

**C.E.D.R.**



**European Council for Agricultural Law  
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)  
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIII European Congress and Colloquium of Agricultural  
Law – Røros (Norway) – 6-10 March 2005**

**XXIII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural  
– Røros (Norvège) – 6-10 mars 2005**

**XXIII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium  
– Røros (Norwegen) – 6.-10. März 2005**

**Commission II – Kommission II**

**THE CONSEQUENCES OF THE NEW REVISION OF THE CAP ON  
EXPLOITATION AND RURAL PROPERTY**

**LES CONSEQUENCES DE LA NOUVELLE REVISION DE LA PAC  
SUR L'EXPLOITATION ET LA PROPRIETE AGRICOLE**

**DIE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN REVISION DER GAP  
AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE UND DAS  
BÄUERLICHE EIGENTUM**

**National Report – Rapport national – Landesbericht**

**Romania – la Roumanie – Rumänien**

## Romanian report – Rapport roumain – Rumänischer Bericht

Prof. Univ. Dr. Smaranda ANGHENI – Université Titu Maiorescu,  
Bucarest, Roumanie

# Les Conséquences de la Nouvelle Révision de la PAC sur l'Exploitation et la Propriété Agricole

## Introduction

Chers collègues,

Permettez moi de commencer ma présentation avec quelques considérations générales concernant la PAC, suivies par quelques informations générales sur la politique agricole de la Roumanie à travers les phases ultérieures de l'année 1989, **pour mieux comprendre les circonstances dans lesquelles on peut appliquer les politiques agricoles communautaires, particulièrement le Règlement concernant le paiement unique.**

## 1. Quelques considérations concernant la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne

Nous sommes conscients de la base juridique de la PAC, respectivement les dispositions des articles 32-38 du Traité de Rome qui prévoient le but de cette politique, c'est-à-dire de maintenir et de développer un système agricole moderne, afin d'assurer à la population rurale un niveau de vie équitable et des prix raisonnables pour les consommateurs, dans le contexte de la libre circulation des marchandises sur le territoire de l'UE.

Les instruments essentiels de la PAC sont représentés par la politique des marchés et des prix, ayant à la base l'organisation commune de marché, la réglementation de la production et de la commercialisation des produits agricoles, par la politique socio structurelle qui coordonne le processus d'alignement des structures agricoles et la politique de commerce extérieure et d'harmonisation de la législation

La PAC a fait l'objet d'une réforme structurelle en 1992, approfondie en 1999 dans le contexte de l'Agenda de 2000. Le but de la réforme a envisagé le renforcement du modèle agricole européen dans le contexte d'une politique orientée vers le marché, visant de garantir les trois fonctions de base de l'agriculture communautaire: la fonction économique, la fonction d'aménagement du territoire et la fonction de sauvegarde de l'environnement.

En janvier 2003, la Commission Européenne a proposé un nouveau paquet de mesures afin de réviser la PAC. Ces mesures sont envisagées à être mises en œuvre en commençant avec 2007, suite à l'adoption du cadre budgétaire pour la période 2007-2013 et qui vise :

- le découplage – l'introduction d'un seul aide par ferme, indépendamment de la production, la conditionnalité des aides du respect de l'environnement, des conditions de sécurité alimentaire, santé et de préserver la ferme en bonnes conditions,
- une politique de développement rural plus étendue ayant à la base un aide financier amélioré, des nouvelles mesures d'accroissement de la qualité des produits, l'aide des fermiers pour s'aligner aux standards communautaires,
- la réduction des paiements directs (la dégressivité) pour les grandes fermes afin de générer des fonds supplémentaires pour le développement rural.

## 2. La politique agricole de la Roumanie pendant la période de transition à l'économie de marché

La politique agricole roumaine peut être brièvement caractérisée, en trois étapes, chaque d'entre elles présentant quelques particularités. En général, le début a été plutôt lent et limité, le processus de réforme étant enrichi et accéléré dans les dernières années. Cette évolution a été également déterminée par la pression exercée par les conditions à être accomplies pour l'intégration de la Roumanie dans l'Union Européenne.

La **période des années 1990-1996** ne se caractérise pas par un éventail étendu des problèmes liés à la réforme agricole, ni par un démarche d'approchement des mécanismes nationales d'intervention aux mécanismes spécifiques à la politique agricole commune (PAC). Plutôt, quant à l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'agriculture, on peut dire que l'intensité de celle-ci a été réduite.

