European Network for Rural Development

Réseau européen de développement rural

L'agriculture de semi-subsistance en Europe: concepts et questions clés

Document de référence préparé pour le séminaire
«L'agriculture de semi-subsistance dans l'UE: situation actuelle et perspectives»

Sibiu, Roumanie, 13 – 15 octobre 2010

Ce document de référence a été commandé à l'occasion du séminaire du Réseau européen de développement rural baptisé «L'agriculture de semi-subsistance dans l'UE : situation actuelle et perspectives», organisé du 13 au 15 octobre 2010 à Sibiu (Roumanie). L'objectif de ce séminaire est d'évaluer la situation actuelle de l'agriculture de semi-subsistance dans l'UE-27 et les politiques qui la concernent, et de passer en revue les défis, les besoins et les perspectives de cette forme d'agriculture et son incidence sur l'environnement rural et la société.

Le document a été préparé par Sophia Davidova[1,2], avec la collaboration de Matthew Gorton et Lena Fredriksson[3], pour le compte du Réseau européen de développement rural. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur. Elles ne reflètent pas celles de la Commission européenne.

[1] Sophia Davidova est maître de conférence en politique agricole européenne, faculté d'Économie, Université de Kent, Canterbury, CT2 7NZ UK, courrier électronique: S.M.Davidova@kent.ac.uk.

[2] L'auteur remercie Dominika Milczarek-Andrzejewska, Tomasz Wołek, Attila Jambor et Cosmin Salasaan pour leurs précieuses informations.

[3] Matthew Gorton est chargé d'enseignement à la faculté de commerce de Newcastle, université de Newcastle, Newcastle upon Tyne, NE1 7RU UK, courrier électronique: matthew.gorton@ncl.ac.uk et Lena Fredriksson est doctorante à la faculté d'Économie de l'université de Kent, Canterbury, CT2 7NZ UK, courrier électronique: lef8@kent.ac.uk.

Table des matières

GLOSSAIRE 4
RÉSUMÉ 5
1. INTRODUCTION 8
2. DÉNOMBREMENT DES EXPLOITATIONS DE SUBSISTANCE (ES) ET DE SEMI-SUBSISTANCE (ESS) 9
3. QUI SONT LES EXPLOITANTS DES FERMES DE SUBSISTANCE ET DE SEMI-SUBSISTANCE? 17
4. RÔLE DES PETITES EXPLOITATIONS ET DES EXPLOITATIONS DE SEMI-SUBSISTANCE POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL 20
5. COMMENT LES ES ET ESS SE SONT-ELLES ADAPTÉES À L'ÉVOLUTION DE LEUR ENVIRONNEMENT? 27
6. APPROCHES POLITIQUES 29
7. CONCLUSIONS 41
RÉFÉRENCES 45
APPENDIX 1: STATISTICAL INFORMATION 48
ANNEXE 2 ÉTUDE DE CAS: LES EXPLOITATIONS DE SEMI-SUBSISTANCE EN HONGRIE 51
2.1 DÉFINITION DE L'ES ET ESS 52
2.2 LES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES ESS 55
2.3 LE DEVELOPPEMENT DES ESS DEPUIS L'ADHESION DE LA HONGRIE A L'UE 56
2.4 LA PRODUCTION DES ESS 57
2.5 LES MESURES DE POLITIQUE NATIONALE EN FAVEUR DES ES ET DES ESS 58
2.6 LES MESURES VISANT A SOUTENIR LA RESTRUCTURATION DES ESS 59
2.7 LES LEÇONS A TIRER DE L'EXPERIENCE HONGROISE 61
RÉFÉRENCES DE L'ANNEXE 2 62
ANNEXES APPENDIX 2 63
ANNEXE 3 ÉTUDE DE CAS: LE RÔLE DES ES ET ESS DANS LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS EN ROUMANIE 73
3.1 INTRODUCTION 74
3.2 QUEL EST LE LIEN ENTRE LES ES/ESS ET LES BIENS PUBLICS? 74
3.3 LES EXPLOITATIONS DE SUBSISTANCE & DE SEMI-SUBSISTANCE EN ROUMANIE ..75
3.4 QUELS BIENS PUBLICS LES ES ET LES ESS FOURNISSENT-ELLES? 76
3.5 ÉVALUATION DES FACTEURS MENAÇANT LES COMMUNAUTÉS AGRICOLES DE PETITE TAILLE 78
3.6 ÉTUDE DE CAS: ADEPT ET TARNAVA MARE 80
3.7 CES EXEMPLES ILLUSTRENT LES POINTS SUIVANTS: 86
3.8 CONCLUSIONS 87
RÉFÉRENCES ANNEXE 3 90
ANNEXE 4 ÉTUDE DE CAS : MICRO-EXPLOITATION (CROFTING) EN ÉCOSSE - RÉPONDRE AUX BESOINS DES ESS À TRAVERS LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL 92
4.1 CONTEXTE HISTORIQUE ET GÉOGRAPHIQUE 93
4.2 CARACTÉRISTIQUES DES MICRO-EXPLOITATIONS AU SEIN DU SECTEUR AGRICOLE ÉCOSSAIS 95
4.3 LE RÔLE DES MICRO-EXPLOITATIONS DANS LA GESTION DES TERRES 97
4.4 TENDANCES AGRICOLES ET POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) 97
4.5 RÉGLEMENTATION ET DÉRÉGLEMENTATION: ABSENTÉISME ET NÉGLIGENCE 100
4.6 POLITIQUE AGRICOLE OU POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL? 102
RÉFÉRENCES ANNEXE 4 105
ANNEXES APPENDIX 4 106

GLOSSAIRE

Revenu équivalent par tête	Revenu total d'un foyer divisé par le nombre pondéré de membres dans le foyer: une pondération de 1 est attribuée au chef du foyer, de 0,5 à chaque adulte supplémentaire et de 0,3 à chaque enfant.
UDE	Unité de dimension européenne: représente la dimension économique des exploitations. (1 UDE = 1200 EUR de «marge brute standard» ou MBS).
Agriculture extensive	L'agriculture extensive utilise de petites quantités de capital et de main-d'œuvre relativement à la surface exploitée. Dans ce type d'agriculture, le rendement des cultures dépend avant tout de la fertilité des sols, du terrain, du climat et de la disponibilité d'eau.
Type d'exploitation	Eurostat classe les exploitations selon leur principale source de revenu. Une exploitation est considérée «spécialisée» si plus des deux tiers de son revenu proviennent du même type de production.
Agriculture intensive	L'agriculture intensive requiert de grandes quantités de capital et de main-d'œuvre relativement à la surface exploitée, pour l'application de pesticides, l'achat et l'entretien des équipements.
Pluriactivité	La pluriactivité est généralement définie comme l'obtention d'un revenu à partir de plusieurs activités économiques.
Seuil de pauvreté	Le seuil de pauvreté est le niveau de revenu minimum considéré comme nécessaire pour jouir d'un niveau de vie convenable dans un pays donné. Dans le présent rapport, le seuil de pauvreté est estimé à 60 pour cent du revenu moyen équivalent de chaque pays. C'est le seuil de risque de pauvreté utilisé par Eurostat.
PPA	La parité du pouvoir d'achat mesure le pouvoir d'achat relatif des devises de différents pays pour les mêmes types de biens et de services.
SAU	La superficie agricole utilisée englobe les terres arables (y compris les pâturages temporaires, les jachères, les cultures sous serre, les potagers familiaux, etc.), les zones restant herbeuses et les cultures permanentes (vignes, vergers, etc.).

RÉSUMÉ

a) On définit généralement les exploitations de semi-subsistance et de subsistance comme de petites exploitations agricoles familiales, qui satisfont leurs propres besoins alimentaires et qui sont faiblement intégrées au marché. Il n'existe toutefois aucune définition universellement reconnue de l'agriculture de semi-subsistance et de subsistance.

b) Les définitions du concept d'agriculture de subsistance peuvent être regroupées selon les critères qu'elles utilisent: *les mesures physiques, la dimension économique* et *la participation au marché*. La *mesure physique* la plus courante est la superficie agricole utilisée (SAU). Les petites exploitations sont communément définies comme des structures utilisant une superficie agricole inférieure ou égale à 5 ha. La *dimension économique*, exprimée en UDE (unité de dimension européenne), est un critère très utilisé en UE à des fins statistiques et politiques. Dans ses enquêtes sur la structure des exploitations en UE, Eurostat définit les exploitations de moins de 1 UDE comme des exploitations de «*subsistance*» et celles de moins de 8 UDE comme des petites exploitations. Les exploitations comprises entre 1 et 8 UDE sont parfois qualifiées de «semi-subsistance». Dans les études universitaires, le critère de *participation au marché* est souvent utilisé pour définir les exploitations de subsistance. Wharton (1969) par exemple classe les exploitations qui vendent moins de 50 % de leur production parmi les exploitations de semi-subsistance.

c) L'article 34, alinéa 1 du règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (CE n° 1698/2005), adopte le critère de participation au marché et définit les exploitations de semi-subsistance comme des «exploitations agricoles dont la production est principalement destinée à la consommation propre et dont une partie est aussi commercialisée». Cette définition évite délibérément de fixer des seuils de consommation et de commercialisation, afin de permettre aux États membres d'adopter leurs propres critères d'éligibilité aux programmes de développement rural (PDR), qui soutiennent les exploitations de semi-subsistance en restructuration (mesure 141). Cette décision a été prise en grande partie à cause de la difficulté de définir le pourcentage de production vendue par ces exploitations. Les seuils établis par les États membres reposent essentiellement sur une dimension économique. Par exemple, les exploitations de semi-subsistance éligibles sont celles situées entre 1 et 4 UDE en Bulgarie, entre 2 et 4 UDE en Lituanie et entre 2 et 8 UDE en Roumanie. Le nombre d'exploitations qualifiées de semi-subsistance ou de subsistance varie fortement selon les définitions utilisées. Des discussions sont d'ailleurs en cours pour définir s'il convient de qualifier d'«exploitations» les structures de moins d'1 UDE.

d) Les données correspondant aux critères de *mesure physique*, de *dimension économique* et de *participation au marché* sont prises en compte. Globalement, les exploitations de semi-subsistance et de subsistance sont plus nombreuses dans les nouveaux États membres, mais les chiffres sont très variables d'un nouvel État membre à l'autre et au sein de l'UE-15. Dans six des nouveaux États membres (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie et Roumanie), les structures de moins de 8 UDE représentaient en 2007 plus de 95 % de l'ensemble des exploitations agricoles. Si l'on applique le critère de participation au marché, il apparaît que les exploitations de semi-subsistance ont un rôle important essentiellement dans les nouveaux États membres et dans certains États du Sud de l'UE-15, en Italie surtout. La mesure physique qui considère les structures de moins de 5 ha comme de petites exploitations illustre l'importante hétérogénéité des pays de l'UE-27. En dehors des nouveaux États membres et toujours selon cette dernière mesure, les petites exploitations sont majoritaires en Italie, en Grèce, au Portugal et en Espagne. Il convient de noter toutefois que dans la plupart des États

membres de l'UE-27, les petites exploitations sont clairement spécialisées dans l'horticulture intensive, l'élevage spécialisé de porcs ou de volailles et que cette spécialisation en fait des entreprises relativement importantes, malgré la petite superficie agricole qu'elles utilisent.

e) Les exploitations de subsistance et de semi-subsistance joueraient trois rôles majeurs pour l'agriculture et le développement rural: ce sont des remparts contre la pauvreté, elles sont à la source de la diversification des exploitations et fournissent des bénéfices environnementaux et non-commerciaux. Leur rôle de rempart est davantage prononcé dans les nouveaux États membres, en particulier pour les ménages agricoles qui vivent en situation de pauvreté relative. L'étude des cas roumains et écossais illustre comment les exploitations de semi-subsistance et les petites exploitations peuvent générer des bénéfices pour l'environnement, la culture et la communauté.

