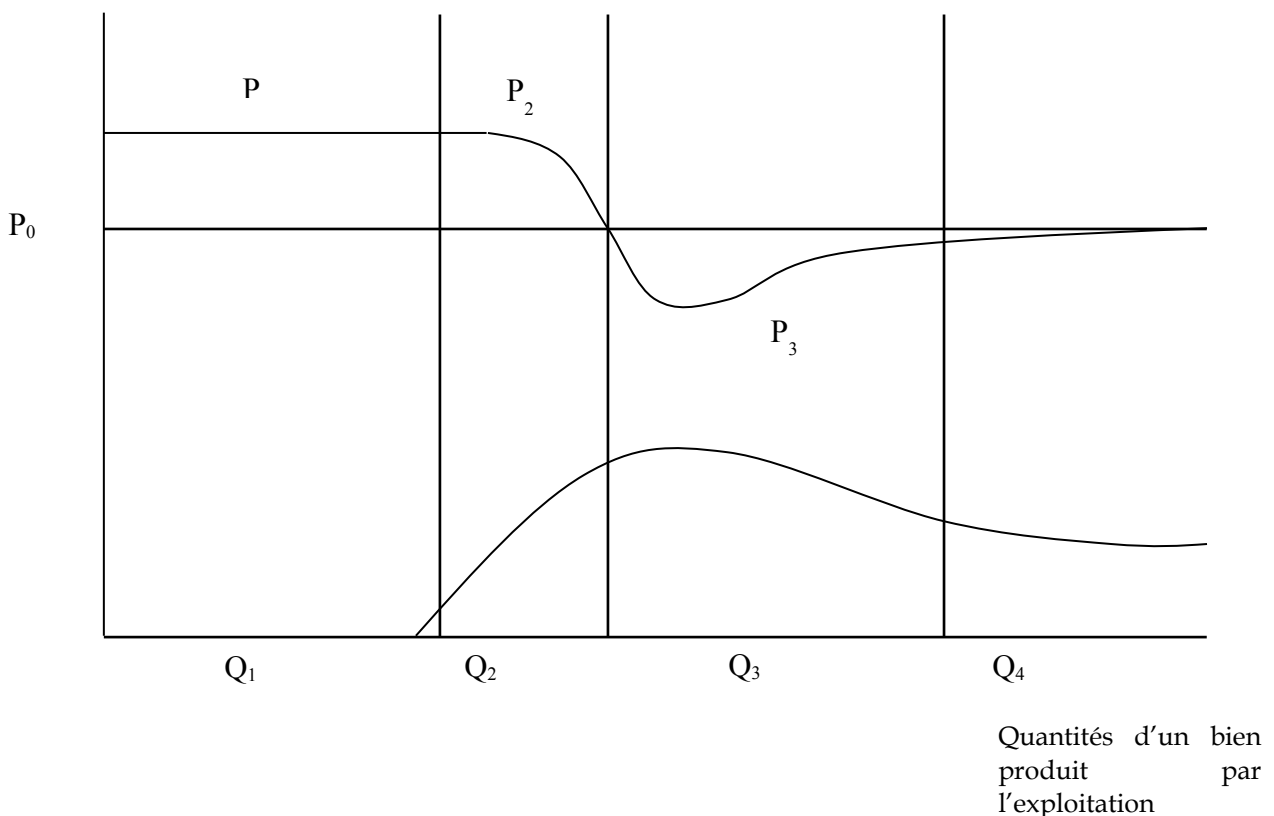
3.3. Les blocages du passage d'une logique d'autoconsommation à une logique commerciale

La timide politique roumaine de restructuration, décrite en partie 2, pose la question des facteurs déterminants de la mise en marché. Selon Labonne (1995), le passage d'une logique

de subsistance à une de marché se heurte à un blocage de nature économique, qui est représenté dans le graphique ci-dessous.

Pour un produit donné, P_0 est le prix du marché. P_1 est le prix du produit autoconsommé, en quantité Q_1 (estimé au prix du marché auquel s'ajoute le prix du transport, comme expliqué plus haut). P_2 est le prix du produit vendu, en quantité Q_2 , qui représente la fraction de la quantité totale produite, au-delà des besoins de consommation ($P_1 > P_2 > P_0$). Au-delà de Q_2 , la quantité Q_3 nécessite de vendre dans le circuit de gros. Le prix de vente sera $P_3 < P_0$ car il faut compter le prix de transport, et le délai de paiement en contexte de forte inflation. Pour les quantités Q_4 au-delà de Q_3 , les capacités de négociation permettent de tendre vers le prix P_0 . La courbe basse est celle des coûts, quasi-nuls au départ car la quantité Q_1 mobilise le travail familial, puis augmentant avec le recours à de la main d'œuvre extérieure, puis diminue avec l'intensification de la production, conformément à la théorie des rendements croissants.

