

C.E.D.R.



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

**XXIV. European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Caserta (Naples) – 26-29 September 2007**

**XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural –
Caserta (Naples) – 26-29 septembre 2007**

**XXIV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium –
Caserta (Neapel) – 26.-29. September 2007**

Commission I

National Report – Rapport national – Landesbericht

Professeur Marilena Uliescu

Université Ecologique de Bucarest

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE - L'ALIGNEMENT DE LA ROUMANIE AUX PRATIQUES COMMUNAUTAIRES.

Professeur **Marilena Uliescu**

Université Ecologique de Bucarest

Directeur de recherches à l'Institut de recherches juridiques de l'Académie de Roumanie

Dans le passé l'agriculture a joué un rôle capital dans l'économie de la Roumanie, notre pays étant même qualifié de « grenier de l'Europe ».

Mais à partir de 1950, après l'instauration du régime totalitaire communiste et la collectivisation forcée de l'agriculture qui a mis un terme à la propriété privée des terres et de biens agricoles et a inauguré la propriété socialiste et les coopératives agricoles, l'agriculture a décliné.

Ces dernières ont été démantelées par la loi foncière 18/1991 qui a restauré la propriété privée des terres. Mais l'excessive parcimonie de cette mesure législative (qui a limité la surface de la propriété privée à 10 ha. pour les anciens propriétaires et leurs héritiers) s'est avérée être une solution politique désastreuse puisqu'elle a déterminé l'émiettement des terres agricoles (4-5 millions de ménages agricoles qui travaillaient une superficie d'une moyenne de 1,5 ha.). Ainsi l'agriculture a été mise à mal, la production agricole a baissé dramatiquement et la part de l'agriculture dans l'économie nationale est devenue insignifiante. Activité peu efficiente qui n'intéressait point les investisseurs, l'agriculture est devenue néanmoins le refuge d'une partie importante de la population. Elle a commencé à jouer et continue encore à jouer un important rôle social : filet de sûreté du chômage urbain et de ceux mécontents de leur rémunération dans les autres secteurs de l'économie. Par conséquent beaucoup de fermiers roumains ont pratiqué et continuent encore de pratiquer une agriculture de subsistance ou de semi subsistance.

En raison de ces conditions particulières, le marché agricole est loin de fonctionner à plein régime. Beaucoup de produits agricoles de base sont vendus, pour des sommes dérisoires, à des intermédiaires qui souvent détiennent un monopole local. Confrontés à des coûts de productions élevés par rapport aux prix qu'on leur offre, les fermiers sont mécontents également du niveau réduit des subventions. Ils ont aussi constamment demandé protection contre la concurrence étrangère qui offre sur le marché des produits à des prix concurrentiels mais de qualité écologique fort discutable. En dépit des difficultés ils sont cependant contraints à continuer, faute d'alternative, leur activité.

Si l'on passe en revue certaines données statistiques, on constate que, pendant la période de transition à une économie de marché, le secteur agricole roumain a connu un fort déclin et cela apparaît dans sa part dans le PIB.

La baisse de la part de la production agricole dans le PIB a été de manière paradoxale accompagné d'une augmentation de la population agricole dans la population active.(1) Cela ne fait que confirmer une baisse de la productivité du secteur agricole.(2) L'évolution de la part de la population occupée dans l'agriculture est, à cet égard, éloquente :

Poids de la population agricole dans l'ensemble de la pop.	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	28,2	40,3	39,0	40,0	41,9	42,8	44,4

En ce qui concerne la structure de la population agricole de la Roumanie, elle ne constitue pas non plus une prémisses favorable au développement du secteur ; elle est âgée et peu qualifiée. Du reste, si la production agricole a baissé, la baisse n'a pas été suivie par une diminution de la

consommation de produits agricoles, comme il résulte de la diminution des indices d'autosuffisance pour les produits agricoles de base (blé, maïs, tournesol, viande) (3).

Cette baisse de l'autosuffisance a déterminé une augmentation des importations et à un accroissement du déficit de la balance commerciale roumaine pour les produits agricole.