f) Les modèles de développement observés dans l'UE-15 et dans les 12 nouveaux États membres indiquent que lorsque l'on observe une croissance dans l'ensemble de l'économie, l'engagement dans les exploitations de subsistance et de semi-subsistance a tendance à décroître. En Espagne et en Pologne, des exemples suggèrent que la réduction du nombre total d'exploitations est due la disparition des plus petites structures. La multiplication des aides fournies par les politiques agricoles pourrait pourtant préserver ces petites exploitations, comme on l'a constaté en Irlande après l'adhésion du pays à l'UE.

g) Les processus d'adaptation observés dans l'UE-15 montrent que si les petites exploitations souhaitent survivre, elles doivent réduire leur dépendance vis-à-vis de leurs revenus agricoles en associant se diversifiant ou en exerçant parallèlement des activités non-agricoles. Or ceci n'est possible que si des actions de développement rural rendent les campagnes plus attractives pour les entreprises non-agricoles et contribuent à accroître les possibilités d'emploi.

h) Les politiques de soutien aux petites exploitations ou, pour les qualifier plus précisément, aux exploitations de semi-subsistance, peuvent être rangées en trois catégories selon leur objectif: diversification, abandon du secteur ou restructuration. La plupart des aides du dernier groupe cherchent à aider les exploitations à grandir suffisamment pour devenir économiquement viables. L'expérience montre que l'impact des politiques de promotion de la diversification menées en UE-15 dépend certes de la politique agricole menée, mais aussi de la composition du ménage (âge, niveau d'éducation, nombre de membres) et de l'emplacement de l'exploitation (les régions plus pauvres et moins peuplées offrent moins de possibilités de diversification).

i) L'étude du cas hongrois illustre qu'à ce jour, les initiatives de coopération et de mise en réseau, mais aussi des mesures de développement rural continuent d'avoir des difficultés à entrer en contact avec les exploitants de structures de semi-subsistance. Peu d'entre eux savent élaborer des plans d'activités, pourtant nécessaires à l'obtention d'aides au titre de la mesure 141. Mais l'obstacle majeur reste souvent l'attitude des exploitants: ils sont souvent réticents à se faire connaître, une condition pourtant nécessaire pour solliciter des aides dans le cadre de certains programmes de soutien proposés par les États membres.

j) Il ressort de l'étude un point positif: le programme agro-environnemental en Roumanie a été un succès. Il est axé sur les espaces naturels de haute valeur naturelle où des acteurs étaient susceptibles de bénéficier de financements publics (à savoir les exploitations de subsistance et de semi-subsistance). La procédure de demande a été simplifiée par rapport au programme de pré-adhésion SAPARD (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural).

k) L'analyse a permis de faire émerger un constat global: les comportements vis-à-vis des exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont parfois incohérents. Elles sont tantôt considérées comme des structures indésirables qui nuisent à la compétitivité de l'agriculture nationale, tantôt comme génératrices de biens environnementaux ou détentrices d'héritages culturels pouvant être à la source d'activités rurales ou de diversifications dans la production de spécialités alimentaires locales. Dans ce dernier domaine, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance peuvent devenir les éléments majeurs d'un développement rural fort, ancré dans ses spécificités locales. Cette ambivalence a généré l'émission de signaux politiques disparates. Elle reflète également une fracture plus profonde entre ceux qui adoptent une vision productiviste et estiment que le souci majeur des politiques doit être d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'agriculture, et ceux qui s'intéressent davantage au rôle de ce secteur dans la création de biens publics et considèrent que les politiques doivent soutenir un développement rural intégré.

l) Concernant les PDR, s'ils parviennent souvent à identifier les exploitations de semi-subsistance capables de se diversifier ou de se restructurer, en pratique les obstacles sont nombreux avant d'entrer en contact avec leurs exploitants et de mettre en œuvre les politiques de soutien adaptées.

1. INTRODUCTION

L'intérêt du REDR pour cette thématique et la rédaction du présent document de référence, qui soulève des questions clés utiles aux discussions à venir, sont motivés par deux raisons essentielles. Premièrement, les deux derniers élargissements de 2004 et 2007 ont amené au sein de l'UE des millions de petites exploitations. Il s'agit pour la plupart d'exploitations de subsistance ou de semi-subsistance, faiblement intégrées aux marchés et dont la compétitivité est mise en doute. Mais d'un autre côté, elles permettent le maintien de populations dans les zones rurales, qui sont souvent les régions les plus fragiles et les plus désavantagées. Elles permettent aussi la subsistance des communautés rurales locales et fournissent d'importants services sociaux, culturels et environnementaux (biens publics). La situation actuelle et l'impact des changements structurels sur leur survie ou leur disparition revêtent donc une grande importance pour les zones rurales de l'UE. Deuxièmement, des problèmes similaires, au sens large, affectent toutes les petites exploitations de l'UE. Qu'il s'agisse ou non d'exploitations de semi-subsistance, elles revêtent toutes la même importance pour les communautés locales, l'héritage culturel et le paysage agroenvironnemental.

Dans *Why do we need a Common Agricultural Policy?*, un document de réflexion publié en décembre 2009, la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) affirme que même si certaines pratiques agricoles ne sont pas ou plus compétitives, elles contribuent à d'autres facteurs tels que «le fonctionnement du système écologique, le panorama des paysages et la notion corrélée d'héritage culturel» (CE, DG AGRI, décembre 2009:2). Ces facteurs rendent les zones rurales plus attractives pour les affaires, les séjours ou les loisirs. Toutefois, pour offrir des biens publics de ce type, la présence de fournisseurs est indispensable; il faut éviter qu'ils disparaissent du fait d'une faible compétitivité économique. Si l'on s'en réfère à nouveau au document de réflexion, «…le financement public de biens publics n'est possible que s'il existe effectivement une activité agricole concernée». Par conséquent, la situation actuelle et le succès à venir des fermes de semi-subsistance et autres petites exploitations familiales, majoritaires dans certaines zones rurales, constituent un enjeu central du développement rural et des politiques corrélées en Europe. Autre constat: la prédominance des petites exploitations, un phénomène qui persiste dans la plupart des États membres de l'UE-27 malgré les processus de restructuration et de consolidation des exploitations agricoles mis en place il y a un certain temps déjà, mais qui ont adopté des modalités et des rythmes différents.

Pour comprendre la problématique des exploitations de semi-subsistance, il faut s'interroger sur certaines questions corrélées comme la taille des exploitations, les conditions d'affermage, l'exclusion et la pauvreté rurale, les modes de pluriactivité, etc. Les exploitations de semi-subsistance ont des origines et des modes de développement différents; elles jouent des rôles distincts dans chaque État membre de l'UE. C'est la raison pour laquelle le présent document de réflexion adopte un point de vue large qui permet d'analyser la pertinence et les caractéristiques des exploitations de semi-subsistance, qui sont toujours de petites exploitations familiales (ou des exploitations individuelles, comme elles sont appelées dans certains nouveaux États membres de l'UE), dans différents contextes ruraux. Par ailleurs, cette perspective pourra apporter un éclairage utile grâce à l'examen des différents modèles de restructuration expérimentés dans chacun des États membres de l'UE.

Pour illustrer certaines questions clés et l'utilisation que font les petites exploitations des mesures de développement rural, trois études de cas tirées de différents pays sont

présentées aux annexes 2, 3 et 4. La première (annexe 2), rédigée par Csaba Forgacs de l'université Corvinus de Budapest, porte sur les origines des exploitations de semi-subsistance et de subsistance en Hongrie et sur la définition qui leur est donnée dans le pays, ainsi que sur leurs caractéristiques et leurs attitudes vis-à-vis des politiques de développement rural. La deuxième (annexe 3), proposée par Nathaniel Page (Fundatia ADEPT), s'intéresse aux biens publics, en particulier les biens environnementaux, que génèrent les exploitations de subsistance et de semi-subsistance en Roumanie. La dernière (annexe 4), élaborée par Mark Shucksmith de l'université de Newcastle, aborde le rôle de la PAC et des autres aides politiques qui permettent aux *crofters* (fermiers) écossais de faire survivre des services sociaux, culturels et environnementaux.

La structure du présent document de réflexion est indiquée ci-après. La prochaine section présente les principaux enjeux des exploitations de semi-subsistance et des petites exploitations dans l'UE-27. La troisième section décrit les caractéristiques socioéconomiques des exploitations de subsistance et de semi-subsistance et expose les différentes typologies. La section quatre aborde la multifonctionnalité des exploitations de semi-subsistance et des petites exploitations, en particulier leur rôle social en tant que filet de sécurité pour les foyers agricoles pauvres, leur contribution à la diversification et à la pluriactivité et leur importance pour la fourniture de biens publics environnementaux. La section cinq présente les modèles d'ajustement des exploitations de subsistance et de semi-subsistance dans différents contextes institutionnels et ruraux. La section six décrit les diverses mesures politiques que la PAC propose aux exploitations de subsistance et de semi-subsistance et aux autres petites exploitations. Elle évoque aussi certains problèmes concernant l'accès à ces instruments, leur utilisation et leur adoption. La section sept présente les conclusions.

2. DÉNOMBREMENT DES EXPLOITATIONS DE SUBSISTANCE (ES) ET DE SEMI-SUBSISTANCE (ESS)

Les différentes définitions d'exploitation de subsistance et de semi-subsistance utilisées en statistiques et en politique

L'avenir des petites exploitations agricoles a été une question politique importante en UE, en partie en raison de leur rôle social dans la préservation des communautés rurales. L'agriculture de subsistance et de semi-subsistance a pris de l'importance en Europe à partir de la chute du mur de Berlin, du fait des millions de petites exploitations agricoles créées suite aux réformes agraires entreprises en Europe centrale et de l'Est après la fin du régime communiste. On considère généralement que les exploitations de semi-subsistance et de subsistance sont de petites exploitations agricoles familiales, qui satisfont les besoins alimentaires de leurs exploitants et qui sont faiblement intégrées au marché. Il n'existe toutefois aucune définition universellement reconnue.

La plupart des définitions mentionnent un même objectif: *satisfaire les besoins alimentaires du foyer*. Barnett *et al.* (1996) attribuent à l'agriculture de subsistance les caractéristiques suivantes: (i) ses activités agricoles entrent dans une logique de subsistance; (ii) sa production est consommée directement; (iii) peu de ressources externes entrent dans le processus de production; (iv) la part de production vendue est faible.

Les notions de «subsistance» et «semi-subsistance» sont difficiles à définir étant donné le caractère arbitraire des seuils à considérer (Brüntrup et Heidhues, 2002) et du fait que la subsistance peut être envisagée aussi bien du point de vue de la consommation que du point de vue de la production (Mathijs et Noev, 2004). Généralement, la définition du concept

d'agriculture de subsistance suppose d'utiliser l'un des trois critères suivants: *les mesures physiques, la dimension économique, la participation au marché*.

Les *mesures physiques*, comme la superficie de la terre agricole, le nombre de têtes de bétail ou la quantité de ressources utilisées (main-d'œuvre, par exemple), peuvent permettre d'établir les seuils définissant la subsistance et la semi-subsistance. McConnell et Dillon (1997) ont suggéré que la superficie cultivée (entre 0,5 et 2,0 ha) pouvait être un bon critère d'identification des exploitations de semi-subsistance. En Europe, on s'accorde à définir les exploitations de semi-subsistance ou les petites exploitations comme des exploitations fonctionnant sur une zone agricole inférieure ou égale à 5 ha. La surface exploitée est un critère opérationnel valable, que tous les exploitants et les acteurs du monde rural peuvent comprendre. Toutefois, le principal inconvénient de ce critère pour définir les exploitations de subsistance et de semi-subsistance tient aux différences dans la fertilité et l'utilisation des sols.