Le point central des mesures adoptées pendant cette période est, certainement, la **réforme foncière**. L'adoption de la **Loi foncière (La loi no. 18/1991)** a déterminé la restitution des terrains agricoles aux anciens propriétaires, une famille ayant le droit à une surface maximale de 10 hectares – terrain arable et à un hectare – terrain forestier. Dans le même temps, il a été prévu que les terrains ne pouvaient pas être vendus 10 ans à partir du moment de la restitution du droit de propriété et le résultat a été que le développement du marché du terrain a été pratiquement bloqué. Le risque de formation des exploitations de petite dimension et d'efficacité réduite a déterminé la création du cadre légal sur la formation des associations agricoles. Ainsi, la **Loi no. 36/1991 sur les sociétés agricoles et d'autres formes d'association en agriculture et la Loi no. 16/1994 concernant le leasing foncier ont été adoptés**.

Une autre direction d'action de la politique agricole en Roumanie de la période 1990-1993 vise les **prix**. Pendant les premières années de transition (1990-1993), l'Etat a opté pour une politique des petits prix agricoles – afin de minimiser les coûts des consommateurs et afin de contrôler l'inflation. Les prix agricoles ont été augmentés en étapes les années suivantes (1993-1996), étant exceptés certains produits *d'importance nationale* (conformément à la Loi nr. 83/1993).

Les **subventions** accordées pendant cette période ont visé les apports agricoles (graines etc.), mais leurs obtention a été conditionnée de la vente des produits agricoles, à petits prix (sous les prix du marché), aux agences d'Etat. Ces agences jouissaient d'une série des facilités supplémentaires par rapport aux producteurs (crédits gouvernementales subventionnés etc.).

Quant aux **relations commerciales**, les plus important événement de cette période est le fait que la Roumanie est devenue en 1995 membre originaire de la nouvelle établie Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ainsi, la Roumanie a accepté une série des engagements spécifiques au commerce des produits agricoles.

Pendant cette période, la **relation avec l'Union Européenne** a été marquée par l'entrée en vigueur, le **1<sup>er</sup> février 1995, de l'Accord d'association de la Roumanie à l'Union Européenne**: L'accord prévoit la disposition selon laquelle les parties appliquent le principe de la libéralisation progressive du commerce bilatéral avec des produits agricoles.

La **période 1997-2000** a été marquée par une série des modifications des certaines mesures adoptées les années antérieures, ainsi que des interventions radicales de l'Etat dans le secteur agricole.

Les plus importants amendements visent, de nouveau, le **domaine foncier**. La Loi foncière et la Loi sur le leasing foncier ont été modifiées en 1997, respectivement en 1998 et la **Loi no. 54/1998 sur la circulation des terrains a été adoptée**. Des nouvelles modifications

ont été apportées en 2000 par l'intermédiaire de la Loi no. 1/2000. En lignes générales, le cadre législatif a permis l'augmentation de la surface restituable aux anciens propriétaires à 50 hectares de terrain agricole et 10 hectares de terrain forestier. Aussi, afin d'éviter la formation, par l'intermédiaire des acquisitions, **des latifundia**, il a été établi que la limite maximale d'une exploitation agricole appartenant à une famille sera de 200 hectares terrain arable. Il n'y existe pas une telle limitation pour les exploitations appartenant aux personnes morales. En ce qui concerne le droit des étrangers de détenir terrain en Roumanie, il a été établi que les personnes physiques d'étranger ne peuvent pas avoir un droit de propriété sur le terrain, mais les personnes juridiques ont ce droit lorsque elles sont enregistrées en Roumanie. **Il faut mentionner que la Constitution de la Roumanie, révisée, accorde, à présent, aux étrangers, le droit d'avoir le droit de propriété sur les terrains en Roumanie après le moment de l'intégration de notre pays dans l'UE.** A partir du 18 février 1997 les **prix administrés** ont été complètement éliminés.