Et pourtant:

En dépit de tous ces problèmes que l'agriculture roumaine affronte, il ne faut pas négliger certains aspects positifs qui doivent être mis en valeur.(4)

- (1) Selon un sondage publié dans l'étude de Nemenyi A. « Rural restaurating and the sustainability of farmer in Romania and Bulgaria », Institute for Human Sciences, SOCO Project Paper N°7, Vienna 2000, 89% d'interviewés ont déclaré qu'ils continuent de travailler dans l'agriculture parce qu'ils n'ont pas d'autre alternative. Seulement 7,4% ont considéré que l'agriculture est une activité d'avenir.
- (2) " Agicultural situation in the Candidate Countries" European Commission, Directorate General for agriculture , Brussels, july, 2002.
- (3) Leonte J. Guerca, D. Campeanu, V. Piolet "La politique agricole commune. Conséquences sur la Roumanie », Bucarest, 2003.
- (4) La Roumanie est le 2-e grand producteur agricole de l'Europe centrale et de l'est, après la Pologne, avec une superficie agricole de 14,8 millions d'hectares. Le sol et le climat du pays constituent des atouts importants. Le manque de capital pour son développement peut s'avérer un atout supplémentaire étant donné les exigences et l'intérêt de l'UE pour une agriculture écologique. L'avantage que la Roumanie possède en la matière pourrait constituer une base réelle pour le développement futur de l'agriculture roumaine. Mais, pour le moment, faute de d'être certifié au niveau national, les produits agricoles écologiques ont été et continuent de l'être exportés sous certification étrangère. Les agriculteurs roumains utilisent encore des méthodes traditionnelles, non intensives de l'exploitation des terres, le paysage est bien préservé ainsi que le caractère traditionnels de la vie villageoise ce qui facilite le développement rural et accroît le potentiel touristique du pays.

2. La mise en œuvre de la PAC au niveau national

Les mesures de politique agricole, prises pendant la période de transition à une économie de marché ont variées tant en ce qui concerne leur étendue que leur intensité. Trois étapes différentes peuvent être distinguées dans cette évolution.

Il faut d'abord préciser que si la réforme de l'agriculture a été lente et très partielle à ses débuts, elle s'est accélérée durant les dernières années. Certes, dans cette accélération de la réforme, la perspective de l'adhésion à l'UE a joué un rôle important.

2. a. Au début du processus de restructuration de l'agriculture (1990-1996) on a abordé certains problèmes de fond, surtout par la tentative de rapprochement des mécanismes nationaux d'intervention dans le secteur de ceux de la PAC. Le point central des mesures adoptées pendant cette période a été sans conteste, la réforme foncière. La loi foncière, n° 18/1991 qui a restitué les terres aux anciens propriétaires, la loi 36/1991 sur les sociétés agricoles et les autres formes d'association dans l'agriculture et la loi 16/1994 concernant les baux ruraux ont été les principaux jalons de cette réforme.

Durant cette première étape on a également essayé d'agir sur les prix agricoles.

- dans un premier temps (1990-1993) on a choisi d'appliquer une politique de prix réduits surtout pour des raisons d'inflation ;

- entre 1993 et 1996, on a graduellement libéralisé les prix agricoles conformément à la loi 83/1993.

Au plan de relations commerciales, l'événement le plus important a été l'adhésion de la Roumanie à l'OMC (1995) ce qui l'a obligée à assumer certains engagements en ce qui concerne le commerce des produits agricoles. La même année est entrée en vigueur l'accord d'association de la Roumanie avec l'UE qui prévoyait, entre autres, l'application du principe de la libéralisation progressive du commerce bilatéral de produits agricoles.(5)

Cependant, au cours de cette première étape toute une série de problèmes du secteur n'ont pas été abordés et encore moins résolus : la privatisation de l'industrie alimentaire, l'établissement des standards de qualité des produits agricoles pour la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, le développement rural, etc.

2. b. Ajustements et mesures radicales caractérisent la seconde étape qui va de 1997 à 2000 et pendant laquelle on reviendra sur certaines de mesures adoptées lors de la première et l'on procédera à certaines interventions radicales en vue de transformer en profondeur le secteur agricole.

Les mesures les plus importantes concernent le domaine foncier.

On a ainsi modifié la loi foncière (1997) celle concernant les baux ruraux (1998) et l'on a adopté une loi sur la circulation civile des terres n° 54/1998. La modification de la loi 18/1991 par la loi 1/2000 a augmenté la superficie de terre pouvant être restituée aux anciens propriétaires de 10 à 50 ha. ainsi que les limites d'une exploitation agricole à 200 ha.