Tous les États membres de l'UE utilisent des mesures physiques pour définir des seuils indiquant: i) ce qui peut être considéré comme une exploitation agricole, ii) l'éligibilité de ces exploitations aux aides fournies au titre du premier pilier et iii) l'éligibilité à certaines mesures de développement rural, par exemple les mesures agro-environnementales.

Seuils utilisés pour définir une exploitation agricole: les exemples de la Hongrie et de la Roumanie

Hongrie

a) *Définition générale d'une exploitation agricole dans les statistiques nationales*: tous les foyers possédant au moins un animal de grande taille (bétail, cheval), 25 volailles ou 0,15 ha de terres agricoles sont considérées comme des exploitations agricoles.

b) *Pour bénéficier du RPUS*: 1 ha pour l'ensemble de la surface de l'exploitation, les parcelles devant mesurer au moins 0,25 ha.

Roumanie

a) *Pour être inclus dans le recensement agricole national*: pas de taille minimale. Exploitations définies comme «*des unités technico-économiques de production agricole constituées d'une ou de plusieurs parcelles de terres, utilisées en totalité ou en partie pour la production agricole et exploitées par un propriétaire seul ou avec d'autres quelle que soit la taille de l'exploitation, le nombre d'animaux ou la contribution à la production agricole*».

b) *Pour bénéficier du RPUS*: zone agricole de 1 ha et parcelles supérieures ou égales à 0,3 ha.

Source: *Études de cas en Hongrie et Roumanie*

On utilise parfois une mesure physique autre que celle la dimension (petite, moyenne, grande, etc.) pour classer les exploitations: le temps de main-d'œuvre utilisée (temps partiel ou temps plein). C'est l'approche retenue par le DEFRA (ministère britannique de l'environnement et des affaires rurales et alimentaires), qui a défini l'unité SLR (*Standard Labour Requirement*) pour distinguer trois types d'exploitations: plaisance, temps partiel et

temps plein. En Angleterre, une enquête sur les exploitations agricole (FBS, *Farm Business Survey*) définit la taille des exploitations en unités SLR, signifiant «temps de travail nécessaire (en équivalent temps plein) à la réalisation de l'ensemble des activités agricoles sur l'exploitation, basé sur des coefficients normalisés pour chaque denrée produite sur l'exploitation, dans des conditions normales pour des entreprises de taille et de performances moyennes» ([4]). Selon ce critère, en Angleterre, le DEFRA qualifie une exploitation agricole d'exploitation «de plaisance» si le SLR est inférieur à 0,5 personne/année. Elle est dite «à temps partiel» si le SLR est compris entre 0,5 et 1 personne/année et «à temps plein restreint» s'il est compris entre 1 et 2 personnes/année ([5]).

La *dimension économique* exprimée en UDE (unité de dimension européenne) est un critère très utilisé en UE à des fins statistiques et politiques. Le Réseau d'information comptable agricole (RICA), par exemple, y a recours car les critères de définition d'une exploitation commerciale varient d'un pays à l'autre. Selon la méthodologie du RICA, une exploitation commerciale est une exploitation qui est suffisamment importante pour être l'occupation principale de l'exploitant et générer un revenu suffisant pour sa famille. Dans la pratique, pour être considérée comme commerciale, une exploitation doit dépasser une dimension économique minimale. Celle-ci est de 1 UDE en Bulgarie et en Roumanie (données de 2008) et de 16 UDE en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Dans les enquêtes sur la structure des exploitations de l'UE et les publications connexes d'Eurostat «Statistiques en bref», une exploitation de moins de 1 UDE est considérée comme une exploitation de *subsistance*. De plus, Eurostat définit une exploitation de moins de 8 UDE comme une *petite exploitation*. Aux fins de la présente analyse de l'agriculture de semi-subsistance, les exploitations qualifiées de petites exploitations selon la définition d'Eurostat (de 1 à 8 UDE) sont considérées comme des exploitations de semi-subsistance.

Le troisième critère souvent utilisé pour définir une exploitation de subsistance et de semi-subsistance est celui de la *participation au marché*. Il reste quelque peu subjectif mais permet d'aborder la classification des exploitations de façon assez directe. Wharton (1969) part du principe que les exploitations agricoles familiales peuvent vendre entre 0 et 100 % de leur production. À un bout se trouvent les activités «de pure subsistance», à l'autre les activités «purement commerciales» et entre les deux, différentes combinaisons. Dans cette logique, Wharton introduit le seuil de 50 % de production vendue: les exploitations qui vendent entre 0 et 50 % de leur production sont considérées comme des exploitations de semi-subsistance et celles vendant plus de 50 % de leur production comme des exploitations semi-commerciales ou commerciales. De plus, il parle de «production de subsistance» lorsque les activités agricoles du ménage ont pour objectif de répondre à ses besoins de consommation et que les transactions commerciales sont rares, voire inexistantes.

L'article 34, alinéa 1 du règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (CE n° 1698/2005), adopte une approche similaire: les exploitations de semi-subsistance sont définies, selon le *critère de participation au marché*, comme des «exploitations agricoles dont la production est principalement destinée à la consommation propre et dont une partie est aussi commercialisée». Cette définition évite délibérément de fixer des seuils de consommation et de commercialisation, afin de permettre aux États membres d'adopter leurs propres critères

4 https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/slr.htm (28-01-2010).

5 https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/farm_size.htm (28-01-2010). Un SLR équivaut à environ 95 ha de cultures céréalières, 50 vaches laitières ou 400 brebis (https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/min_size.htm, 28-01-2010).

d'éligibilité aux programmes de développement rural qui soutiennent les exploitations de semi-subsistance en restructuration (mesure 141). Cette décision a été prise en grande partie parce qu'il est difficile d'établir la part de production que vendent ces exploitations. Les critères adoptés par les États membres reposent essentiellement sur une dimension économique. Par exemple, les exploitations de semi-subsistance éligibles sont celles situées entre 1 et 4 UDE en Bulgarie, entre 2 et 4 UDE en Lituanie et entre 2 et 8 UDE en Roumanie. En conclusion, si le critère de participation au marché est celui qui donne l'estimation la plus juste de l'étendue de l'agriculture de subsistance et de semi-subsistance, il ne peut être évalué qu'au moyen d'enquêtes détaillées, ce qui s'avère impossible dans la pratique lorsque la population est très nombreuse. Le critère de la dimension physique présente des lacunes importantes. C'est donc le critère de la dimension économique qui semble le plus indiqué pour évaluer l'étendue des activités agricoles de subsistance et de semi-subsistance.

Les exploitations de subsistance et de semi-subsistance dans l'UE-27: pertinence au sein du tissu agricole

En tenant compte des questions de définition présentées ci-dessus, cette section examine les données statistiques en jeu et tente de démontrer le rôle des exploitations de subsistance et de semi-subsistance dans l'UE-27, mais aussi d'illustrer leur évolution au fil des dix dernières années. Ces statistiques sont extraites de la base de données d'EUROSTAT[6] , en particulier les résultats des enquêtes menées dans les années 2000 sur la structure des exploitations. Certains éclairages sur les caractéristiques des exploitations de subsistance et de semi-subsistance dans cinq nouveaux États membres (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovénie) proviennent d'un même ensemble de données créé par le projet SCARLED (*Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods*) du 6e programme-cadre de l'UE.

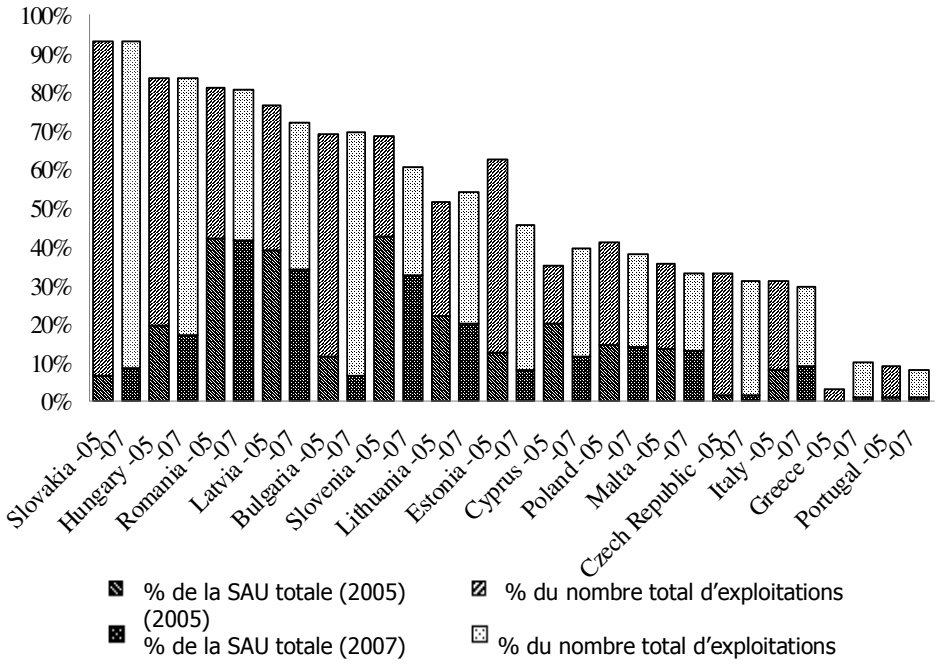
Critère de la participation au marché

Comme nous l'avons vu à la section précédente, le critère de la participation au marché est certainement le plus approprié pour déterminer la typologie des exploitations agricoles dès lors que l'on aborde la production de subsistance. Les enquêtes sur la structure des exploitations indiquent d'importantes variations au sein de l'UE-27, avec une frontière Est/Ouest et une autre Nord/Sud (figure 1). Dans sept des nouveaux États membres, la production de la plupart des exploitations permet essentiellement de subvenir aux besoins alimentaires de leurs exploitants. Ces États sont la Slovaquie où, en 2007, 93 % des exploitations étaient dans ce cas, la Hongrie (83 %), la Roumanie (81 %), la Lettonie (72 %), la Bulgarie (70 %) et la Slovénie (61 %). Malgré leur prévalence numéraire, les exploitations de semi-subsistance ne gèrent qu'une petite partie de la superficie agricole utilisée (SAU). C'est en Slovaquie que ce phénomène est le plus marqué: 93 % des exploitations gèrent seulement 8 % de la SAU. Dans le tissu agricole de l'UE-15, seuls trois pays accordent une place importante aux exploitations dont la production sert principalement à satisfaire les besoins de l'exploitant: l'Italie, la Grèce et le Portugal. L'importance des exploitations de

[6] Les données dénommées « Eurostat » proviennent de la base de données « Agriculture » d'Eurostat, qui fait partie du domaine Eurofarm d'Eurostat. Le domaine Eurofarm contient des informations statistiques sur la structure des exploitations agricoles recueillies par le biais d'études dans ce domaine. Les données relatives à la structure des exploitations agricoles sur le domaine Eurofarm d'Eurostat sont accessibles à l'adresse uivantehttp://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ef_esms.htm. Grâce à diverses définitions de ce que constitue une exploitation, la couverture de l'ESS varie entre les États membres et le nombre total des exploitations est par conséquent non comparable entre les pays. C'est pourquoi les analyses de la série d'Eurostat "Statistiques en bref", se concentre sur les exploitations d'au moins une Unité de dimension européenne (UDE)

subsistance et de semi-subsistance décroît dans la plupart des pays. Entre 2005 et 2007, le changement structurel le plus rapide a été constaté en Estonie, où la proportion d'exploitations de semi-subsistance a diminué de 17 % et en Slovénie, où leur part de SAU a chuté de 10 %.