La philosophie de **subvention** des fermiers a été modifiée d'une manière fondamentale par rapport à la période antérieure. Une série des subventions directes ont été sérieusement réduites ou éliminées et les primes accordées aux producteurs de viande de porc, de poulet et de lait. Ces stimulantes ont été remplacées par un système de **vouchers** pour les apports agricoles. Le but a été de changer la direction des transferts budgétaires des fermes de l'Etat vers les petits producteurs privés.

Un autre événement important ayant impact sur les fermiers a été l'entrée de la Roumanie en **CEFTA le 1er 1997**. Cet événement a déterminé une réduction substantielle de la protection de l'Etat accordée pour une série de produits agricoles. En fin, une autre catégorie de mesures radicales, à part de la réduction d'aide interne et de la libéralisation du commerce, a été la **privatisation et la liquidation** des certaines fermes producteurs de viande de porc et de poulet.

En plus, pendant **1997-2000**, des actions ont été initiées et des progrès ont été enregistrés quant aux autres aspects de la politique agricole. Le **développement rural** est devenu de plus en plus important, mais, malgré quelques progrès législatifs et institutionnels, la mise en œuvre des mesures est restée déficitaire. Une démarche importante a été l'introduction du programme **SAPARD** en Roumanie.

Les relations commerciales avec l'Union Européenne ont été marquées, dans le domaine des produits agricoles, par des accords préférentiels successifs conclus pour certains produits et aussi par la poursuite du processus de libéralisation du commerce bilatéral avec des produits agricoles. Le 1<sup>er</sup> juillet 2004, a été introduit le régime **double zéro** (zéro taxes douanières, contre zéro taxes à l'export) pour la viande de poulet et des fromages.

Pendant la **période 2001-2003**, la politique agricole de la Roumanie a essayé, avec des pas rapides, s'approcher aux coordonnées PAC. Dans cette période, l'accent a été mis sur l'adoption de l'acquis communautaire, ainsi que sur la préparation des structures institutionnelles nécessaires à l'implémentation de la politique européenne.

Afin d'encourager le renforcement de la propriété agricole, le Gouvernement a essayé d'intervenir par l'Ordonnance d'Urgence no. 108/2001, approuvée par la Loi no. 166/2002. Les dispositions des ces actes normatifs distinguent entre les exploitations commerciales et les exploitations familiales, seulement les dernières étant éligibles pour **l'aide de la part de l'Etat**. Aussi, le système des **voucher**, introduit en 1997 et axé sur l'aide des petits producteurs a été remplacé par un système des **paiements directs**, orientés vers les producteurs qui peuvent être viables de point de vue économique.

La privatisation des fermes et des sociétés commerciales agricoles a enregistré des progrès pendant la période 2001 – 2002. Mais le problème principal lié à la privatisation

des fermes a été la manque de corrélation entre le processus de privatisation et l'efficacité des exploitations, la manifestation des effets positifs préconisés étant en retard.

Le point central des mesures de politique agricole a été représenté par les démarches initiées pour l'approchement de la Roumanie aux mécanismes communautaires. La Loi sur l'organisation et le fonctionnement des marchés des produits agricoles et alimentaires (Loi no. 73/2002) qui établit le cadre général pour l'introduction des organisations communes de marché, mais des mécanismes spécifiques pour chaque produit ou catégorie des produits, comme la situation de l'UE, ne sont pas encore introduits. Aussi, des dispositions visant l'agriculture écologique ont été adoptées et le résultat a été que plusieurs fermes se sont décidées à utiliser des pratiques spécifiques à l'agriculture écologique.

Un autre moment important a été l'élaboration de la **Stratégie agricole et rurale pour l'adhésion à l'Union Européenne**, par le Ministère de l'Agriculture. Ce document identifie les problèmes spécifiques liés à l'adoption du PAC et les autres amendements nécessaires.

Le processus de libéralisation du commerce avec des produits agricoles entre la Roumanie et l'UE a continué. A partir de janvier 2003, les taxes douanières aux imports de céréales, les produits laitiers, viande de bœuf et viande de mouton de l'UE ont été supprimés ou réduits. Aussi, le **1<sup>er</sup> octobre 2002**, la Roumanie a commencé les négociations d'adhésion, **Chapitre 7 – Agriculture**. Les négociations sur ce chapitre ont été provisoirement clôturées le **1<sup>er</sup> juin 2004**.