En janvier 1997, tous les prix administrés ont été supprimés. Au cours de la même année la philosophie de la subvention en matière agricole a connu un changement radical : de nombreuses subventions agricoles ont été réduites ou supprimées et on a introduit à leur place un système de vouchers pour les inputs. Le soutien budgétaire à l'agriculture a ainsi été dirigé vers les petits fermiers privés.

Les mesures de politique commerciale visant la réduction des importations n'ont pas eu les résultats escomptés sur la production agricole. Par contre l'adhésion de la Roumanie à la CEFTA le 1-er juillet 1997, accord qui regroupait certains pays de l'Europe centrale et de l'est, a éliminé en grande mesure le protectionnisme des produits agricoles.

Une mesure radicale allant dans le même sens a été la privatisation et la liquidation judiciaire de certaines fermes d'élevage (porc et volaille) qui travaillaient à perte depuis de nombreuses années.

Enfin, pendant la période 1997-2000 la Roumanie a fait des progrès dans d'autres secteurs de la politique agricole, surtout en ce qui concerne le développement rural, en élaborant le Plan national pour l'agriculture et le développement rural, plan approuvé par la Commission européenne en décembre 2000. Mais ces mesures législatives et institutionnelles n'ont pas suffi, leur mise en œuvre demeurant insuffisante. C'est seulement en 2002 quand l'agence SAPARD a été accréditée que l'utilisation des fonds pré adhésion a pu commencer.

2. c. La troisième étape marque l'accélération du processus de réforme et le rapprochement des structures européennes.

Après 2001, la politique agricole de la Roumanie a commencé à s'approcher des coordonnées de la PAC dans un rythme plus alerte. L'adoption de l'acquis communautaire ne s'est plus limité au vote dans le Parlement des lois mais a été étendue aux structures institutionnelles dont la mise en œuvre était indispensable au processus d'adhésion. Ainsi l'année 2005 marque une réforme fondamentale dans le domaine foncier par l'adoption d'un paquet de lois concernant la propriété et la justice. On a abrogé les dispositions restrictives concernant la circulation civile des terres et la limitation à 200 ha. de la propriété terrienne et on a légiféré la restitution des terres aux anciens propriétaires ou leurs héritiers **sans limite et en nature**, en réservant la restitution en équivalent (5) aux situations exceptionnelles.

En fait, déjà à partir de 2001, on a édicté des mesures visant la consolidation de la propriété agricole (6).

(5) La loi n° 247 du 25 juillet 2005

(6) OUG n° 108 :2001, approuvée par la loi n° 166/2002

Ainsi on a procédé à une distinction essentielle entre les exploitations agricoles commerciales et celles familiales (7).

En 2002 a été défini la stratégie agricole et rurale pour l'adhésion à l'UE. Elle a identifié la problématique pour l'application de la PAC et les derniers ajustements législatifs et institutionnels qui devaient intervenir pour que la Roumanie puisse adhérer à l'UE le 1-er janvier 2007.

La stratégie a passé également en revue les aspects problématiques en matière agricole qu'on devait résoudre, avant, ainsi qu'après l'adhésion. Il s'agissait notamment de difficultés structurelles. Leur solution était plus compliquée étant donné que les déséquilibres structurels en Roumanie étaient plus importants que ceux des pays qui avaient adhéré à l'UE en 2004. D'autre part on ne devait pas perdre de vue l'idée que, tout en constituant une condition *sine qua non* de l'adhésion, la solution de ces difficultés allait devenir dans le nouveau contexte européen un sérieux avantage pour le pays.

3. La mise en application au plan national de la réforme de la PAC.

La Roumanie a adopté, ainsi que nous l'avons constaté ci-dessus, une stratégie agricole et rurale à même de lui permettre l'alignement de son agriculture aux exigences de la PAC. En tenant compte de la réforme de la PAC, adoptée en juin 2003, la stratégie roumaine contenait les mesures à prendre dans la période 2003-2006 pour faire face aux nouvelles exigences.

Un premier objectif était la solution des problèmes structurels. Sa réalisation était extrêmement difficile en raison du grand émiettement de la propriété agricole. Sans avoir des compétences particulières en la matière l'UE pouvait agir de manière indirecte en utilisant l'instrument du revenu des agriculteurs, la Roumanie devant de toute manière procéder à la restructuration de ses fermes de semi subsistance. En effet, considérée comme une priorité nationale, l'agriculture poursuit en tant qu'objectif fondamental le développement de l'économie rurale et l'augmentation de la productivité du secteur, sur la base de la connaissance et de l'initiative privée, seuls moyens en mesure d'assurer à long terme une évolution positive et un niveau de vie décent à ses acteurs.