Figure 1: Proportion d'exploitations agricoles servant essentiellement à satisfaire les besoins de leurs exploitants et part de la SAU qu'elles occupent par État membre, 2005 et 2007 (exploitations < 1 UDE exclues)



Source: *Enquêtes sur la structure des exploitations d'Eurostat, 2005 et 2007*

Les données d'Eurostat ne fournissent pas un très bon éclairage sur les caractéristiques des exploitations de semi-subsistance. C'est la raison pour laquelle le projet SCARLED a enquêté auprès de 1102 ménages agricoles dans cinq nouveaux États membres pour connaître leur situation en 2006. Le tableau 1 présente certaines caractéristiques importantes des exploitations agricoles dont la production est essentiellement destinée à la consommation du foyer (qui vendent moins de 50 % de leur production). Les indications du tableau 1 sont celles de l'enquête.

Tableau 1: Caractéristiques des exploitations de subsistance et de semi-subsistance, projet SCARLED

	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Slovénie
Part des exploitations de subsistance/semi-subsistance dans l'échantillon représentatif du pays (%)	57,8	34,1	34,2	75,4	32,1
Pour ces exploitations de subsistance/semi-subsistance: Part de la production vendue (%)	19,6	12,0	26,6	25,5	16,6
Part de la production consommée (%)	50,2	40,3	43,3	59,1	42,6
Superficie de la zone cultivée (ha)	2.7	4.1	5.6	3.2	6.5

Revenu équivalent par habitant (PPA, EUR)					
- Valeur de la production de subsistance exclue	4060	7609	5884	4460	8836
- Valeur de la production de subsistance incluse	6623	8694	9018	6701	11186
Âge du chef de famille	54,8	55,3	52	58,1	55,3
Temps de travail du chef de famille sur l'exploitation (%)	74,4	68,2	67,5	79,8	70,2

Source: *Base de données SCARLED, échantillon de 1102 exploitations agricoles familiales.*

Comme on pouvait s'y attendre, dans l'échantillon SCARLED, ce sont la Bulgarie et la Roumanie qui affichent les proportions d'exploitations de semi-subsistance les plus élevées. Les exploitations de semi-subsistance se caractérisent entre autres par la part très faible de production vendue. L'enquête confirme qu'elles sont également de petite dimension: dans trois des pays, la dimension moyenne d'une exploitation de semi-subsistance est inférieure à 5 ha. Les chefs de familles approchent de l'âge de la retraite et, même si leurs exploitations sont petites, ils y consacrent la majeure partie de leur temps de travail. Cette observation illustre la faible productivité du travail dans les exploitations de semi-subsistance.

Critère de la dimension économique

Selon les enquêtes d'Eurostat sur la structure des exploitations, l'UE-27 comptait en 2007 11,1 millions de petites exploitations (de moins de 8 UDE), dont 6,4 millions de moins de 1 UDE (considérées comme des exploitations de subsistance), le reste (4,7 millions) étant des exploitations de semi-subsistance. En pourcentage du nombre total d'exploitations agricoles, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance représentaient respectivement 46,6 et 34,5 %. Les moyennes de l'UE-27 montrent la moindre importance des exploitations de subsistance en termes de SAU. En 2007, elles n'occupaient que 6,8 % de la SAU de l'UE-27. La part globale des exploitations de subsistance et de semi-subsistance (c'est-à-dire toutes les exploitations de moins de 8 UDE) était plus élevée: 22,5 %. Entre les deux enquêtes sur la structure des exploitations de 2003 et 2007, la proportion d'exploitations de subsistance et de semi-subsistance a légèrement diminué.

Dans les nouveaux États membres, si l'on utilise le critère de la dimension économique, la situation des exploitations de subsistance et de semi-subsistance et des petites exploitations en général est similaire à celle constatée si l'on applique le critère de participation au marché: elles restent prédominantes dans le tissu agricole (tableau 1A de l'annexe 1). On constate une tendance importante: dans certains pays, la part des exploitations de subsistance (de moins de 1 UDE) a diminué, compensée par une augmentation de la part des exploitations de semi-subsistance (entre 1 et 8 UDE), par exemple en Estonie, en Slovaquie, à Chypre ou en République tchèque. C'est une évolution positive car les exploitations de semi-subsistance génèrent davantage de revenus que les exploitations de subsistance et contribuent donc davantage à la croissance de l'économie rurale. La dualité la plus extrême en termes de distribution des exploitations apparaît en Bulgarie, en République tchèque et en Slovaquie: c'est dans ces pays qu'on observe le contraste le plus marqué entre la faible part de SAU exploitée par les exploitations de subsistance et de semi-subsistance et leur majorité numéraire dans le tissu agricole.

En 2007, sept pays de l'UE-15 (Portugal, Grèce, Italie, Royaume-Uni, Suède, Espagne et Autriche) comptaient plus de 50 % d'exploitations de moins de 8 UDE. Mais contrairement au critère de participation au marché, aucune frontière Nord/Sud n'était apparente lorsque le

critère de dimension économique était appliqué. En général dans l'UE-15, l'UDE semble être un critère plus approprié pour définir les petites exploitations. Dans les nouveaux États membres, le critère de participation au marché semble plus utile puisque les décisions de production sont souvent influencées par les besoins alimentaires du foyer. Au sein de l'UE-15, c'est en Autriche et en Grèce que les petites exploitations occupent la plus grande part de la SAU (36 % et 33 % respectivement).

Mesures physiques des petites exploitations

Comme indiqué précédemment, les exploitations inférieures ou égales à 5 ha de SAU peuvent être définies comme petites. Cette mesure physique illustre l'importante hétérogénéité des pays de l'UE-27. En 2007, les petites exploitations de moins de 5 ha représentaient plus de 90 % des exploitations à Malte et en Bulgarie, mais seulement 2,8 % au Danemark (tableau 2A de l'annexe 1). La division Nord/Sud et Est/Ouest, évidente avec le critère de participation au marché, se retrouve lorsque la mesure physique est appliquée. Tous les nouveaux États membres comptaient une majorité de petites exploitations avant leur entrée dans l'UE (2004 et 2007). Mais après leur adhésion, trois d'entre eux (la République tchèque, l'Estonie et la Lettonie) ont connu des changements structurels rapides entraînant une diminution de la proportion de petites exploitations, qui est passée sous la barre des 50 %.

La situation des pays de l'UE-15 est diverse. Les petites exploitations sont majoritaires en Italie, en Grèce, au Portugal et en Espagne. À l'exception de la Grèce, la proportion des petites exploitations a progressivement diminué dans ces pays.

À l'exception de Malte, les exploitations de moins de 5 ha utilisent moins de la moitié de la SAU. Elles sont cependant nombreuses en Roumanie (elles exploitaient 35 % de la SAU en 2007), à Chypre (29 %), en Grèce (27 %) et en Slovénie (22 %).

Si l'on considère l'ensemble de l'UE-27, en 2007, 9,65 millions de petites exploitations de moins de 5 ha (70,4 % de l'ensemble des exploitations) exploitaient 8,4 % de la SAU.

Globalement, entre 2003 et 2007, les petites exploitations (en termes de superficie) ont reculé à la fois en nombre et en SAU.

Soulignons un point important: la spécialisation de certaines de ces petites exploitations. On peut s'attendre à ce qu'elles optent pour l'horticulture intensive, les vergers, les vignes, les oliveraies et certaines activités d'agriculture et d'élevage associées. Le tableau 3A de l'annexe 1 présente, pour certains pays de l'UE-27, la part des plus petites exploitations (moins de 2 ha) dans chaque type d'exploitation agricole. Dans certains nouveaux États membres, en particulier la Bulgarie et la Roumanie, il n'existe pas de lien clair entre la dimension de l'exploitation et la spécialisation. Les exploitations de moins de 2 ha sont de loin majoritaires dans toutes les spécialisations (la seule exception étant les cultures arables en Bulgarie), mais dans la plupart des États membres de l'UE-27, les petites exploitations sont très spécialisées, par exemple dans l'horticulture intensive, l'élevage porcin et l'aviculture. Par conséquent, outre l'hétérogénéité des terres, un autre argument pèse en défaveur du critère de mesure physique, perçu comme moins précis pour définir les exploitations de semi-subsistance, voire les petites exploitations, que le critère de participation au marché ou l'UDE, surtout lorsque certaines spécialisations agricoles peuvent transformer les exploitations en entreprises relativement grande sur le plan économique malgré la dimension modeste des sols utilisés.

En conclusion, les élargissements de 2004 et 2007 ont augmenté l'importance des petites exploitations et des exploitations de subsistance et de semi-subsistance dans l'UE. Les changements structurels ont généré un déclin lent et progressif de l'importance des petites exploitations dans l'UE-15, mais ce déclin a été beaucoup plus rapide dans certains nouveaux États membres. Cela laisse penser qu'à l'avenir, les nouveaux États membres pourraient présenter une grande variété de situations, avec des exploitations de subsistance et de semi-subsistance restant prédominantes dans certaines zones rurales et une commercialisation agricole grandissante dans d'autres.

Quels sont les freins à la participation des exploitations de semi-subsistance au marché?

Quelle que soit la définition appliquée ou le critère utilisé, la caractéristique essentielle des exploitations de semi-subsistance est la part importante de production non vendue. Trois raisons peuvent expliquer la faible participation au marché: les coûts de transaction, l'impossibilité de répondre aux réglementations agricoles et les bénéfices non-financiers que procure la consommation de sa propre production. Il existe un quatrième argument dans le contexte des nouveaux États membres, en particulier des pays les plus pauvres: les ménages ne vendent pas leur production car ils en ont besoin pour leur propre consommation alimentaire, non seulement parce qu'ils n'ont pas d'argent, mais aussi parce que les autres sources d'approvisionnement en produits frais sont rares dans les communautés rurales isolées. Cet aspect des exploitations de semi-subsistance est abordé de façon plus détaillée à la section 4, qui explique comment ces exploitations sont des remparts contre la pauvreté.

Les «coûts de transaction» sont les dépenses nécessaires aux échanges économiques, les principaux étant: la recherche de partenaires potentiels et d'informations sur les prix, la négociation et les coûts de mise en application des contrats. Il s'agit également des frais dus à l'éloignement du marché et des frais de transports, qui peuvent être particulièrement élevés pour les petits exploitants isolés. Goetz (1992) démontre que les coûts de transaction réduisent les bénéfices des exploitants qui vendent leur production et augmentent les prix effectivement payés pour leurs ressources, ce qui génère une «fourchette de prix» dans laquelle certains producteurs estiment qu'il n'est pas rentable de vendre leur production ou d'acheter des *ressources*. De plus, pour les acheteurs en bout de chaîne, les coûts de transactions associés à l'achat d'une quantité de matières premières donnée sont nettement plus élevés s'ils s'approvisionnent auprès d'une multitude de petits producteurs que s'ils s'adressent à un petit nombre de grands fournisseurs (Swinnen, 2005). C'est pour cette raison que la coopération entre petits exploitants est essentielle pour améliorer leur accès aux marchés. Pour stimuler la commercialisation, il faut prendre des mesures qui s'attachent à réduire les coûts de transaction en diminuant les frais de transport et en encourageant la coopération en matière de marketing. Cependant, malgré l'importance de la coopération, dans certains domaines, en particulier dans certains nouveaux États membres, les chefs d'exploitations de subsistance et de semi-subsistance ne manifestent qu'une faible volonté de coopérer de façon officielle.

