Retraite et agriculture en Roumanie

Une indemnité viagère aux objectifs ambigus

Retirement and Farming in Romania: an Ambiguous Life Annuity Program

Marie-Luce Ghib

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2305>

DOI : 10.4000/economierurale.2305

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2009

Pagination : 35-48

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Marie-Luce Ghib, « Retraite et agriculture en Roumanie », *Économie rurale* [En ligne], 311 | Mai-juin 2009, mis en ligne le 05 mai 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2305> ; DOI : 10.4000/economierurale.2305

Retraite et agriculture en Roumanie

Une indemnité viagère aux objectifs ambigus

Marie-Luce GHIB • Inra-Enesad, Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (Cesaer), Dijon

Introduction

En France, les politiques structurelles en agriculture, dispositif d'accompagnement de la politique de modernisation mise en œuvre dans les années 1960, ont été un élément majeur pour la restructuration des exploitations agricoles. Depuis les lois d'orientation de 1960 et 1962, en passant par le Plan Mansholt en 1968 à l'échelle de la Communauté européenne, ces politiques ont structuré les évolutions des campagnes françaises. Si d'importants débats et manifestations ont eu lieu lors de leur mise en place¹, personne ne conteste aujourd'hui ni leur rôle dans la mutation des structures, ni la modernisation de l'activité agricole qui en a découlé. L'ouverture de l'Union européenne (UE) aux pays de l'Est, et plus spécialement à la Roumanie (ainsi qu'à la Pologne), pourrait aujourd'hui reposer des questions sur l'application de ces politiques publiques dans les contextes bien particuliers de ces pays mais aussi de redéfinition des attentes vis-à-vis de l'agriculture au niveau communautaire.

Avec l'entrée de la Pologne et de la Roumanie, réapparaît un vocabulaire fréquemment employé pour caractériser l'agriculture européenne des années 1960, mais moins usité au cours de ces deux dernières décennies : on reparle de « *l'adaptation de structures "archaïques", "traditionnelles" des exploitations agricoles aux contraintes de marché* » (Berriet Sollic, 2002). L'agriculture roumaine se situe dans une phase de reconstruction après

la révolution avec, encore, de nombreuses instabilités. Après le démantèlement des structures collectives (coopératives et fermes d'État) et la rétrocession des terres à une large part de la population, elle a connu un phénomène de « retour paysan » (Von Hirschhausen, 1997). Il s'est agi d'une inversion du flux migratoire à partir de 1996, des villes vers les campagnes (Duma *et al.*, 2005) avec un retour ou une installation dans l'activité agricole. Un phénomène plus ou moins similaire a été qualifié de « repli paysan » en Pologne (Maurel *et al.*, 2003). On se retrouve donc dans un contexte bien différent de celui des campagnes françaises dans les années 1960. Les règles institutionnelles élaborées aujourd'hui en Roumanie ne répondent pas aux mêmes stratégies ni aux mêmes dynamiques que celles qui ont présidé à l'élaboration des règles similaires aux débuts de l'Union européenne. Aussi, les politiques européennes, ou à modèles ouest-européens, qui se présentent à ces nouveaux États membres, nécessitent d'être repensées ou interrogées.

Cet article vise à éclairer cette question à partir du cas roumain de la mise en place d'une « rente viagère » incitant à cesser l'activité agricole de façon définitive. Face à une grande majorité d'exploitations de semi-subsistance, à leur faible surface moyenne (environ 2 hectares), réduire le nombre d'agriculteurs est un des objectifs affichés des dernières politiques agricoles roumaines. La mise en place de politiques structurelles dont fait partie la mesure rente viagère est l'instrument d'incitation choisi par le gouvernement. Il s'agit d'un complément de retraite destiné aux propriétaires

1. Manifestation des agriculteurs à Bruxelles le 23 mars 1971 ; *Le Monde* du 25 mars 1971, « La faucille et le pavé », p. 1.

de terres agricoles âgés de plus de 62 ans, à caractère viager, d'un montant de 100 €/ha/an en cas de vente et de 50 €/ha/an en cas de location. Cette mesure nationale, se trouve être les prémices de la mise en place de la directive² européenne de la pré-retraite et a les mêmes objectifs, dont celui d'accompagner la sortie des agriculteurs âgés. Nous nous sommes intéressés à cette mesure en particulier, sa genèse, le contexte de son application, sa mise en œuvre effective des implications qu'elle pourrait avoir.

La méthodologie retenue mobilise les concepts et les outils de l'évaluation des politiques publiques. Nous avons explicité les objectifs de la mesure à partir des documents législatifs et réglementaires élaborés à cette occasion, et d'entretiens au niveau du ministère de l'Agriculture roumain et l'Agence de rente viagère. L'interprétation s'appuie sur une bibliographie de l'économie rurale française remontant aux années 1970, puisque cette mesure s'inspirait entre autres de l'Indemnité viagère de départ (IVD) française. Pour évaluer la pertinence sociale du programme sa cohérence, son efficacité, et son efficience pour les premières années de sa mise en place, nous avons traité les données statistiques disponibles de l'Institut national de statistique et de l'Agence de rente viagère, complétées par des enquêtes de terrain effectuées auprès de 48 agriculteurs roumains de plus de 62 ans du département de Mures (Ghib, 2007).

Le contexte actuel des structures agricoles majoritaires en Roumanie, avec leurs interrelations fortes à l'emploi et aux systèmes de retraite, sera tout d'abord analysé de façon détaillée. Puis nous tenterons d'étayer les observations concernant un phénomène empirique qui est celui des entrées tardives en agriculture. C'est enfin sur cette base que nous ferons une première évaluation de la rente viagère, mise en place en 2005.