### **3. Les développements intervenus en 2004**

En ce qui concerne la position de la Roumanie par rapport à l'acquis communautaire, mon pays a accepté l'acquis en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004 et a sollicité 6 périodes de transition, à partir du 2007 jusqu'à 2009 (par exemple pour la modernisation des entreprises qui transforment la viande et le lait), sauf le processus de défrichage des terrains de 3000 ha cultivés par des hybrides interdits et la replantation avec des espèces *vitis vinifera*, avec la reconnaissance du droit de replantation. Pour la dernière situation la période de transition est prévue pour une durée de 8 ans (jusqu'à 2014).

Les engagements assumés par la Roumanie au cadre des négociations avec l'Union Européenne ont envisagé:

- L'organisation et le fonctionnement de l'Agence d'Intervention et de Paiements – délai – décembre 2006
- L'organisation et le fonctionnement du Système Intégré d'Administration et Control – décembre 2006
- La réalisation du Registre des plantations viticoles – 2004
- Le respect du Programme d'Actions pour l'amélioration de la qualité et de la salubrité du lait matière prime – 2007
- L'implémentation du système des cotes du lait – 2006
- L'introduction de la grille de classification, le paiement corrélé avec cette classification, l'organisation du contrôle, la formation des classificateurs – 2005
- L'identification et l'enregistrement des animaux – 2004-2006
- L'implémentation du Plan d'Actions pour l'alignement au système de contrôle de la Communauté relatif aux contrôles de frontière – 2006

- L'implémentation des Plans de modernisation et le respect par les unités agro-alimentaires des exigences communautaires dans le domaine – décembre 2006
- L'implémentation du Plan d'Actions pour la modernisation des laboratoires qui testent les résidus – 2006
- L'implémentation du Plan d'Actions pour l'accomplissement du procès d'accréditation des laboratoires et du système d'homologation – 2006

\*\*\*

En ce qui concerne le questionnaire qui fait l'objet de notre réunion, compte tenu du fait que la Roumanie n'est pas encore Etat Membre de l'UE et que nous sommes dans un ample procès de reforme du système agricole, nous essaierons de répondre aux questions posées en tenant compte des dispositions dans la matière et des notre démarches de reformation de la politique agricole roumaine afin de l'aligner aux standards européens.

La Roumanie prends en considération toutes les dispositions communautaires existantes dans le domaine agricole, **y compris le Règlement 1782/2003 qui prévoit le système du paiement unique**. Egalement, l'activité de reformation du système agricole roumain est basée sur les domaines de la santé publique, santé des animaux et des plantes, l'environnement et le bien être des animaux.

\*\*\*

Ainsi, il faut mentionner que la Roumanie a adopté, en 2004, quelques actes normatifs concernant **l'aide octroyé aux producteurs agricoles**. Par exemple, la Décision du Gouvernement no. 918/2004 sur l'amendement de l'annexe à la Décision du Gouvernement no. 1399/2003 pour l'approbation du Plan concernant l'aide des producteurs agricoles pour l'acquisition des nouvelles machines agricoles et nouveaux équipements agricoles, avec du financement de l'Etat. Un autre acte normatif important est l'Ordre du Ministre de l'Agriculture no. 434/2004 concernant l'approbation des quantités des produits par cultures pour lesquelles l'aide direct de l'Etat est octroyé en 2004, ainsi que les conditions d'éligibilité des producteurs agricoles. Aussi, il faut souligner la Décision du Gouvernement no. 992/2004 pour l'amendement de la Décision du Gouvernement no. 1594/2003 concernant l'aide direct de l'Etat par l'intermède des subventions en 2004 aux producteurs agricoles du secteur végétal afin d'accroître la production et les indicateurs de qualité des produits agricoles.

C'est sont seulement les dispositions les plus récents qui montrent l'intérêt de l'Etat dans le secteur agricole afin de rendre la production plus efficace, de point de vue de la quantité mais surtout de la qualité.

\*\*\*

Concernant les dispositions horizontales, il faut mettre en évidence qu'il a été adopté la **Loi qui établie l'Agence de Paiement et d'Intervention**. Cette institution va gérer les fonds de garantie financés par le Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA).