Une deuxième analyse des obstacles potentiels à la commercialisation de la production des exploitations de semi-subsistance examine l'*entrave* que représentent les réglementations agricoles dans la participation au marché. Ces réglementations peuvent concerner la qualité (organoleptique, cosmétique), la sécurité ou l'authenticité des produits et le processus de production (biologique, par exemple) (Reardon, 2006). D'ordinaire, ces réglementations sont établies et appliquées par des administrations publiques, mais les normes privées et notamment les accords élaborés par des organismes tiers, comme GlobalGAP et le BRC

(*British Retail Consortium*), ou des certifications mises en place par des acheteurs, gagnent en importance dans les chaînes agroalimentaires internationales. Si les petits producteurs ne sont pas exclus dans tous les cas, le coût d'obtention d'une certification est parfois prohibitif pour ceux qui ont des difficultés d'accès au crédit en raison d'un manque de capitaux ou d'un volume de production modeste. Avec la multiplication des supermarchés, le marché des produits non-certifiés diminue (Dries et al. 2004; Reardon, 2006) et, dans certains cas, disparaît entièrement.

Un troisième argument peut expliquer le faible niveau de participation au marché de ces exploitations: certains producteurs retirent de la satisfaction (des avantages non-financiers) de la production et de la consommation de leurs propres produits alimentaires. En Europe occidentale, ce sentiment est souvent associé aux «exploitations de plaisance». Mellor (1970:220) l'appelle la «conscience de la subsistance»: les exploitants «accordent une valeur particulière à leurs produits agricoles et d'élevage, qu'ils préfèrent consommer eux-mêmes plutôt que vendre». Les prix pratiqués, les coûts de transactions et les politiques ont alors assez peu de poids dans les décisions de production et de commercialisation de ces exploitants. S'il est difficile de définir et de comptabiliser ces exploitants «de plaisance» à des fins statistiques, ils n'en restent pas moins importants pour les liens qu'ils maintiennent entre zones rurales et zones urbaines, puisqu'il s'agit essentiellement de travailleurs urbains qui font le va-et-vient entre leur domicile et leur lieu de travail. Leur présence bénéficie à l'environnement[7] car ils n'ont pas d'objectifs économiques mais recherchent plutôt un mode de vie.

Dans la réalité, les familles d'agriculteurs sont hétérogènes. Certaines exploitations de semi-subsistance sont déjà bien intégrées à leur marché, d'autres pas. Et si pour la plupart, les activités agricoles sont une nécessité, pour d'autres elles sont l'expression d'un style de vie souhaité (Davidova *et al.*, 2009).

3. QUI SONT LES EXPLOITANTS DES FERMES DE SUBSISTANCE ET DE SEMI-SUBSISTANCE?

Différents auteurs ont tenté de définir une typologie des exploitations de subsistance et de semi-subsistance et de les classer en catégories homogènes en analysant les traits caractéristiques des exploitants, les capitaux des exploitations, la disponibilité d'autres revenus que les revenus agricoles et les attitudes des exploitants vis-à-vis de leur activité, de la diversification et de l'abandon du secteur.

Hawkins *et al.* identifient trois types d'ajustement chez les ménages agricoles d'Europe occidentale: l'*engagement* dans l'agriculture, le *désengagement* (y compris, dans des cas extrêmes, l'abandon total du secteur) et la *stabilité*. Si les exploitations importantes continuent de s'engager encore davantage dans l'agriculture, les unités plus petites affichent une tendance au désengagement. Sur l'échantillon considéré (6 000 ménages dans 24 régions de 12 pays de l'UE), la dimension moyenne des exploitations persistant dans leur engagement était de 18 UDE ou 48 ha, tandis que celle des exploitations qui se désengageaient était de 7,7 UDE et 13 ha. La dimension des ménages «stables» se situait entre ces deux fourchettes. Les auteurs soulignent les trois caractéristiques dominantes des

[7]… Le DEFRA a estimé que sur les 130 000 exploitations agricoles que comptait l'Angleterre, environ 66 000 étaient des exploitations «de plaisance». Elles n'ont que peu de poids du point de vue de la production puisqu'elles ne représentent que 4 % de la production agricole totale mais elles gèrent 10 % de la superficie agricole.

«sortants»: départ pour cause de retraite, pluriactivité accrue ou fermeture d'entreprises non-rentables. Toutefois, les exploitations les plus petites peuvent aussi faire preuve de stabilité simplement parce qu'un désengagement signifierait pour l'exploitant un arrêt définitif de toute activité agricole.

Dans toutes les typologies, une caractéristique de différenciation émerge: le degré de pluriactivité et de diversification de l'exploitation. Hawkins *et al.* révèlent que le tourisme agricole est plus prisé des grandes exploitations car il nécessite des ressources plus importantes. Les activités extérieures sont plus fréquentes dans les petites exploitations mais dépendent essentiellement de l'environnement extérieur, à savoir le développement des infrastructures et de l'économie rurale et l'offre d'emplois non-agricoles.

Comme nous l'indiquions dans la section précédente, la Grèce est l'un des pays de l'UE-15 caractérisé par l'importance des exploitations de semi-subsistance. Daskalopoulou et Petruo (2002) ont élaboré une typologie des exploitations grecques en s'intéressant à leurs capacités de survie et d'adaptation. Ils ont identifié trois grandes catégories d'exploitations agricoles: les exploitations *de subsistance*, *de survie* et *de production*, qui se différencient par la façon dont elles recourent à l'emploi en dehors de l'exploitation, à la location de terres, au travail temporaire et à la mécanisation. Les exploitations *de subsistance* sont petites (moins de 1 ha), n'ont que très peu de terres louées ou de travailleurs temporaires et sont très peu mécanisées. Leur production est destinée à la consommation propre (huile d'olive par exemple) ou est motivée par la PAC lorsqu'elle est concernée par les quotas. Un tiers de ces ménages génèrent des revenus en dehors de l'exploitation. Les auteurs affirment que ces foyers finiront très certainement par quitter un jour le secteur agricole.

Les exploitations *de survie* sont les petites exploitations de semi-subsistance de 1-5 ha à 20 ha, et parfois davantage. Elles disposent de davantage de terres louées et sont plus mécanisées que les exploitations de subsistance, mais leur survie repose sur un travail agricole à temps partiel. La pluriactivité est donc l'une de leurs caractéristiques importantes. Toutefois, tous les ménages de ce groupe ne sont pas des travailleurs agricoles à temps partiel. Certains tirent leur principal revenu de l'agriculture et tendent vers la logique de production en modernisant leurs exploitations.

Les exploitations *de production* disposent de plus de 10 ha de terres. Elles sont bien plus intégrées aux marchés, utilisent davantage de terres louées, de travailleurs temporaires et sont généralement tournées vers le commerce. Ces exploitations sont principalement gérées par des exploitants à plein temps.

Étant donné l'intérêt politique accru pour les caractéristiques des exploitations de subsistance et de semi-subsistance dans les nouveaux États membres, des travaux ont été menés sur la typologie de leurs exploitations. Davidova *et al.* (2009a) ont déterminé la typologie des ménages agricoles à partir des résultats de l'enquête SCARLED dans trois régions de cinq nouveaux États membres, soit 15 régions au total. Ils ont identifié quatre types d'exploitations agricoles: *exploitations à temps partiel, exploitations de subsistance (petites exploitations de subsistance et exploitations de semi-subsistance), petites exploitations commerciales et grandes exploitations commerciales.*

Les exploitations *à temps partiel* ont des gérants très occupés par leur emploi en dehors de l'exploitation, plutôt jeunes et bien éduqués. La superficie de terres cultivées est la plus petite de toutes les catégories considérées (5,5 ha). Mais cette catégorie n'est pas homogène. Certaines exploitations sont des exploitations de semi-subsistance classiques: pour un tiers

d'entre elles la production est essentielle à la survie de l'exploitant. Parallèlement, 10 % des exploitants à temps partiel affirment avoir suffisamment de revenus pour vivre confortablement et 22 % estiment que la contribution de leur production au bien-être de leur famille n'est pas importante. Cela suggère que ce groupe recèle un sous-groupe d'exploitants «*de plaisance*». Lorsqu'on leur parle d'avenir, la majorité des exploitants à temps partiel n'envisagent aucun changement à court ou moyen terme. En revanche, un cinquième d'entre eux souhaiteraient s'engager davantage dans leurs activités agricoles. Des mesures appropriées et ciblées pourraient encourager ces exploitants à évoluer vers des activités agricoles plus commerciales.

Environ un quart des ménages appartiennent au groupe des *petites exploitations de subsistance ou de semi-subsistance*. Ces exploitants consacrent la quasi-totalité de leur temps de travail à leur exploitation, mais gèrent de petites superficies (autour de 7 ha) et se caractérisent par une faible productivité et souvent une situation de sous-emploi. Les exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont souvent gérées par des exploitants plus âgés (57 ans en moyenne) et présentent une diversification des revenus moindre par rapport aux autres types d'exploitations et une part de production vendue moins importante (environ un tiers). Elles ont peu d'actifs (seul un tiers possède des machines agricoles) et dépendent des machines d'autres personnes ou ont recours essentiellement au travail manuel. Elles sont généralement isolées, ce qui limite les possibilités de recherche d'emploi en dehors de l'exploitation. Les revenus des exploitants sont donc faibles et leur dépendance vis-à-vis de leur production de subsistance est élevée, ce qui accroît le risque de pauvreté. Dans la majorité des exploitations de subsistance et de semi-subsistance, la production est très importante pour la survie de l'exploitant, voire essentielle. En général, ce type d'exploitation a donc besoin de politiques sociales de lutte contre la pauvreté rurale.

Les exploitations les plus nombreuses sont les *petites exploitations à visée commerciale*. Leur taille moyenne est de 6,3 ha. Elles sont situées à proximité de centres urbains, mais restent essentiellement agricoles au regard du temps que leur consacre le chef de famille et des sources de revenu. Ce sont essentiellement les membres de la famille qui travaillent sur l'exploitation, la mécanisation est assez élevée et la production de subsistance reste très minoritaire. Les exploitants sont pourtant relativement âgés: 58 ans. Il n'est donc pas surprenant qu'environ un sur dix envisage de transférer son exploitation à la génération suivante dans les cinq années à venir. Seule une petite proportion d'entre eux entreprennent des actions pour intensifier leur production ou accroître leur part de produits vendus. La majorité envisagent de conserver leurs pratiques actuelles. Des programmes de départ en retraite anticipée pourraient être intéressants pour ce groupe, afin de faciliter le transfert des exploitations à des agriculteurs plus jeunes.

Les *grandes exploitations à visée commerciale* («grandes» est une notion relative utilisée par comparaison avec les autres catégories d'exploitations) occupent en moyenne 30 ha. Les exploitants sont généralement assez jeunes, plutôt dotés en actifs (terres mais aussi machines agricoles), et leur objectif est de faire des bénéfices commerciaux. Ils ont recours au crédit et à des services de conseil. Ils sont engagés dans leurs activités agricoles et un tiers affirment leur ambition de s'y consacrer davantage dans le futur, ce en quoi ils se rapprochent de leurs homologues d'Europe occidentale.

Les différentes catégories d'exploitations ont une importance relative différente dans les cinq pays. En Bulgarie, par exemple, le groupe qui prédomine est celui des petites exploitations de subsistance et de semi-subsistance. En Hongrie, en Pologne et en Slovénie, ce sont les petites exploitations commerciales qui sont majoritaires (tableau 2).