Les structures agricoles de production en Roumanie

1. Une majorité de très petites exploitations

Quand en Europe de l'Ouest, sociologues et économistes posent la question des conditions de l'existence même des petites exploitations (POUR, 2007), en Roumanie prédominent les exploitations agricoles de très petites dimensions. Avec près de 3 millions d'agriculteurs dans les catégories inférieures à 8 Unités de dimension économique (UDE) sur les 4 millions recensés et des exploitations de 2 ha en moyenne, les très petites exploitations ou « *gospodaries* » ne détiennent pas moins de 70 % de la surface agricole utile d'un des pays les plus agricoles de l'UE élargie (INS, 2006a et 2006b).

Forte du quart de la population agricole européenne avec des modes de production encore très peu mécanisés, les autorités roumaines se voient sommées par la Commission européenne d'aligner la structure agraire du pays sur les modèles occidentaux (Roger, 2008). L'accent est mis sur l'adaptation de la législation à l'acquis communautaire notamment pour les secteurs vétérinaires, phytosanitaires et de la pêche³, sur la mise en place d'un dispositif efficace d'absorption des fonds communautaires (Lhomel, 2007) mais aussi dans l'amélioration de la capacité administrative. La restructuration du secteur agricole reste une notion peu précisée dans les textes européens⁴ mais elle est traduite dans les textes nationaux par une réduction de la population active totale en agriculture.

Cependant, la Commission européenne impose une législation qui touche tout particulièrement les plus petites exploitations : interdiction des foires aux bestiaux, restric-

2. Règlement (CE) n° 1698/2005.

3. Documents de stratégie et rapports de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion (1998 à 2005).

4. Voir Synthèse des rapports d'étape <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/e04108.htm>

tions sur les innombrables marchés locaux (Lhomel, *op. cit.*), mais aussi des seuils pour l'accès aux aides européennes. Toutefois, le gouvernement roumain a aussi une certaine marge de manœuvre. Ainsi, la Commission avait proposé deux seuils pour les aides du premier pilier, le gouvernement roumain a choisi le plus restrictif et donc le plus pénalisant pour les plus petites exploitations. Pour les décideurs roumains, la restructuration doit aller vers une « *diminution progressive et acceptable du nombre d'actifs agricoles* » (Guvernul României, 2007). De même, l'interdiction de circulation sur les routes nationales pour les charrettes, outil de travail largement répandu dans les fermes de subsistance, est une décision nationale. Ainsi, même si près de 36 % de la population active se trouve dans le secteur primaire, contre 15 % en moyenne pour les autres nouveaux entrants et 6 % pour les anciens membres de l'UE, cette frange conséquente de la population roumaine ne trouve pas ou peu de relais politiques qui s'attacheraient à canaliser les craintes et les colères des petits paysans (Roger, *op. cit.*). Atteindre la moyenne de ses voisins, 15 % de la population active en agriculture, implique pour la Roumanie de réorienter 2 millions de personnes hors de l'agriculture, vers les secteurs secondaires ou tertiaires ou bien de les mettre de façon effective en retraite.

2. Une activité agricole de subsistance pour les retraités

Une lecture plus approfondie des caractéristiques de cette population agricole montre qu'une grande proportion de celle-ci a plus de 65 ans et qu'elle est engagée dans cette activité dans un but de subsistance dû à des niveaux de retraites faibles. Les chefs d'exploitation de plus de 50 ans étaient 3 millions au dernier recensement agricole de 2002 (INS, 2003).

Les premières analyses qui avaient été faites après la révolution et, face au paradoxe du retour paysan identifié par Von Hirschhausen (1997), attribuaient ce suremploi

agricole à un « effet de tampon » face au chômage dû à la contraction soudaine de l'emploi dans les industries d'État (Pouliquen, 2001). Le taux de chômage officiel est aujourd'hui un des plus faibles de l'Union européenne (6 à 7 % en 2006 et moins de 3 % dans la capitale) et n'expliquerait plus ce repli agricole. Cependant, des observateurs pensent que le taux de chômage ne refléterait toujours pas l'état réel du marché de l'emploi. Il y aurait toujours une sous-estimation des inactifs, notamment en zone rurale (Lhomel, *op. cit.*). Par ailleurs, ce faible taux de chômage serait bien réel dans les villes. Néanmoins, la mobilité professionnelle et des personnes du rural vers l'urbain serait toujours entravée (prix du logement, des transports, accès à l'information, accès à la formation). Nous pouvons aussi voir dans le suremploi agricole un vieillissement réel de la population agricole. Ce phénomène d'emploi agricole observé dans les années 1990, était essentiellement dû aux ouvriers des industries ayant été placés en préretraite et étant retournés à la terre. Ils auraient aujourd'hui, c'est à dire 15 ans après, atteint l'âge de la retraite mais ne quitteraient pourtant pas cette activité leur procurant un revenu complémentaire indispensable dans un contexte économique encore difficile. À l'opposé, l'installation de jeunes (moins de 40 ans) ne semble pas importante : ils n'ont ni la maîtrise foncière ni les capitaux suffisants, encore aux mains des aînés, pour engager une activité agricole et préfèrent quand ils en ont l'opportunité, migrer vers les villes ou à l'étranger.