Graph 4 : Evolution des prix et coûts en fonction des quantités produites, d'une exploitation de subsistance à une exploitation commerciale



On peut se poser ici la question de savoir si les aides publiques allouées peuvent aider une exploitation de semi-subsistance à dépasser ce goulot d'étranglement. Du fait de leur faible montant et du caractère non ciblé, les aides du premier pilier ne répondent pas à cet objectif. Par contre la mesure de semi-subsistance devrait permettre ce saut, si la somme allouée est bien réinvesti dans l'agriculture, *i.e.* si le ménage ne se trouve pas dans une situation difficile

durant l'année en cours. D'autres mesures plus ciblées pourraient être envisagées, comme nous allons le voir au paragraphe suivant.

3.4. Conclusions : quelques pistes d'action

En conclusions de notre analyse, nous rappelons ci-dessous, quelques éléments importants pour la politique agricole et européenne :

1. Intégrer (ou ne pas oublier !) l'apport des exploitations de subsistance et semi-subsistance à la politique européenne de sécurité alimentaire ainsi qu'à la politique de développement rural ;
2. Réfléchir à des mesures spécifiques pour atteindre la parité des revenus et réduire la pauvreté en milieu rural : politique sociale et/ou une politique de développement rural et de création d'emplois alternatifs (ou complémentaires)
3. Innover pour trouver des solutions adaptées aux très petites exploitations agricoles, permettant une mise aux normes sans dés-économies d'échelle, sans alourdir la charge administrative des agences de paiement et leur permettant de dépasser le goulot d'étranglement.

A partir du troisième point, nous ouvrons la discussion aux propositions suivantes :

- Créer un service spécialisé de conseil et de formation pour les très petites exploitations ;
- Alléger les normes des produits écoulés sur le marché local, différentes de celles des produits destinés au transport et demandant un plus grand délai de conservation ;
- Simplifier, minimiser les exigences techniques au strict nécessaire ;
- Adapter les procédures de demande d'aides pour ne pas alourdir la charge administrative. Par exemple : encourager le regroupement des demandes ou décentraliser certaines attributions aux collectivités locales et centres de conseil, attribuer un forfait en deçà d'un certain seuil ;

Pour passer le goulot d'étranglement :

- Encourager et favoriser le regroupement de l'offre (sur les opérations de transformation, stockage, transport, etc.), d'acquisition d'intrants et de services mécanisés ;
- Minimiser la taxation et les coûts administratifs pour les quantités de sortie de la logique de semi-subsistance : taxe de table au marché, coûts (souvent discrétionnaires) vétérinaires, carte de producteur, etc. Simplifier et rendre transparentes les démarches administratives : création d'un guichet unique ?
- Encourager la production de produits traditionnels et/ou à forte valeur ajoutée ;
- Pourquoi pas définir un statut de « exploitation en conversion marchande » qui bénéficieraient de toutes ces aides spécifiques ?

Références bibliographiques:

Alexandri C., Rusu M., Serbanescu C., (2003), Study on possible measures to enhance consolidation of farms in the context of accession to the European Union : the Romanian case, *IEA, étude préparatoire pour la FAO*, non publiée.

Bafoil François (2007), Les paysans polonais. Évolutions des structures agricoles et mobilisations sociales et politiques de 1989 à 2006, La Pologne, *CERI, Fayard*.

Banca Mondiala, (2007). România: Raport de evaluare a sărăciei. Programul de asistență analitică și consiliere, *Raport Nr. 40120-RO Banca Mondiala, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Institutul National de Statistica*

Berriet- Sollic M., Schmitt B., Trouve A., Aubert F., (2008), Second pilier de la PAC et développement rural : le Règlement Développement Rural est-il vraiment rural ? , in *Agriculture, développement régional et politiques publiques*, Editions Quae.

Chirca, C., Tesliuc, E., (1999), De la saracie la dezvoltare rurala, *WB, NIS*.

Ciolos-Villemin, V., & Montaigne, E. (2001, 29-30 novembre 2001). La transition de l'économie administrée à l'économie de marché : le cas de la crise qualitative viticole en Roumanie. *Paper presented at the 3ème colloque de management international (ESSCA) : les pays en transition ou en intégration, Angers*.

Ciolos-Villemin, V., Andreff, W., & Montaigne, E. (2009 - en cours de soumission). Les minifundia : une marginalisation nécessaire pour la Roumanie et l'Europe ? *Economie rurale*, 14 p. –

Darrot, C., & Mouchet, C. (2005). La paysannerie polonaise peut-elle être moderne et durable ? *Ecologie et politique*, 31, 75-89.

Darrot, C. (2008). Les paysans polonais à l'épreuve de la PAC, une analyse multi-disciplinaire d'un référentiel professionnel pour un dialogue de normes. *Thèse de doctorat, Agrocampus Ouest*.

Duma, V., Molnar, M., Panduru, F., & Verger, D. (2005). Roumanie : une agriculture de survie, après l'industrialisation forcée. *Economie et statistique*, 383-384-385, 193-217.

Ghib, M.-L., & Berriet-Sollic, M. (2008). Mise en oeuvre de la politique des structures roumaines : une nécessaire définition de l'activité agricole pour un ciblage des mesures, *Journées INRA-SFER 2008* (pp. 27). Lille.

Ghib, M.-L. , 2009. Retraite et agriculture en Roumanie: une indemnité viagère de départ aux objectifs ambigus, *Economie Rurale*, n°311, pp 34-47.