Tableau 2: Part des différentes catégories par pays (%)

	Grandes commerciales *N = 68*	Exploitants temps partiel *N = 283*	Petites commerciales *N = 418*	Petites subsistance *N = 243*	Total pays
Bulgarie	5,6	21,5	8,9	64,0	100
Hongrie	12,7	33,3	52,7	1,2	100
Pologne	2,5	29,6	50,8	17,1	100
Roumanie	4,0	29,5	39,8	26,7	100
Slovénie	10,9	26,8	60,7	1,6	100

Source: *Davidova et al. (2009).*

Une autre typologie récente adopte une perspective rurale plus large. Wegener *et al.* (2009) ont élaboré une typologie des ménages ruraux dans trois nouveaux États membres de l'UE qui distingue les *exploitants diversifiés*, les *exploitants retraités*, les *exploitants à temps plein* et les *nouveaux arrivants*. Comme leur nom l'indique, les exploitants diversifiés ont la part la plus importante de revenus générés en dehors de l'exploitation. Ils ont aussi un niveau d'éducation relativement élevé. Les exploitants retraités sont âgés, gèrent de petites exploitations et leurs familles comptent un nombre élevé de membres n'étant plus en âge de travailler. Les *exploitants à temps plein* possèdent les exploitations les plus vastes, qui sont essentiellement à visée commerciale. Les nouveaux arrivants sont jeunes mais ont un niveau d'éducation peu élevé et très peu de revenus. Ce sont eux qui semblent avoir le plus besoin d'un soutien spécifique.

Les typologies exposées indiquent que dans l'UE-15 comme dans les nouveaux États membres, la plupart des exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont petites et sont gérées essentiellement par des exploitants plutôt âgés qui soit n'aspirent pas à changer d'activité, soit cherchent à abandonner totalement le secteur de l'agriculture. Cependant, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance comptent aussi une minorité importante d'agriculteurs plus jeunes et plus éduqués qui cherchent à développer leur activité, que ce soit dans le domaine agricole ou par des mesures de diversification. On observe aussi chez un groupe d'exploitants une évolution vers la pluriactivité comme moyen d'accroître le revenu du ménage. Il apparaît clairement que pour garantir la survie des exploitations de subsistance et de semi-subsistance, les agriculteurs doivent réduire leur dépendance vis-à-vis de leurs revenus agricoles et diversifier leur activité et/ou exercer parallèlement une autre activité en dehors de l'exploitation. Ceci ne sera possible que si des actions de développement rural rendent les zones rurales plus attractives pour les entreprises non-agricoles et contribuent à accroître les possibilités d'emploi.

4. RÔLE DES PETITES EXPLOITATIONS ET DES EXPLOITATIONS DE SEMI-SUBSISTANCE POUR L'AGRICULTURE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Selon la documentation disponible, l'agriculture de semi-subsistance joue trois grands rôles dans le développement agricole et rural en tant que:

a) rempart contre la pauvreté;
b) source de multifonctionnalité et de diversification des exploitations;
c) fournisseur de bénéfices environnementaux.

Nous étudierons tour à tour ces considérations ci-après.

Rempart contre la pauvreté

Kostov et Lingard (2002) affirment que l'agriculture de subsistance est un rempart contre l'absolue pauvreté, qui fournit un minimum de ressources financières et alimentaires. Elle est très précieuse lorsque les filets de sécurité sociaux sont rares ou absents, lorsque le chômage urbain est élevé, lorsque les économies rurales sont faibles et produisent peu de produits agricoles ou en cas de turbulences économiques importantes, telles que celles qu'ont connues les pays d'Europe centrale et de l'est dans les années 90. L'agriculture de subsistance est dans ce cas une «assurance contre les risques économiques, même ténue» (Abele et Frohberg, 2003, p .iv).

Des données empiriques récentes confirment que l'agriculture de semi-subsistance est à la fois un rempart et un filet de sécurité pour les ménages ruraux ne disposant que de faibles revenus et n'ayant que peu de possibilités de recourir à l'emploi hors de leur exploitation (Fredriksson *et al.*, 2010). Le tableau 3 donne une illustration générale de la participation de la production de subsistance au revenu total des foyers étudiés dans le cadre du projet SCARLED. La production non commercialisée et consommée au sein du foyer a été estimée aux prix du marché (du foyer à proprement parler ou en moyenne pour les villages, pour tenir compte de la qualité et du faible volume des ventes). Cette valeur a été ajoutée au revenu réel du foyer pour évaluer dans quelle mesure ce «revenu en nature» contribue au revenu des ménages et à la lutte contre la pauvreté.

Tableau 3: Participation de la valeur des produits agricoles consommés au revenu des ménages (%)

	Ménages dont le revenu total est inférieur au seuil de pauvreté ([8])	Ménages dont le revenu total est supérieur au seuil de pauvreté	Moyenne nationale	Ménages dépassant le seuil de pauvreté après prise en compte de la production consommée
Bulgarie	41,7	24,5	29,0	17,1
Hongrie	19,2	5,7	7,6	3,5
Pologne	39,0	22,7	24,2	7,4
Roumanie	58,5	31,5	32,9	2,8
Slovénie	23,1	9,0	12,5	8,4

Source: *Analyse tirée de la base de données SCARLED.*

La production de subsistance participe considérablement aux revenus des ménages, en particulier en Roumanie, en Bulgarie et en Pologne. Il était prévisible que la contribution de l'agriculture de subsistance serait plus importante pour les ménages au-dessous du seuil de pauvreté. En Roumanie par exemple, elle est essentielle à la survie des ménages ruraux pauvres. Plus de la moitié (58,5 %) de l'ensemble de leurs revenus est constituée d'apports «en nature». Toutefois, malgré l'importance majeure de la production de subsistance pour les revenus des ménages pauvre en Roumanie, c'est en Bulgarie que sa prise en compte semble avoir le plus grand impact, comme l'indique la diminution du nombre de ménages vivant sous

[8]… En 2006 (année considérée par l'étude), les seuils de pauvreté (soit 60 % du revenu moyen équivalent du pays) étaient les suivants: Bulgarie = 1022 EUR, Hongrie = 2308 EUR, Pologne = 1867 EUR, Roumanie = 828 EUR et Slovénie = 5589 EUR.

le seuil de pauvreté si l'on ajoute la valeur de la production consommée. Mais malgré sa capacité à réduire l'incidence de la pauvreté, l'agriculture de subsistance ne peut pas l'éradiquer en totalité. Des données sur la Roumanie indiquent d'ailleurs que les populations les plus pauvres sont celles qui vivent en zones rurales et n'ont accès ni à l'emploi ni à l'achat de terres (Petrovici et Gorton, 2005).

Il convient également d'indiquer que, si l'agriculture de semi-subsistance peut être un rempart contre la pauvreté, elle peut néanmoins être inefficace, voire entraver les changements structurels. Par exemple, dans l'analyse qu'ils font sur la Pologne, Petrick et Tyran (2003) font remarquer que le recours extensif à l'agriculture de semi-subsistance a tendance à instaurer une utilisation plutôt inefficace du travail et gêne ainsi la croissance des exploitations à visée commerciale. Par conséquent, les coûts dits «d'opportunité» de l'agriculture de semi-subsistance peuvent être élevés.

Source de multifonctionnalité et de diversification des exploitations

Les exploitants agricoles ont différentes possibilités de diversification. Ilbery (1991) en identifie deux. La première est la diversification agricole, auquel cas l'exploitation reste centrée sur sa vocation agricole. Cette diversification englobe les activités non-conventionnelles, les exploitations forestières et la sous-traitance agricole. La deuxième, la diversification structurelle, utilise les capitaux de l'exploitation dans le cadre d'activités non-agricoles, par exemple les transformations à valeur ajoutée ou l'agrotourisme. Larsen (2009) affirme que l'agriculture de semi-subsistance offre d'importantes ressources de diversification et de croissance pour l'économie rurale non-agricole. Selon elle, les caractéristiques mêmes de l'agriculture de semi-subsistance (production locale, chaînes d'approvisionnement courtes, bonne biodiversité et héritage culturel riche) sont de précieux atouts pour initier des projets ruraux différents, plus rentables, comme l'agrotourisme ou la production de spécialités locales. Plutôt que d'envisager l'agriculture de semi-subsistance comme un problème économique, elle affirme qu'il faut la considérer comme une ressource pour le développement rural. Van Huylenbroeck et al. (2007) croient que l'agriculture, qui est à la base du développement d'un grand nombre de biens et de services élaborés, devrait être considérée comme l'essence de la multifonctionnalité.

Il existe plusieurs exemples de spécialités alimentaires dont la production permet d'améliorer la valeur ajoutée des exploitations (Tregear et al. 2007). Cependant, la création d'entreprises de ce type exige souvent des compétences de direction et de marketing et un capital financier rarement disponibles dans les exploitations de semi-subsistance. Elle dépend aussi parfois d'infrastructures qui font défaut dans les régions rurales les plus reculées. Meert et al. (2005) ont conduit 49 études de cas auprès d'agriculteurs flamands portant sur les différentes stratégies agricoles utilisées pour pallier ou éviter l'insuffisance de revenus. C'est la pluriactivité qui s'avère la stratégie la plus courante, suivie de la diversification structurelle.

Perrier-Cornet et Aubert (2009) ont identifié trois stratégies pour les petites exploitations de l'UE-15, illustrées par les modes de diversification des «petites» exploitations françaises (jusqu'à 40 UDE). La première consiste à recourir au tourisme rural, qui ouvre des débouchés non seulement dans l'hébergement, mais aussi dans le commerce de produits fermiers et d'artisanat. La deuxième est de proposer des produits biologiques à haute valeur ajoutée et d'utiliser plusieurs labels, et la troisième de développer la pluriactivité en associant travail à la ferme et travail hors exploitation. Les revenus générés hors de l'exploitation sont parfois investis dans la ferme, l'aidant ainsi à devenir une entreprise plus viable. Dans leur étude sur les exploitations françaises, les auteurs indiquent que pour les plus petites, la diversification

dans des produits arborant le label «appellation d'origine» est difficile, mais que la production de produits biologiques plus rentables peut s'avérer plus aisée.

Dans les nouveaux États membres, la croissance économique qui a suivi l'adhésion a stimulé la diversification et la pluriactivité. Par exemple, les petites et moyennes exploitations polonaises ont réduit leur dépendance aux activités purement agricoles qui étaient leur principale source de revenu et ont misé sur la pluriactivité, en particulier en générant des revenus hors de l'exploitation (Wolek, 2009). L'importance du travail salarié en tant que principale source de revenu a diminué uniquement pour les exploitations les plus petites (jusqu'à 1 ha). Ces exploitations sont aussi les seules dont le revenu total a chuté après l'adhésion.

Les statistiques peuvent être complétées par des études de cas qui illustrent les expériences concrètes de certains exploitants. Deux exemples de diversification réussie dans les nouveaux États membres sont présentés ci-dessous.

La diversification dans le tourisme rural: un petit exploitant en Roumanie

Le chef de famille, 36 ans, possède 4 hectares dans la région vallonnée du compté de Neamt, en Roumanie. Au terme de ses études secondaires, il se rend en Espagne pour travailler dans la construction. Son travail en Espagne l'amène à faire de fréquents déplacements dans le pays et à séjourner dans des maisons d'hôtes. C'est ainsi que lui vient l'idée d'investir dans une maison d'hôtes en Roumanie. Son village natal est situé dans une région de paysages vallonnés et de monastères dont les peintures murales attirent les touristes. Après son retour en Roumanie, ce chef de famille décide de solliciter le soutien du SAPARD pour cette idée. Informé de l'existence du programme SAPARD par les médias nationaux, il demande à une société de conseil de l'aider dans sa démarche auprès de cet organisme. Pour lui, le processus est bureaucratique mais pas insurmontable. Parallèlement à sa demande auprès du SAPARD, l'exploitant investit dans son éducation et obtient un diplôme universitaire de second cycle avant de poursuivre par une maîtrise.