L'hypothèse que les entrées tardives en agriculture n'aient été que passagères et conjoncturelles aux années 1990, au moment où la forte restructuration de l'économie roumaine était vérifiée, impliquerait que d'ici 10 ou 20 ans, lors des décès de ces retraités, on aurait une libération suffisante pour permettre la restructuration du foncier. Malgré tout, l'analyse des entrées et sorties nettes de l'agriculture par classe d'âge nous

Figure 1. Schématisation théorique des mouvements principaux entre entrées et sorties des chefs d'exploitation agricole attendus

Source : conception de l'auteur

Figure 2. Différence des pyramides d'âge ASA 2005 et RGA projeté-corrigé

Source : calculs de l'auteur

permet de faire l'hypothèse que le phénomène d'entrées tardives liées à la retraite dans l'activité agricole continue encore aujourd'hui. La figure 1 schématise une situation « théorique » dans laquelle il n'y aurait pas ces entrées tardives, et de la comparer à une situation des entrées et sorties nettes que nous avons estimées à partir du Recensement de l'agriculture (RGA, 2002) et de l'enquête structure (ASA, 2005).

À partir de la population des chefs d'exploitation de 2002 dont nous connaissons l'âge, nous avons projeté la pyramide des âges en 2005, corrigée par une estimation de la population décédée sur ces 3 ans (INS, 2006d). Enfin, nous avons comparé cette pyramide des âges, projetée en 2005 à partir

du RGA 2002, à celle établie en 2005 par l'enquête structure.

La différence entre la population de chefs d'exploitation recensés dans l'ASA 2005 et la projection effectuée à partir du RGA 2002 représente les entrées et sorties nettes de chefs d'exploitation agricole par classe d'âge (figure 2).

Cette comparaison montre des sorties précoces de chefs d'exploitation entre 28 et 37 ans, alors que les entrées se situeraient principalement à partir de 58 ans. La tendance obtenue est celle qui est représentée sur la figure 1 – « estimées entre 2002 et 2005 en Roumanie ». Dans la dynamique roumaine, un phénomène différent de celui théorique apparaît, que l'on qualifiera

Figure 3. Rapport des migrations rural-urbain/urbain-rural par classes d'âge

Source : à partir des données de INS (2006c)

d'entrées tardives. L'activité agricole n'attirerait que peu les jeunes ou du moins ils ne seraient pas directement chefs d'exploitation. Aussi, les preneurs de décision seraient renouvelés majoritairement par des personnes de plus de 40 ans, avec probablement comme conséquence un faible dynamisme en matière d'investissement dans les exploitations.

Cette comparaison est faite à partir des données de l'enquête structure 2005 effectuée sur 8% des exploitations dont les résultats sont ensuite extrapolés. L'enquête structure a été construite pour être représentative des orientations de production et des dimensions économiques des exploitations à un niveau régional. L'âge de l'exploitant n'a pas été pris en compte dans la construction de cette enquête. Aussi, ces résultats ne peuvent être considérés que comme des indices des processus en cours, qu'il faudrait confirmer par des investigations plus approfondies. C'est pourquoi nous avons cherché à vérifier si

ce phénomène était visible à travers l'analyse des migrations internes entre l'urbain et le rural⁵ par classe d'âge entre 1996 et 2006 (figure 3).

La figure 3 présente le rapport des migrations rural-urbain, urbain-rural par classe d'âge. L'utilisation d'un rapport des deux migrations permet de supprimer les effets de nombre de migrants que nous savons être plus important dans les classes d'âge les plus jeunes (ainsi sur les dix dernières années, la classe d'âge des 20-39 ans a connu une moyenne 77 000 migrants par an, contre 30 000 pour les 40-59 ans et 8 500 pour les plus de 60 ans). Ainsi, les classes d'âge dont le rapport reste proche de 1, connaissent des migrations égales entre les zones rurales et urbaines, alors que les rapports les plus élevés seront ceux des classes d'âge qui ont des migrations plus importantes vers les zones urbaines et inversement les rapports les plus proches de 0 sont ceux des classes migrant majoritairement vers le rural.

5. Les zones rurales sont définies par défaut des zones urbaines. Celles-ci sont qualifiées selon leur statut administratif. Ces distinctions ne font pas appel au seul critère du seuil d'habitant mais à d'autres, plus complexes : villes et campagnes

se différencient essentiellement par un niveau d'autonomie de fonctionnement dans les domaines de la production et des services, et par la qualité et la quantité de leur infrastructures (Emsellem, 2002).

Les migrations urbaines majoritaires s'observent nettement dans le cas de la classe d'âge des 20-39 ans. Les classes d'âge les plus âgées se retrouvent dans les migrations majoritaires vers le rural. On peut donc supposer, à partir de cette figure, l'existence d'un cycle de vie lié à l'emploi et à l'habitat. Le développement des villes et leur expansion peuvent expliquer une part des migrations vers le rural avec une vocation résidentielle. Cependant, dans le contexte roumain dont la singularité est la part importante des personnes ayant une activité agricole en zone rurale – 85 % de la population rurale est active en agriculture, en activité secondaire au moins (Guvernul României, *op. cit.*) –, la correspondance entre la migration et l'entrée ou la reprise d'une activité agricole, même de petite taille est fortement plausible. Cela soutient l'hypothèse que devenir agriculteur se fasse parallèlement à la prise de retraite ou à la libération de la maison et des terres par le décès ou l'âge avancé de parents ruraux.

La dynamique serait donc une reproduction des structures par une reproduction des conditions de vie et des modes de production, avec un immobilisme de la structure générale, qui entraverait la volonté de modernisation du secteur agricole, en raison de la faible propension à investir des personnes plus âgées.