Giurca D., Rusu M., Grodea M., Steriu V., (2008). Impactul generat de dinamica cotei de lapte asupra producătorilor agricoli din România în contextul reformei Politicii Agricole Comune. *Studiul Nr.1; Cerope; www.ier.ro*.

Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.-C., (2000) L'avenir des politiques agricoles, *In : De Montbrial T., Jacquet P. (Eds.) - RAMSES 2001 : rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies*, 374 p. - Paris : Dunod, pp. 115-131

Huband S., (2007). The role of Romanian pastoralists in conserving agricultural biodiversity *Phd Thesis. The University of Edinburgh*, 184 p.

Institutul National de Statistica (2002) Coordonate ale nivelului de trai in Romania. Venitul si consumul populatiei in anul 2001, *Bucarest*.

Institutul National de Statistica (2006).Ancheta Structurala in Agricultura 2005 (VolI si II). *Bucarest*

Institutul National de Statistica (2009), Tipologia și dimensiunea economică a exploatațiilor agricole, în anul 2007. *Bucarest*

Kostov, P., & Lingard, L. (2002). Subsistence farming in transitional economies: lessons from Bulgaria. *Journal of Rural Studies*, 18, 83-94

Kostov, P., & Lingard, L. (2004). Subsistence Agriculture in Transition Economies: its Roles and Determinants. *Agricultural Economics* 55(3), 565-579

Kroll, J.C., (1987) Politique agricole et relations internationales: les enjeux en France et dans la C.E.E. Depuis 1945, *Alternatives économiques*, Syros, 239p.

Labonne, M. (1995, 10-14 juin). L'offre agricole segmentée des micro-exploitations : conséquence pour la politique de croissance du secteur. *Paper presented at the Atelier sur la restructuration organisationnelle du système agricole et agro-alimentaire dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, Sofia*.

Lerman, Z. (2004). Policies and institutions for commercialization of subsistence farms in transition countries. Personal report. *Journal of Asian Economics*, 15, 461-479.

Luca L., (2009). O țară și două agriculturi România și reforma Politicii Agricole Comune a UE. *CRPE, Policy Memo nr4*. 37p

Macours K. , Swinnen J. F.M., (2008). Rural–Urban Poverty Differences in Transition Countries. *World Development* Vol. 36, No. 11, pp. 2170–2187, 2008

MADR (2008), Prezentare Generala a Agriculturii si a dezvoltarii rurale din Romania, *Bucuresti*, 41 pages.

Mathijs, E., Sarris, A. H., & Doucha, T. (1999). Agricultural restructuring in central and eastern Europe : implications for competitiveness and rural development. *European Review of Agricultural economics*, 26(3), 305-329.

Mathijs, E., & Noev, N. (2004). Subsistence Farming in Central and Eastern Europe. Empirical Evidence from Albania, Bulgaria, Hungary, and Romania. *Eastern European Economics*, 42(6), 72-89

OCDE. (2000). Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition, *Les éditions de l'OCDE* ed.. Paris.

Otiman, P., I., 2001, Dezvoltarea rurală în România. *Editura Agroprint, București*, 421 p.

Otiman, P., I., 2005, Dezvoltarea rurală durabilă în România în contextul integrării europene. *Academica, nr. 43, anul XV*, pp. 13-15.

Petrovici, D. A., & Gorton, M. (2005). An evaluation of the importance of subsistence food production for assessments of poverty and policy targeting: Evidence from Romania. *Food Policy*, 30, 205–223.

Pouliquen, A. (2001a). Compétitivité et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO - Implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE. *Bruxelles: Commission européenne*.

Pouliquen, A. (2001b). L'agriculture néo-paysanne roumaine : le tampon social contre la relance globale *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 32(2), 121-153.

Râmniceanu I. (2004). Probleme structurale ale agriculturii românești în perspectiva aderării la Uniunea Europeană; *Studiul Nr.6; Cerope*; www.ier.ro.

Roger, A. (2008). Subversions locales et usages partisans des politiques européennes. L'exemple de la petite viticulture en Roumanie. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 21(83/2008), 179-202

Stan S., 2005, L'agriculture roumaine en mutation. La construction sociale du marché. Ed *CNRS*, Paris.

Swinnen, J. F. M., Buckwell, A., & Mathijs, E. (1997). Agricultural Privatisation, Land Reform and Farm restructuring in Central and Eastern Europe.: Aldershot (GB) : Ashgate

Van Tongeren, F. (2008), "Elaboration et mise en oeuvre des politiques agricoles : une synthèse", Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries, No. 7, *éditions OCDE*, © OCDE. Doi:10.1787/243785574180

Von Hirschhausen B. (1997). Les nouvelles campagnes roumaines : paradoxes d'un retour paysan. Paris, *Edition Belin*, 239 p.

Von Hirschhausen, B., & Guest, M. (2008). Intégrer les campagnes bulgares et roumaines : le défi de leurs différences. *L'espace géographique*, 298(4), 297-312.

Von Hirschhausen B. (2008). Les sociétés rurales roumaines face à l'irruption des programmes de développement. A. Colin, 2008, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°39.