La demande au SAPARD est accordée, d'autant que les fonds sont investis dans le projet. Il construit une maison d'hôtes de 10 chambres équipée de tout le confort moderne, pour attirer les touristes roumains et étrangers. Il ouvre également un restaurant dans lequel il utilise les produits de sa propre exploitation et d'agriculteurs voisins. Lui et son épouse travaillent dans l'entreprise et emploient neuf autres personnes. Son épouse suit actuellement une qualification professionnelle de second cycle spécialisée dans le tourisme.

La maison d'hôte a été inaugurée il y a deux ans. La première année à été un succès, en particulier pendant la saison estivale. Cependant, l'année dernière l'entreprise a souffert de la crise financière qui a touché le marché du tourisme.

Dans cet exemple, l'emplacement de l'exploitation, la disponibilité de capitaux propres et les fonds du SAPARD ont été essentiels à la survie de la société. La jeunesse du chef de famille, son esprit d'entreprise et l'investissement du couple dans leur éducation ont également été des atouts indéniables.

Source: *Entretien téléphonique réalisé par C. Suta et S. Davidova (mars 2010)*

De faibles coûts de lancement: diversification d'une exploitation de semi-subsistance en Pologne

Cette étude de cas prend pour exemple une petite exploitation de 3,2 ha. C'est une exploitation de subsistance essentiellement et seuls les excédents sont vendus. Les revenus de ces ventes sont variables, mais généralement faibles. Ceci est l'un des facteurs déclencheurs de la décision de diversification. De précédentes expériences dans le commerce de détail motivent la décision d'ouvrir un magasin de vente directe des produits de la ferme. Le chef de famille a déjà travaillé hors de l'exploitation dans la vente de produits non agricoles sur le marché local: avant d'ouvrir son magasin, il tenait un stand de vente de produits d'épicerie sur le marché local. Cette expérience l'a familiarisé avec les réglementations législatives et commerciales nécessaires à l'installation d'un stand, ce qui réduit les coûts de transaction associés au démarrage de l'entreprise. Son épouse a déjà travaillé dans la vente de confiseries et utilise cette expérience pour fabriquer des friandises qu'elle peut vendre directement aux clients de la boutique. Ils envisagent aussi de vendre leur propre viande, mais les investissements nécessaires pour répondre aux normes en vigueur sont jugés trop importants étant donné le petit volume de leur production.

L'exploitation est située à proximité d'un arrêt d'autobus et dans un village traversé par une route principale, ce qui la rend facile d'accès. Les clients apprécient la proximité du magasin, qui leur évite de devoir s'y rendre spécialement.

Les grands facteurs de réussite de cette diversification ont été l'expérience préalable de l'exploitant dans le commerce, l'existence d'un espace pouvant être transformé en magasin et l'emplacement de l'exploitation sur une route principale, facile d'accès pour les clients.

Source: *Chaplin, 2003*

Comme indiqué précédemment, la diversification, qu'il s'agisse de pluriactivité (par exemple, prise d'un emploi salarié en dehors de l'exploitation) ou de diversification de l'entreprise (par exemple, création d'une activité touristique ou de loisir sur l'exploitation ou en dehors), peut constituer une stratégie de survie pour les petites exploitations. Les études européennes montrent que la probabilité de la diversification dépend de plusieurs facteurs. Dans les grandes exploitations, il est moins probable que le chef de famille prenne un emploi en dehors de l'exploitation car ce type de domaine offre généralement du travail à plein temps. En cas de fermage, il est moins probable que les exploitants diversifieront leur entreprise, notamment à cause de restrictions dans les conditions de location. Si les exploitations sont isolées, elles auront plus de mal à s'engager dans une diversification de l'entreprise ou de l'emploi (Barlas et al. 2001). Cela montre que les zones peu peuplées et présentant un pouvoir d'achat relativement faible génèrent moins de créations d'entreprises et de possibilités d'emploi. Souvent, ce ne sont pas ceux qui ont le plus besoin de diversification (petites exploitations isolées) qui disposent du capital humain et financier requis pour mener à bien une diversification (Chaplin et al. 2007). La politique agricole a aussi un impact sur la propension des exploitants à se diversifier. Chaplin et al. (2007) ont constaté que les mesures du pilier 1, notamment les paiements directs, réduisaient la propension à la diversification. En effet, la plupart des agriculteurs considèrent la diversification comme un moyen de régulariser ou d'augmenter leurs revenus. Un pilier 1 «fort» risque donc d'empêcher l'adoption de certaines mesures du pilier 2.Mais cela peut aussi accroître l'adoption d'autres mesures comme les investissements dans les exploitations agricoles (M121), car la hausse

des revenus agricoles encouragent les exploitants à investir dans des projets de développement agricole.

Fournisseur de bénéfices environnementaux

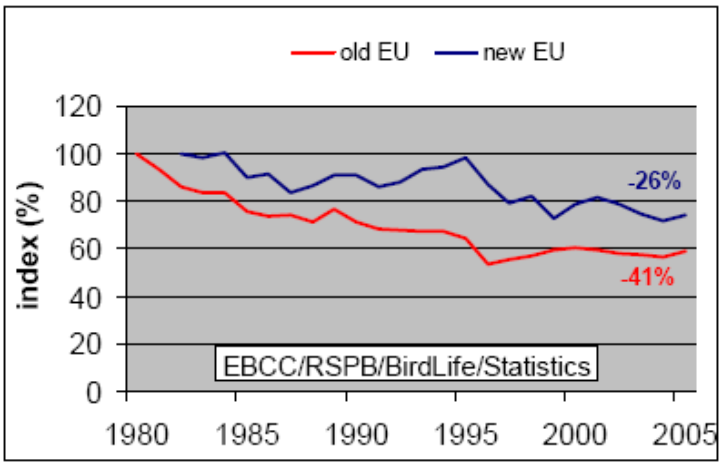
Promouvoir une agriculture durable qui respecte l'environnement naturel est un objectif phare de la PAC et de la politique de l'UE en général. Cela suppose de gérer les ressources naturelles de façon responsable en évitant de les surexploiter, de les utiliser de façon plus efficace, de reconnaître la valeur des services écosystémiques et d'enrayer la perte de biodiversité (UE, 2008).

Mattison et Norris (2005), alors qu'ils étudiaient les liens entre politique, utilisation du sol et biodiversité, ont identifié trois catégories de systèmes agricoles selon leur degré de développement global: i) les systèmes agricoles développés, ii) les systèmes agricoles de transition et iii) les systèmes agricoles de subsistance essentiellement dans un pays en développement, les activités agricoles s'intensifiant parallèlement au développement économique. On suppose souvent que l'agriculture extensive pratiquée par la plupart des exploitations de semi-subsistance et des exploitations de petite envergure est une agriculture plus durable, par opposition aux pratiques intensives des systèmes agricoles développés qui sont susceptibles d'avoir un impact négatif pour l'environnement.

Mais les observations de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), après une analyse approfondie de la documentation disponible sur les liens entre types d'exploitation agricole et impact environnemental, sont peu concluantes (OCDE 2005). Un lien a été établi entre les techniques de production intensive habituellement employées par les grandes exploitations commerciales et la perte de biodiversité. Mais ces grandes entreprises semblent plus enclines que les petites à entreprendre des actions favorables à l'environnement, à adopter des pratiques de conservation et à rejoindre des programmes agroenvironnementaux. De plus, quel que soit le type de l'exploitation, les caractéristiques du site (structure du sol, niveaux de moisissure) et la volonté personnelle de l'exploitant compensent souvent l'impact des autres caractéristiques de l'exploitation. Le type de production (cultures ou élevage, par exemple) est aussi très déterminant de la nature et du type d'impact environnemental de l'exploitation.

Selon BirdLife International (2008), l'agriculture de semi-subsistance contribue à créer des espaces agricoles de «haute valeur naturelle». L'organisation estime en effet que la moindre densité des élevages et l'utilisation réduite des aides chimiques favorisent la biodiversité. En guise d'argument, BirdLife International (2008) compare l'évolution des populations d'oiseaux dans les nouveaux États membres et dans l'UE-15 et insiste sur la croissance nette des populations agricoles chez les premiers, en particulier au début des années 90, lorsque l'agriculture a connu une considérable décapitalisation (figure 2). L'ONG craint que la disparition de l'agriculture de semi-subsistance provoque une «destruction de précieux atouts environnementaux ou de petites niches d'habitat» (page 8).

Figure 2: Nombre d'oiseaux dans les espaces agricoles



Source: *BirdLife International (2008), p. 7*

L'organisation britannique EFNCP (European Forum on Nature Conservation and Pastoralism) et le programme WWFDCP (WWF Danube-Carpathian Programme) tirent des conclusions similaires dans une série d'articles sur les deux plus récents États membres de l'UE, la Bulgarie et la Roumanie. Ils soulignent que bien au-delà de leur contribution habituelle à la production de fibres et d'aliments, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance fournissent aussi des bénéfices sous forme de biens publics environnementaux (WWF, 2008).

Cependant, de nombreuses exploitations de subsistance et de semi-subsistance réputées importantes pour leurs apports environnementaux sont trop petites pour être éligibles à des aides au titre du premier, mais aussi du deuxième pilier. La plupart des exploitants ne sont pas enregistrés et sont donc hors de portée des mesures politiques. Pourtant, la PAC encourage les exploitants agricoles à se faire connaître. Par exemple, une étude de cas sur Srandzha en Bulgarie (9) indique que le RPUS (régime de paiement unique à la surface) du pilier 1 a généré une augmentation des enregistrements, mais que les politiques du pilier 2 ont eu bien moins d'impact en la matière (WWF, 2008). Cela corrobore les conclusions de l'étude de cas sur la Hongrie, qui indiquait que la réticence des exploitants à s'enregistrer était l'une des principales raisons de la faible adoption de la mesure 141.

Pourtant, les exploitants inéligibles aux aides génèrent aussi des externalités positives. L'étude de cas roumaine souligne que les mesures agroenvironnementales ne touchent pas 1,9 millions d'exploitations inférieures à 1 ha. C'est donc une problématique politique importante: comment les voies politiques de développement rural pourraient-elles atteindre ces exploitants pour les récompenser des biens publics qu'ils fournissent, et les encourager ainsi à continuer de produire des bénéfices environnementaux? Ces questions sont analysées de façon plus détaillée dans les études de cas sur la Roumanie et l'Écosse aux annexes 3 et 4.

[9] Le Strandzha est un parc national.

Roumanie et Écosse:
Les bénéfices environnementaux générés par les exploitations de subsistance, de semi-subsistance et les fermiers écossais (*crofters*)

Roumanie

Les exploitations de subsistance et de semi-subsistance gèrent généralement de vastes étendues de prairies semi-naturelles. Elles mettent en place des élevages peu intensifs de haute valeur naturelle. En Roumanie, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont souvent situées dans des régions vallonnées qui ne sont pas adaptées à l'agriculture intensive. Parce qu'elles sont de petite taille et qu'elles associent cultures et pâturages, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance créent un environnement riche en biodiversité.

Écosse

Les *crofters* écossais génèrent d'importants bénéfices environnementaux. Les comtés où ils résident disposent d'une riche biodiversité d'espèces, d'habitats, de paysages et de zones humides. Leur préservation exige une gestion peu intensive des terres. Depuis toujours, les *crofters* sont les garants de ce mode de gestion car ils n'ont jamais été ni tournés vers le commerce ni très dépendants de leurs revenus agricoles.