3. Législation foncière instable et morcellement du foncier

Cet immobilisme apparent de la structure agricole repose en outre, selon de nombreux observateurs, sur le morcellement très important du foncier (entretien au ministère de l'Agriculture, auprès d'universitaires, agents cadastraux, et aussi avec les auteurs de l'étude préparatoire pour la FAO (Alexandri *et al.* 2003). La rétrocession des terres et le faible dynamisme du marché foncier qui a suivi ont laissé un cadastre fortement morcelé avec des parcelles pouvant atteindre trois mètres de largeur. Ce découpage extrême de

l'outil de production qu'est le foncier, est perçu comme une contrainte supplémentaire à la mécanisation des exploitations et donc à leur rentabilité.

La construction de la législation foncière fragilise encore le cadre juridique. La restitution des terres s'est accompagnée de la restitution partielle des titres de propriété. Si la majorité des propriétaires ont acquis aujourd'hui leur titre officiel, des litiges sont encore en cours et diminuent la confiance dans les transactions foncières. Les évolutions dues aux aménagements fonciers sous le communisme (urbanisation, construction de route et de voies ferrées, endiguement...) ont diminué les surfaces agricoles redistribuables. Les modifications successives de la loi relative à cette redistribution, notamment sur les surfaces maximum pouvant être redistribuées, placent les instances de redistribution face à de réelles difficultés à satisfaire tous les candidats à la propriété.

Cependant, il semblerait que la plus grande contrainte sur la fluidité du marché foncier soit la mise à jour du cadastre. La question de la propriété privée ne s'étant que très peu posée sous le régime communiste, les services cadastraux se retrouvent en 1990 avec un renouvellement quasi complet de ses documentations à réaliser mais surtout avec une prolifération de petites propriétés qui doivent référencer la moindre lamelle de terre. En plus de la gestion administrative de ces démarches, les frais liés à ces actes d'enregistrement cadastraux n'ont été que très récemment abaissés à 10 % maximum de la valeur de la terre⁶, alors qu'ils pouvaient atteindre jusqu'à 150 % du prix du foncier. Ces contraintes accentuent donc le blocage du marché foncier que l'on attribue généralement aux spéculations préadhésion. Les ventes de terres n'auraient touché que 3,1 % des terres agricoles totales entre 1999 et 2004 (Dumitru *et al.*, 2004).

6. Loi de juillet 2007 n°217/2007.

Ambivalence des objectifs de la rente viagère

1. La rente viagère, un moyen pour pallier le faible niveau de retraite

Parmi les politiques publiques et plus spécialement parmi les politiques agricoles, les politiques structurelles ou foncières ont pour objet d'orienter (avec plus ou moins de force selon les différentes directions et les régimes politiques), la taille, le mode de gestion ou la démographie des structures agricoles. C'est avec ce dernier objectif qu'ont été mises en place dans différents pays⁷ les mesures d'aide au départ de l'activité agricole, avec des mesures de compléments de retraite ou de préretraite.

Le complément de retraite est une aide à caractère viager, souvent gouvernementale, qui vient s'ajouter au montant de la pension au moment de la prise de retraite. Elle est le plus souvent conditionnée à l'arrêt par cession de l'exploitation agricole ou des terres. La préretraite est, elle, une aide ponctuelle ou annuelle qui anticipe la prise de retraite. Elle est versée jusqu'à l'âge théorique du départ en retraite. Le complément de retraite est souvent confondu avec la préretraite. Il s'agit pourtant de deux politiques structurelles bien différentes. La rente viagère, tout comme l'Indemnité viagère de départ (IVD), qui a existé en France, sont des mesures qui permettent de compléter les retraites des agriculteurs jugées trop faibles. Elles coexistent d'ailleurs avec la retraite alors que la préretraite est prévue pour anticiper l'arrêt de l'activité, et ne se met en place que lorsque les niveaux de retraites ont rattrapé les niveaux moyens de vie.

7. En France, l'Indemnité viagère de départ (IVD) a été institué en 1962 ; une mesure semblable date de 1969 en Allemagne; en 1962 aux Pays-Bas et mai 1971 en Belgique (Weber, 1996). Le dispositif de préretraite a été introduit une première fois par la CEE en 1972 (D 72/160/CEE), puis deux réformes en 1988 (R CEE n° 1096/1988) et en 1992 (R CEE n° 2079/1992) ont donné de l'essor à cette mesure qui a pu être appliquée différemment selon les États membres.

L'abaissement de la moyenne d'âge des chefs d'exploitation a été vu comme une des réponses aux crises agricoles mais aussi comme un appui aux processus de modernisation des structures agricoles (Allaire et Daucé, 1994). Les agriculteurs plus jeunes étaient sensés être plus dynamiques, plus ouverts au changement et donc à la modernisation. Avant toute chose, les libérations de terre ont fourni l'opportunité d'agrandir les surfaces des exploitations existantes et par conséquent de diminuer le nombre d'exploitations agricoles. La finalité était d'atteindre la taille optimale nécessaire à la mécanisation, aux investissements en capital et humains dans l'entreprise. La vision française de cette optimalité s'apparente à l'exploitation moyenne familiale en croissance (Bouteille *et al.*, 1986), ce que la loi d'orientation de 1960 appelait l'exploitation à 2 UTH. Ce modèle repris ensuite au niveau européen, notamment dans le plan Mansholt en 1968 et pour être efficace suppose l'existence d'une limitation des économies d'échelles en agriculture, ce que Boussard (1987) met en évidence. De plus, le caractère familial est considéré comme plus efficace car la main-d'œuvre est directement intéressée par les bénéfices de l'exploitation.