Il faut mentionner à cet égard quelques objectifs spécifiques de l'agriculture et du développement rural : l'amélioration de l'infrastructure rurale jusqu'en 2015, la diminution, de la population rurale âgée (de 67% à 50%), et l'accroissement à 9ha. des dimensions moyennes des fermes, dans le même délai.

En tenant compte de la structure de la PAC, les principales mesures de la politique agricole roumaine concernent le 1-er et le 2-ème piliers ainsi que le « health check of PAC ». En fait, le Gouvernement roumain assurera la subvention directe de la production animale et végétale du pays. Le soutien direct cumulera ainsi les subventions communautaires et nationales. On a tenu compte, à cet effet, des règles européennes comme le Règlement CE n° 1782/2003 concernant l'établissement des normes communes pour les régions bénéficiant de soutien direct dans le cadre de la PAC et l'établissement de certains autres régimes d'aide à l'agriculture, le Règlement CE n° 1698/2005 concernant le soutien accordé pour le développement rural, financé par le Fonds européen de développement rural (FADR) et de la loi roumaine n°1/2004 qui met sur pied l'Agence de paiements et d'intervention pour l'agriculture (domaines d'activité, paiements directs, mesures d'intervention sur le marché, etc.).

4. La Roumanie a décidé d'appliquer le régime de paiements directs à la surface (SAPS) pour une période de trois ans, avec possibilité de prolongement pour encore deux ans. Par ailleurs, le même régime de paiements est en vigueur dans 8 des nouveaux Etats membres de l'UE.

La surface minimum d'une exploitation agricole a été établie à 1 ha. et celle de la parcelle agricole à 0,3 ha. (8)

Les paiements découplés que l'on alloue à partir de 2007 sont des SAPS (à la surface) d'un quantum de 50 Euros/ha pour une superficie éligible de 8.716.000 ha. Les sources de financement sont les Fonds européens (FEOGA et CNPD) ainsi que le budget national.

Des paiements séparés sont accordés pour le sucre aux fermiers ayant des contrats pour 2007/2008 auxquels s'ajoutent des paiements complémentaires nationaux financés par le budget national.

Les soutiens à l'agriculture qui relèvent du 1-er pilier de la PAC et qui concernent les paiements directs à la surface, ainsi que ceux accordés aux productions de sucre, fruits et légumes, tabac, houblon, bovins, ovins et caprins, sont des paiements auxquels se réfère l'article 2 (2) du Règlement CE 1974/2006.

Les paiements directs à l'hectare, inaugurés en 2007, proviennent des Fonds européens susmentionnés et les paiements nationaux complémentaires s'ajoutent aux paiements directs à l'hectare et sont déboursés par l'Etat roumain en fonction de la superficie cultivée et du nombre d'animaux, conformément au modèle européen.(9).

Il existe également d'autres formes de soutien, dont la source est le budget national : l'aide aux traitements phytosanitaire d'intérêt national (OM 956/2005), le dédommagement pour les calamités naturelles, la subvention pour la prime d'assurance (loi n° 381/2002, HG n° 74/2003 modifié par la HG n°807/2005) et l'aide au crédit pour la production agricole (loi150/2005) etc.

6. La Roumanie, membre de l'OMC déjà avant l'adhésion et l'UE en tant que.

(8) La base légale pour APIA – n°13/27.02.2006

(9) La base légale est l'OU n° 123/2006 pour l'approbation du soutien financier accordé aux fermiers qui travaillent dans le secteur de la production végétale et de l'amélioration foncière.

.personne morale doit respecter les règles établies par cette organisation internationale

Cependant, si l'on se réfère aux conditionnalités prévues dans le Règlement 1782/2003 de l'UE nous pensons que les régimes d'aide établis par la PAC et accordés directement qui visent à assurer un niveau de vie équitable de la population agricole engendrent une modalité artificielle d'allocation des ressources laquelle ne respecte pas l'évolution du marché.

L'amélioration de la compétitivité dans l'agriculture communautaire et le développement d'une meilleure qualité des produits alimentaire, sans parler de l'amélioration de l'environnement du secteur, exigent une diminution des prix institutionnels des produits agricoles ainsi qu'une augmentation des coûts de ces produits dans la Communauté.

Afin de promouvoir une agriculture durable et bien orientée vers le marché, on devrait introduire un système d'aide au revenu séparé pour chaque exploitation agricole.