En ce qui concerne l'établissement d'un **Système Intégrât d'Administration et Control**, conformément à la Décision du Gouvernement no. 1125/2004 pour l'amendement de la Décision du Gouvernement no. 409/2004 pour l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, des Forets et du Développement Rural, le Service Système Intégrât d'Administration et Control du cadre du Ministère a été transféré dans la structure de l'Agence de Paiement et Intervention pour l'Agriculture, Industrie Alimentaire et Développement Rurale. Cette démarche garantira la coordination de la **création, dans la**

**période 2005-2006, du Système Intégré d'Administration et Control, au niveau central et territorial**, nécessaire pour le fonctionnement de l'Agence des Paiements, notamment pour **l'administration du paiement unique**.

Ainsi, le **Réseau d'Informations Comptables Agricoles** du cadre du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et du Développement Rural est en plein procès d'évolution parce que les responsables **RICA** ont déjà effectué des activités en territoire afin de collecter des informations nécessaires pour remplir les fiches des exploitations participantes au réseau expérimentale d'informations comptables agricoles.

En ce qui concerne le **Système d'Identification des Parcelles Agricoles**, des efforts sont nécessaires afin de créer un système alpha - numérique d'identification des parcelles qui doit être opérationnel à la date d'adhésion de la Roumanie à l'UE.

Parce que les Etats Membres de l'UE ont à la disposition une période de transition pour appliquer le mécanisme du paiement unique, la Roumanie considère que, pendant cette période transitoire de notre pays, **on envisage appliquer les instruments juridiques de l'aide de l'Etat sur le terrain et pas sur la production**.

L'aide **financier octroyé** au secteur végétal a contribué d'une manière significative à une production élevée des cultures récoltées dans la campagne 2004. Le secteur zootechnique a bénéficié également des **diverses formes d'aide**, et le résultat étant l'augmentation des effectives des animaux.

Presque toutes les domaines agricoles ont été appuyés d'une certaine manière (afin d'augmenter la production du lait ou de la viande, la production de miel, des œufs écologiques). Des importantes sommes allouées par le budget ont visé la sauvegarde et la perpétuation des espèces, des rases et des lignes d'animaux qui font partie du fond génétique ainsi que pour la préservation des certaines animaux qui sont en danger de disparaître.

Les dernières années (**2003-2004**), les aides octroyés par l'Etat aux fermes se sont augmentés et diversifiés afin compléter le budget nécessaire aux paiements directes pour les petits fermiers. L'aide externe a complété le support interne et la majorité des ces fonds a été accordée par l'intermédiaire du programme SAPARD.

La restitution des terrains agricoles et forestiers représente un objectif important pendant la période de transition et une exigence pour l'intégration dans l'UE. Ainsi, dans la première partie de l'année 2004, le processus de restitution des terrains a été presque achevé. De même, on peut mentionner que dans la même période, la privatisation des fermes qui se trouvaient dans la propriété de l'Etat s'est également achevée. En ce qui concerne l'état de la restitution des terrains forestiers, la reconstitution a été déroulée conformément à la Loi 1/2000 et le pourcentage d'émission des titres a été de 94,7%.

De même, il faut mentionner l'accomplissement du processus de privatisation des sociétés commerciales agricoles, anciennes entreprises agricoles de l'Etat. Pour réaliser la privatisation, un établissement publique a été créé – **l'Agences des Domaines de l'Etat auprès du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et du Développement Rural**.

De point de vue de l'organisation, en 2004, l'Agence Nationale de Cadastre et de Publicité Immobilière a été créée. C'est une institution publique ayant de la personnalité morale, subordonnée au Ministère d'Administration et des Affaires Intérieures, la seule autorité compétente dans le domaine de la publicité immobilière.

Le secteur agricole de la Roumanie reste important de point de vue de la surface agricole utilisée, de la contribution au produit interne brute et notamment, du pourcentage de la population active. Deux des plus difficiles réformes, respectivement la restitution des terrains et la privatisation des fermes de l'Etat sont presque finis.

Il y a encore des difficultés concernant l'excès de force de travail et la fragmentation de la surface agricole.

**La législation concernant les Organisations de Marché pour les fruits et les légumes, suite à l'entrée en vigueur, représentera une amélioration significative qui servira comme exemple pour toutes les organisations de marché.**

## **Conclusions**

La Roumanie prends en considération toutes les dispositions communautaires existantes dans le domaine agricole y compris le Règlement no. 1782/2003 qui prévoit le système du paiement unique.