Historiquement, le complément de retraite, quand il a été utilisé, est toujours apparu avant la préretraite. Il répond au phénomène de persistance dans l'activité agricole des classes d'âge ayant atteint l'âge de la retraite. Cette persistance a plusieurs raisons économiques et sociales qui sont le faible montant des niveaux des retraites qui obligent à poursuivre (ou reprendre) l'activité agricole. C'est aussi le statut social afférent à cette activité qui décale son abandon : l'habitude du travail, la peur de s'ennuyer, la crainte du jugement de son entourage, sont autant d'éléments de recul face à l'arrêt de l'activité (Brisson, 1975).

D'autre part, la mise en place de la préretraite nécessite non seulement un montant suffisamment attractif pour qu'elle s'applique mais aussi un appareil de suivi des

exploitants pour connaître leur ancienneté dans l'activité à titre principal (Weber, 1996).

2. La rente viagère, pour stimuler le marché foncier

La mesure rente viagère en Roumanie s'est déroulée dans le contexte de la préadhésion à l'Union européenne. C'est très clairement sur le triptyque européen des trois agricultures que s'est construite la rente viagère. Les décideurs sont alors portés par cette vision qu'ils ont d'ailleurs formalisée lors de la rédaction du Programme national stratégique en vue de préparer le Plan national de développement rural. Ainsi, sont identifiées :

- les agricultures commerciales, insérées au marché ;
- celles de semi-subsistance qui peuvent encore atteindre le caractère commercial ;
- les agricultures de subsistance pour qui un « *decent phasing out* », c'est-à-dire une diminution progressive du nombre d'agriculteurs doit être mise en place.

Parallèlement, le modèle de l'exploitation agricole de taille moyenne à caractère familial est encouragé dans les discours et dans les documents stratégiques (Aliantei, 2004 ; Guvernul Romaniei, 2007).

Une prudente rétrospective historique, à ce stade de la réflexion, peut s'avérer riche d'enseignements. Dans les années 1960, l'IVD connaissait des objectifs multiples : démographique, productif, structurel et social (Klatzmann, 1981). Il en est de même pour la rente viagère aujourd'hui ; cependant la hiérarchisation de ces objectifs diffère selon l'importance donnée aux objectifs productif et structurel dans le déroulement de la procédure.

Cette mise à jour des objectifs a pu être réalisée grâce au suivi des textes juridiques la concernant mais aussi aux choix arbitrés sur la population ciblée. En effet, elle a connu des modifications durant la préparation de la loi de rente viagère parallèlement

aux débats sur les objectifs que la mesure devrait porter.

La population cible finalement choisie concerne les propriétaires fonciers âgés (*cf. annexe*) représentent plusieurs catégories de personnes. En effet, la redistribution des terres par les lois 18/1991 et 1/2000 a été au bénéfice des descendants des anciens propriétaires terriens dépossédés par la collectivisation, des anciens travailleurs des coopératives (retraite agricole) mais aussi d'autres personnes qui ont fait la demande ultérieure de terre auprès des mairies (cas des communes avec des terres excédentaires, Von Hirschhausen, *op. cit.*).

*Dans un premier temps, les objectifs structurels et sociaux étaient mis en avant. Le choix était donc de cibler la population des propriétaires retraités des coopératives⁸. Ils avaient en effet de faibles montants de pension et possédaient de la terre, au titre de leur participation aux coopératives, mais aussi souvent d'anciennes propriétés collectivisées puis restituées. Ce choix s'avérait intéressant d'un point de vue du suivi du programme : connaissance de la population cible, association d'un aspect social⁹ qui justifiait un montant d'indemnité élevé : 300 euros/ha vendu/an pour Dumitru et al. (*op. cit.*) ; 240 euros/ha vendu/an pour Alexandri et al. (2004).*

Dans un second temps, les débats ont montré que d'autres propriétaires fonciers, non retraités des coopératives, pouvaient aussi être intéressés par cette mesure et que leur insertion pourrait élargir l'impact structurel, mais peut-être aussi social. En effet, les anciens coopérateurs n'ont reçu à ce seul

8. En août 2007, 930 000 personnes, selon le gouvernement, lors des débats d'augmentations des retraites.

9. Les montants des retraites agricoles sont les plus bas. Ils s'élevaient à 38 €/mois en 2006 après avoir connu des augmentations importantes : en 2003 ils étaient encore de 12 €/mois, contre 60 €/mois pour la moyenne des systèmes de retraite (INS, 2007).

titre que des lopins de 50 ares. Les parcelles de plus grande taille avaient été restituées, elles, au titre de la propriété antérieure. Or les coopérateurs n'étaient pas les seuls à avoir possédé auparavant des terres agricoles. La faiblesse supposée des superficies détenues par les anciens membres des coopératives ne permettait pas d'assurer la finalité de restructuration foncière contenue dans la mesure de la rente viagère. Aussi, il fut décidé d'ouvrir la population cible à :

- d'une part, des personnes ayant travaillées dans l'industrie sous le communisme mais étant retournées vers l'activité agricole sur leur terres ou celles héritées (et rétrocédées) ;
- d'autre part, aux nombreux ruraux ne touchant pas de retraites mais possédant des terres (c'est souvent le cas des femmes).