Sans modifier le quanta effectivement payé aux producteurs cette séparation augmenterait l'efficacité de l'aide accordé au revenu de ceux-ci.

Nous pensons que le paiement unique par exploitation agricole devrait être accordé en fonction du respect des standards de l'environnement et de la sûreté alimentaire, de la santé et du bien être des animaux.

8. Il est évident que les règles de l'OMC ne peuvent qu'influer sur la politique du Gouvernement roumain lorsqu'il s'agit d'appliquer les nouvelles règles de la PAC, puisque la Roumanie fait partie de l'UE. La stratégie agricole et rurale adoptée par la Roumanie qui comprenait les mesures à

prendre dans le cadre de cette politique, les modifications législatives et structurelles indispensables ainsi que leur calendrier pour la période 2003-2006 en étaient l'expression.

9. Les règles qu'on attend de la DOHAROUND pourraient être appliquées en Roumanie, entre autres en mettant en pratique le Plan national stratégique de développement rural de la Roumanie pour 2007-2013. Il va de soi que une des priorités de la Roumanie, en tant que membre de l'UE à partir du 1-er janvier 2007, est la restructuration et la modernisation agricole, alimentaire et forestière, ce qui est en parfait accord avec l'importance pour la Communauté du développement durable en la matière.

Les objectifs de la politique agricole de la Roumanie, pour la période 2007-2013, sont :

- l'augmentation de la compétitivité dans les domaines agro-alimentaire et forestier ;
- L'amélioration de l'environnement et de l'espace rural ;
- L'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et de diversification de l'économie rurale ;
- Le développement et le soutien des initiatives de développement local (10)

Le caractère éminemment rural de ces objectifs stratégiques permettra une évolution graduelle de la compétitivité du secteur agricole et agro-alimentaire dans le contexte des opportunités offertes par le marché commun et de l'ouverture du marché mondial.

Le processus de modernisation comporte sans doute, pour la Roumanie, une action persévérante et de longue haleine. Il s'agit de satisfaire aux exigences sanitaires et vétérinaires de l'UE, d'assurer une place de choix à la formation professionnelle, à l'organisation, à la modernisation et à l'adaptation de la production aux demandes du marché, de mettre l'accent sur la qualité des produits, en premier lieu de ceux traditionnels et écologiques, de protéger efficacement l'environnement, de produire de l'énergie renouvelable.

12. La Roumanie est membre de l'accord général CEFTA (1997)

La Roumanie est également partie d'autres accords avec des Etats non membres de l'UE. parmi lesquels nous mentionnons à titre d'exemple :

- l'Accord du 1-er février 2006 entre le Gouvernement de la Roumanie et le Gouvernement de la Turquie sur la coopération économique et technique ;
- l'Accord du 10 septembre 2001 entre le Gouvernement de la Roumanie et le Gouvernement de la Turquie concernant la coopération en matière de protection de l'environnement ;
- l'Accord du 16 novembre 2005 entre le Gouvernement de la Roumanie et le Gouvernement de la République de la Moldavie sur la coopération économique, industrielle, technique et scientifique ;
- l'Accord du 31 août 1999 entre le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation publique de la Roumanie et le Ministère de l'agriculture et de l'industrie de la République de Moldavie, sur la collaboration économique, technique et scientifique dans les domaines de l'agriculture et l'industrie alimentaire.

Les accords suscités comportent des clauses qui concernent également le commerce avec des produits agricoles. Ces clauses ne sont pas en contradiction avec les exigences de l'application de la PAC en Roumanie.

(10) Les objectifs généraux passent en revue tant les points faibles que les points forts de la situation actuelle ainsi que les opportunités d'application du Règlement n° 1698/2008.

(11) L'annexe 2 de la DNADR: l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural à partir de 2010. On fera des paiements Natura 2000 pour les terres agricoles, suite au reboisement des terres non agricoles, et des paiements Natura 2000 pour les terres forestières.

(8) Base légale pour APIA – n° 13/27.02.2006

(7) Dans la littérature de la spécialité la dualité grandes fermes – petite fermes tend à céder le pas devant la division entre fermes de (semi) subsistance et fermes commerciales. Il convient

de faire remarquer que dans l'UE il n'existe pas une définition bien établie des fermes de subsistance, en général celles-ci étant des exploitations agricoles familiales de petites dimensions dans lesquelles l'autoconsommation demeure élevée à la différence des fermes commerciales.