Même si l'objectif structurel a ici finalement dominé, l'ouverture de la population ciblée à des populations en difficultés et qui ne relevaient pas des retraites agricoles, a eu pour conséquence de diluer le rôle du ministère de l'Agriculture dans une problématique plus globale, et non pas propre à l'agriculture. Une proposition de participation conjointe des deux ministères de l'Agriculture et du Travail n'a pas abouti.

Enfin, la population cible s'est encore élargie avec la prise en compte de la catégorie des propriétaires de terres à l'abandon¹⁰, souvent âgés, éloignés de la localisation des terres, voire urbains, mais qui ne veulent pas vendre leurs terres car les prix proposés ne sont pas assez attractifs. Les terres en friche sont en effet rendues responsables de perte de capacité de production mais posent aussi des questions d'écologie, car elles sont des foyers de reproduction des adventices en

plein cœur de zones de production.

À l'origine de la mesure, la population cible était celle qui travaillait encore la terre, puis la cible est passée à une population possédant la terre. L'objectif social est peu à peu mis de côté comme le montre le montant choisi pour la rente, de 100 euros/an/ha vendu contre les 240 et 300 proposés plus tôt. Les objectifs finaux se retrouvent donc être surtout structurels, en stimulant le marché foncier et de la location par la libération de terres agricoles. Cependant, l'absence de contraintes en surface et en âge sur le repreneur limite cette mutation structurelle dans la mesure où rien n'oblige à ce que les terres reprises servent à conforter la situation foncière de jeunes agriculteurs ayant des gains potentiels de productivité importante (Butault et Delame, 2003). Elle montre bien que l'objectif démographique (rajeunissement de la pyramide des âges des chefs d'exploitation) n'a pas été retenu, et que celui d'amélioration des structures foncières des exploitations s'est fait dans une vision libérale, c'est à dire que l'on compte sur le marché pour faire une allocation optimale des terres libérées vers les exploitations qui seront viables. L'objectif productif basé sur les niveaux des productivités obtenues dans la période d'avant 1989 (Cotea, 2003) reprend alors une place centrale suivant l'hypothèse selon laquelle le potentiel de production est important grâce aux conditions climatiques et pédologiques, mais est sous-exploité.

Dans le même temps, le nombre important d'agriculteurs serait de nature à déconseiller la mise en place d'incitation à l'installation pour les jeunes agriculteurs. Nous verrons pourquoi cette analyse peut être discutée notamment aux vues du choix de l'exploitation moyenne familiale comme modèle.

3. Une mesure à l'efficacité limitée

Les données obtenues auprès de l'Agence nationale de rente viagère sur les dossiers en cours au 3 juillet 2007 ont permis de réaliser une analyse des premiers résultats de la

10. Il y aurait 1 à 2,5 millions d'hectares de friche chaque année. 40 à 45 % des propriétaires ne travaillant pas leur terre vivent en ville, les autres seraient des ruraux avec des problèmes de santé ou des moyens financiers trop faibles pour la mise en production

Figure 4. Modalités de cession des terres sur la période 2005-juillet 2007

Source des données : Agence nationale de rente viagère

mesure et des caractéristiques des rentiers. Les informations restent cependant simples et ne permettent pas d'être recoupées avec les données individuelles d'autres sources de données (recensement ou enquête structure). La première partie correspond aux informations administratives nécessaires à la constitution du dossier : nom, prénom, code numérique personnel, surfaces louées ou vendues, adresse et localisation de la majorité des terrains agricoles.

Au 3 juillet 2007, 26 067 demandes avaient été déposées depuis l'ouverture des Agences de rente viagère (fin 2005, début 2006), et étaient acceptées et mises en paiement sur un total de 1,5 million de personnes répondant *a priori* aux conditions minimales d'éligibilité de la rente viagère. Ce qui reste faible par rapport aux attentes du ministère (attente de 70 000 dossiers, fin 2007).

En termes de surface, cela correspond à 19 335 ha vendus et donc libérés durablement, et 114 944 ha ont été loués et donc libérés de façon temporaire (jusqu'à la succession). Les terres exploitées par la population cible sont estimées à 3 millions d'hectares¹¹, soit

11. Le calcul est effectué sur la base d'une population cible estimée à 1,5 million de personnes ayant une surface moyenne de 2 ha.

21 % des terres totales travaillées. La mesure a donc concerné 4, 5 % de la superficie détenue par la population cible et seulement 0,13 % de l'ensemble des terres. Si l'on compare les surfaces vendues qui ont bénéficié de la rente viagère elle représente 7,6 % des surfaces annuelles vendues en moyenne sur la période 1998-2002.

La cause de cette faible adhésion à la mesure pourrait être un manque d'information de la population cible ou bien une confusion avec d'autres mesures proposées de manière concomitante. Elle intervient dans une période de grandes modifications des politiques agricoles avec notamment la mise en place des paiements directs, dont le montant (partie financée par l'UE) est lui aussi de 50 €. Cette observation nous paraît d'autant plus plausible que la rente viagère aurait dû avoir un effet d'opportunité important pour les « *gospodaries* »¹² dans lesquelles les descendants sont ceux qui travaillent effectivement les terres alors que les parents sont encore nommés chef d'exploitation. Sans changer le système de production ni la taille de la structure, ces exploitations pourraient bénéficier d'un revenu complémentaire en

12. Très petites exploitations.

déclarant que les parents louent leurs terres aux enfants. Cela ne ferait que mettre à jour un système préalablement existant. Mais selon les informations sur la localisation des cédants dans le département de Mures, ceux-ci vivraient principalement en zone urbaine, ce qui tendrait à faire penser que les bénéficiaires ne seraient pas des anciens agriculteurs vivant encore sur leur exploitation.

Par ailleurs, on remarque une grande proportion des terres cédées en location ou *arenda*¹³ (figure 4), ce qui pourrait confirmer les difficultés administratives encore présentes pour les contrats d'achat-vente mais aussi poser la question de l'attractivité financière de la mesure pour la vente.

Enfin, le contexte décrit plus haut dans lequel a été mis en place cette mesure pousse à s'interroger sur sa pertinence. Si la rente viagère permettait, comme elle le devrait, de libérer d'importantes surfaces de foncier, et en l'absence de conditions sur les repreneurs (taille, âge du chef d'exploitation, présence d'un projet de modernisation), deux types de scénarii pourraient alors entrer en jeu :

- sous l'hypothèse du phénomène d'entrées tardives et toujours sans mesure à destination de l'installation des jeunes, les surfaces agricoles seraient toujours mobilisées par la troisième catégorie : les repreneurs âgés, notamment par location ;
- si le phénomène d'entrées tardives n'était pas vérifié et aux vues du peu d'installation agricole en l'absence d'aide à l'installation, les terres bénéficieraient aux plus grandes structures (ne répondant pas aux critères de l'exploitation familiale) financièrement capable de les absorber. En effet, l'arrêt des petites mais nombreuses exploitations agricoles à la mort des exploitants ne pourrait pas être compensé par le peu de jeunes s'installant actuellement en agriculture sous le mode

de l'agriculture familiale, d'autant plus si cette « sortie de l'agriculture » est accélérée par la mesure de rente viagère.

Dans les deux cas, elle ne concourrait pas à encourager le modèle des exploitations familiales modernisées. Le soutien à l'installation des jeunes nous semble donc l'objectif primordial à poursuivre, dans le cas bien sûr où c'est réellement l'exploitation moyenne familiale qui est le modèle souhaité. En prenant en compte le contexte social plus général, nous nous interrogeons sur la pertinence de pousser les agriculteurs âgés hors de l'agriculture. Les niveaux de retraites qui devraient être augmentés en 2008 seront sans doute les meilleurs incitateurs à la cessation d'activité effective. Resterait alors cependant entier le problème de l'affectation des terres qui ne seraient plus nécessaires à la subsistance de ces anciens agriculteurs âgés.

Conclusion

Cette incursion de deux ans dans un mouvement de vaste ampleur d'intervention publique n'a pas vocation à prévoir de façon certaine les mutations qui vont s'opérer (ou pas). Mais la dynamique d'entrées et de sorties de l'activité agricole nous permet d'interroger la pertinence de cette politique. Comme nous l'avons observé, la mise en œuvre de la mesure de rente viagère ainsi que la période dans laquelle elle se met en place sont probablement les raisons de sa faible attractivité. L'IVD en France avait eu une efficacité certaine pour les premières années de sa mise en place, mais le phénomène d'entrées tardives était quasiment inexistant. Ce phénomène en Roumanie ne pourra réellement être confirmé dans le temps qu'avec un suivi régulier de l'évolution de la population d'agriculteurs. Dans ce cadre, la mise en place du registre national des agriculteurs, initié en 2005, se révèle un outil d'analyse précieux pour les années à venir.

Finalement, cette mesure qui ne semble pas avoir, en effet, un succès retentissant,

13. Pour une analyse détaillée des pratiques contractuelles foncières, voir Amblard, 2006

nous permet cependant d'aborder les dynamiques de reproduction des exploitations mais aussi d'analyser les orientations données par le ministère de l'Agriculture sous diverses influences.

L'avenir de la production roumaine et de sa compétitivité passent avant tout par le devenir de ces micro-fermes, et donc de ses exploitants

actuels ou futurs. Les évolutions à venir des montants de retraite nous montreront si c'est un phénomène conjoncturel. ■

Remerciements

L'auteure tient à remercier tous les relecteurs pour leurs remarques qui ont permis d'améliorer le texte.

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. Bucarest, IEA, étude préparatoire pour la FAO, 84 p.
- Alexandri C. (2004). *Effects of release of farmer pensioners from agricultural activities – Romania's case*. IAMO Forum "The rôle of agriculture in Central and Eastern European rural Development: Engine of change or social buffer?" Halle (Saale), 4-6 November.
- Aliantei (2004). Programul Aliantei PNL-PD pentru Dezvoltare Rurala, Agricultura, Silvicultura si Piscicultura. MARD, document interne, Bucarest, mars, 77 p.
- Allaire G., Daucé Ph. (1994). *La pré-retraite en agriculture : un impact démographique et structurel certain*. INRA Sciences Sociales, Recherches en Économie et Sociologie Rurales, n° 4, juillet, p. 1-4.
- Amblard L. (2006). *Les pratiques contractuelles foncières dans une économie en transition, le cas du département d'Alba en Roumanie*. Thèse présentée à l'ENSA Montpellier, 302 p.
- Berriet Sollic M. (2002). 40 ans de politiques agricoles : bilan et enjeux. In Sylvestre J.-P. (Ed.), « *Les campagnes françaises* », Educagri Editions, 344 p.
- Boussard J.-M. (1987). *Économie de l'agriculture*. Paris, Economica, 320 p.
- Bouteille A., Comby J., Coulomb P. (1986). *40 ans de Politique foncière en France*, Paris, Economica, 227 p.
- Brisson A. (1975). Essai de Bilan de l'IVD. Paris, CNASEA, SFER, *Économie Rurale*, n° 105, janvier-février, p 65-66.
- Butault J.-P., Delame N. (2003). *La disparition des exploitations s'accélère sans concentration excessive*, Agreste Cahiers n° 3, juillet, p 17-26.
- Cotea V. (2003). *Sa ridicam agricultura la potentialul ei natural*. In Dezbaterea națională „Lumea rurală - astăzi și mâine”, organizată de Academia Română și Academia de Științe Agricole și Silviculture „Gheorghe Ionescu Șișești”, Bucarest.
- Duma V., Molnar M., Panduru F., Verger D. (2005). Roumanie : une agriculture de survie, après l'industrialisation forcée. *Économie et statistique*, n° 383-384-385.
- Dumitru M., Diminescu D., Lazea V. (2004). *Dezvoltare rurala si reforma agriculturii Romanesti*, Bucarest, CEROP, 101 p.
- Emsellem, K. (2002). *De l'idéal à l'idéal, du matériel à l'inscription forcée dans l'espace : les différents états de la ville roumaine*. Avignon, Groupe Dupont, Geopoint, L'idéal et le matériel en Géographie, Université d'Avignon, 29-30 mai, 356 p.
- Ghib, M.-L. (2007). *Restructuration foncière et sortie de l'agriculture en Roumanie : analyse de la mesure de rente viagère*. Mémoire de recherche Master 2 présenté à l'Université de Bourgogne, (ENESAD, ENGREF), septembre, 76 p.

- Guvernul României (2007). Ministerul Agriculturii, Padurilor și Dezvoltării Rurale, *Planul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală 2007-2013*. Bucurest, MADR, 109 p.
- Institutul Național de Statistică (INS) (2003). *Recensamente General în Agricultură*. Bucurest.
- Institutul Național de Statistică (2006a). *Ancheta Structurală în Agricultură (Vol I și II)*. Bucurest.
- Institutul Național de Statistică (2006b). *Tipologia și dimensiunea economică a exploatațiilor agricole în anul 2005*. Bucurest.
- Institutul Național de Statistică (2006c). *Mobilitatea teritorială internă a populației României*. Bucurest.
- Institutul Național de Statistică (2006d). *Anuarul Demografic al României*. Bucurest.
- Institutul Național de Statistică (2007). *Numarul de pensionari și pensia medie lunară, anul 2006*. Bucurest.
- Klatzmann J. (1981). Les conséquences économiques de l'indemnité viagère de départ. *Économie Rurale*, n° 146, novembre-décembre, p. 30-36.
- Lhomel E. (2007). Roumanie 2006-2007; Bourbier politique et envolée économique. La Documentation française, *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1062, juillet-août, p. 184-196.
- Maurel M.-C., Halamska M., Lamarche H. (2003). *Le repli paysan. Trajectoires de l'après communisme en Pologne*. L'Harmattan, coll. « Pays de l'Est », 252 p.
- Pouliquen A. (2001). L'agriculture néo-paysanne roumaine : le tampon social contre la relance globale. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 32, n°2, p. 121-153.
- POUR (Revue) (2007). *Dossier Petites exploitations : passé ou futur de l'agriculture ?* GREP, La revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective, n°194, juin, 181 p.
- Roger A. (2008). Subversions locales et usages partisans des politiques européennes. L'exemple de la petite viticulture en Roumanie. *Politix*, Vol 21- n°83/2008, p 179-202.
- Von Hirschhausen B. (1997). *Les nouvelles campagnes roumaines : paradoxes d'un retour paysan*. Paris, Edition Belin, 239 p.
- Weber V. (1996) *Analyse de la politique agricole structurelle communautaire et évaluation de son efficacité*. Thèse présentée à l'Université de Bourgogne, Laboratoire CESAER, 526 p.

ANNEXE

Diversité des statuts fonciers et des types de population ciblés par la rente viagère

Statut de la terre	Statut des agriculteurs		Ne travaillant pas la terre
Propriété non collectivisée (zone de montagne particulièrement)	Retraite agricole	– pas d'information –	Location à un tiers (380 000 petites exploitations n'ont pas de terrains agricoles en propriété et sont donc des locataires potentiels)
	Autre retraite ou pas de retraite	Continuité de l'activité agricole, sur une exploitation, souvent suffisamment rentable car elle a pu s'agrandir	ou terres à l'abandon (1 à 2,5 millions d'hectares de friches chaque année),
Anciennes propriétés, collectivisées, rétrocédées	Retraite agricole	Villageois qui ont continué à travailler dans les coopératives et fermes d'État après la collectivisation.	souvent de milieu urbain (40 à 45 % des propriétaires ne travaillant pas leur terre vivent en ville)
	Autre retraite ou pas de retraite	Population ayant été appelée à travailler dans l'industrie qui a récupéré ou hérité des terres. Poursuite de l'activité en complément ou remplacement de la retraite	
Terres rétrocédées au titre de la participation aux coopératives	Retraite agricole ¹⁴	Cas des villageois qui ont été appelés à travailler dans les coopératives et les fermes d'État après la collectivisation, souvent les femmes des zones rurales.	ou alors milieu rural avec des problèmes de santé ou des moyens financiers trop faibles pour la mise en production
	Autre retraite ou pas de retraite	Population qui n'a pas touché de retraite de la coopérative pour des problèmes administratifs (ex : inscription sur la part de la belle-mère) mais qui a bénéficié d'une parcelle.	

14. Selon le gouvernement, en août 2007 lors des débats d'augmentations de retraites : 930 000 personnes.