Source: *Études de cas sur la Roumanie et l'Écosse*

5. COMMENT LES EXPLOITATIONS DE SUBSISTANCE ET DE SEMI-SUBSISTANCE SE SONT-ELLES ADAPTÉES À L'ÉVOLUTION DE LEUR ENVIRONNEMENT?

Les analyses quantitatives menées à l'échelle mondiale révèlent une corrélation négative entre la proportion de terres allouées aux exploitations de subsistance et de semi-subsistance ou les emplois qu'elles créent et le PIB par habitant (von Braun et Lohlein, 2003). Toutefois, le rôle des exploitations de semi-subsistance dépend certes du développement économique, mais aussi de la politique agricole, de la structure foncière existante, de la politique foncière et de la culture. Les études de cas nationales mettent ces facteurs en exergue.

Les études antérieures sur l'Europe occidentale utilisent rarement les expressions d'agriculture «de subsistance» ou «de semi-subsistance». Le débat parle plutôt de l'avenir des «petites exploitations». Lorsque l'on s'intéresse à l'avenir des petites exploitations de l'UE élargie, il est utile de distinguer l'évolution des structures agricoles dans les États membres établis, après leur adhésion à l'UE, et leur évolution dans certains nouveaux États membres dont le modèle traditionnel est celui de la petite exploitation familiale. Les expériences de l'Irlande, de l'Espagne et de la Pologne sont particulièrement intéressantes.

Irlande: Hubbard et Ward (2007) retracent l'évolution des structures agricoles irlandaises après l'adhésion du pays à l'UE. Au moment de l'adhésion (1973), la taille moyenne d'une exploitation est d'environ 22 hectares et le pays compte approximativement

34 000 exploitations de moins de 5 hectares. Peu de choses évoluent dans les années qui suivent l'adhésion. Entre 1975 et 1985, le nombre d'exploitations ne baisse en effet que de 3,4 %. Les changements importants n'apparaissent qu'à partir du milieu des années 80: entre 1985 et 1991, une exploitation irlandaise sur quatre dépose le bilan. La grande majorité étant de petites exploitations, à partir de cette période, la dimension moyenne des exploitations augmente. Selon Lafferty et al. (1999) et Hubbard et Ward (2007), les changements structurels mettent du temps à se faire sentir dans l'agriculture irlandaise après l'adhésion du pays du fait de l'accroissement des mesures de soutien accompagnant l'adoption de la PAC[10] et de la persistance du modèle traditionnel de la petite exploitation familiale occupée par son propriétaire. Lafferty et al. révèlent que traditionnellement, les terres sont transférées de génération en génération, ce qui donne lieu à un système de gestion foncière rigide «quasiment dépourvu de système de leasing à long terme et un marché foncier limité» (Lafferty et al. 1999, p. 16). À la fin des années 70 et jusqu'au milieu des années 80, les revenus agricoles réels diminuent considérablement en valeur absolue, ce qui stimule les changements structurels. La majorité des exploitations forcées à la fermeture sont de petites exploitations, en raison de leur moindre productivité. Plutôt que la vente de terres, la location grandit en popularité, une tendance qui continue de croître au fil des années 90 et 2000 (Hubbard et Ward, 2007).

Espagne: En Espagne, les changements structurels après l'adhésion sont bien plus rapides (Sumpsi, 1995). Iraizoz (2008) a examiné l'évolution du tissu agricole en Espagne à partir des informations du recensement agricole et de l'enquête sur la structure des exploitations agricoles. Ces deux sources parviennent à des résultats similaires: les restructurations s'accélèrent après l'adhésion du pays à l'UE, avec une augmentation de la dimension moyenne des exploitations et une diminution du nombre d'exploitations, surtout celles de petite taille. Par exemple, la proportion d'exploitations de moins de 2 UDE passe de 63,4 % en 1989 à 47,1 % en 1999. Contrairement à ce qui s'est produit en Irlande, l'adhésion à l'UE ne génère pas d'augmentation des revenus agricoles. Au contraire, ils diminuent de 5 % en valeur nominale en 1986 par rapport à l'année précédente et le taux de croissance de l'ensemble des revenus agricoles ne dépasse pas 1 % entre 1986 et 1990 (Iraizoz, 2008). De plus, après l'adhésion, de nombreuses exploitations ont des difficultés à atteindre un niveau acceptable de rentabilité et de compétitivité (Ceña, 1997). Le système de gestion foncière flexible de l'Espagne facilite toutefois l'évolution structurelle de son agriculture.

Pologne: Wołek (2009) a étudié l'évolution structurelle de la Pologne après son adhésion l'UE. La Pologne a une tradition séculaire d'exploitations agricoles familiales. Même sous le régime communiste, le pays conserve sa structure d'exploitations privées et seule une petite partie d'entre elles connaissent la collectivisation ou la nationalisation. Au début des années 90, 76 % des exploitations agricoles sont privées et 23 % seulement appartiennent au secteur «socialisé» (19 % à des exploitations étatiques et environ 4 % à des coopératives) (Milczarek, 2002). Aujourd'hui, la Pologne arrive en deuxième position de l'UE concernant le nombre de petites exploitations de semi-subsistance, toutes définitions confondues, même si la part d'exploitations de subsistance sur le nombre total du secteur est dans la moyenne des douze nouveaux États membres. Au moment de son adhésion (2004), la Pologne compte 2,8 millions d'exploitations «familiales», dont 988 000 exploitent moins de 1 ha (Wołek, 2009). Comme l'Espagne, la Pologne connaît des changements structurels rapides immédiatement après son adhésion et les exploitations de subsistance les plus petites (de 0-1 à 1-2 ha) sont nombreuses à disparaître. Selon les seuils établis en Pologne, les plus petites

10. Entre 1973 et 1978, le revenu d'une exploitation agricole irlandaise a doublé en valeur nominale et augmenté de 15 % en valeur réelle (Walsh et Gillmor, 1993).

exploitations de 0 à 1 ha ne sont pas éligibles aux aides de la PAC au titre des piliers 1 et 2, ni au généreux soutien national proposé dans le cadre du programme de prévoyance des agriculteurs. Comme nous l'indiquions plus haut, ces exploitations sont les seules dont le revenu total a chuté après l'adhésion. Cela pourrait indiquer qu'elles sont en danger de quitter le secteur rapidement.

Ces trois exemples révèlent que malgré des délais et des contextes ruraux différents, l'adhésion à l'UE a pour effet principal de faire disparaître les plus petites exploitations. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces «évictions» signifient que ces exploitations ont cessé toute activité agricole et dans quelle mesure elles sont dues aux statistiques agricoles, qui ne tiennent plus compte des exploitations les plus petites. Quoi qu'il en soit, nombre de petites exploitations ont été forcées de quitter le secteur du fait de leur faible rentabilité et de la baisse de leurs revenus, de façon relative mais aussi en valeur absolue. Toutefois, si en Espagne les changements structurels ont été facilités par la flexibilité du système de gestion foncière, en Pologne ils ont été accélérés par le manque de soutien (national ou européen) accordé aux exploitations de subsistance et par l'amélioration globale de la situation économique qui a multiplié les possibilités d'emplois hors des exploitations. La Pologne est donc un exemple typique d'interaction entre facteurs d'éviction et de motivation.

6. APPROCHES POLITIQUES

Piliers 1 et 2 de la PAC

La mission de la PAC et des politiques nationales est bien plus vaste que la question du soutien aux petites exploitations ou, plus précisément, aux exploitations de semi-subsistance. Mais ce document de référence est axé sur les exploitations de subsistance et de semi-subsistance et nous aborderons ces stratégies politiques dans la perspective des petites exploitations. Les politiques de soutien aux petites exploitations dans leur rôle économique peuvent être classées en trois catégories selon leurs objectifs: diversification, abandon du secteur ou restructuration. La plupart des aides de restructuration cherchent à aider les exploitations à se développer suffisamment pour devenir économiquement viables. D'autres politiques, plus vastes, peuvent aussi concerner directement ou indirectement les petits exploitants. Elles peuvent, par exemple, les aider à gérer leurs terres, à produire des biens publics ou investir dans des infrastructures publiques qui améliorent la qualité de vie et les possibilités de développement économique des communautés rurales, et notamment des petits exploitants.

Cette section passe en revue les différents instruments d'aide que l'UE propose aux exploitations de semi-subsistance dans le cadre de la PAC. Elle poursuit par une analyse plus détaillée des conditions d'accès des exploitations de subsistance et de semi-subsistance aux aides accordées au titre des piliers 1 et 2 et identifie les difficultés auxquelles ces structures sont confrontées. Elle s'intéresse plus particulièrement aux mesures que certains nouveaux États membres proposent aux exploitations de semi-subsistance en cours de restructuration. Elle conclut en s'interrogeant sur le rôle potentiel et les enjeux de la coopération et de la mise en réseau entre petits exploitants, qui peuvent générer des inconvénients en termes de coûts de transaction, d'accès à l'information et aux capitaux. Dans le cadre du pilier 1, l'instrument d'aide le plus pertinent pour les exploitations de semi-subsistance répondant aux critères de taille minimale est celui des paiements directs à la surface (RPUS dans la plupart des nouveaux États membres). Ils peuvent constituer une contribution substantielle aux revenus du foyer de l'exploitant.

La politique de développement rural (DR) 2007-2013 de l'UE propose une série de mesures d'aide dont la plupart, si elles ne sont pas spécifiquement adressées aux exploitations de semi-subsistance, peuvent répondre à leurs besoins de restructuration/diversification ou constituer une compensation pour les biens publics que produisent ces exploitations. Le tableau ci-dessous reprend les mesures qui, dans chacun des trois axes stratégiques de la politique de DR, revêtent un intérêt particulier pour les exploitations de semi-subsistance. Il ne prétend pas être exhaustif.

Cadre politique de DR 2007-2013: les grandes mesures pertinentes pour les exploitations de semi-subsistance

Axe 1: ***Compétitivité du secteur agricole et forestier*** **(min. 10 %)**	**Axe 2:** ***Amélioration de l'environnement et de l'espace rural*** **(min. 25 %)**	**Axe 3:** ***Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale (min. 10 %)***
• formation professionnelle (M111) • installation des jeunes agriculteurs (M112) • retraite anticipée (M113) • services de conseil (M114) • modernisation des exploitations (M121) • infrastructures agricoles et forestières (M125) • respect des normes communautaires (M131) • participation à des régimes de qualité alimentaire (M132) *Mesures de transition pour les 12 NEM de l'UE uniquement* • aide aux exploitations de semi-subsistance en cours de restructuration (M141) • aide à la mise en place de groupements de producteurs (M142) • services de conseil aux exploitants en BG/RO (2007-09) (M143)	• paiements directs aux exploitations des zones de montagne défavorisées (M211) et autres zones défavorisées (M212) • paiements Natura 2000 • paiements agroenvironnementaux (M214)	• diversification vers des activités non agricoles (M311) • création et développement de microentreprises (M312) • promotion des activités touristiques (M313) • services de base (M321) • rénovation des villages (M322)
Axe Leader: **Stratégies locales de développement intégrées mise en œuvre par les groupes d'action locale (GAL)** **(min. 5 % UE-15; 2,5 % UE-12)**		

En premier lieu, il semble essentiel d'aider les propriétaires d'exploitations de semi-

subsistance à accéder aux services de conseil et aux formations proposés dans le cadre de l'axe 1 (par exemple en les aidant à préparer leurs demandes d'aide et les plans d'activité de leurs projets de diversification), afin qu'ils prennent connaissance des possibilités offertes et participent aux programmes de DR. Parallèlement à la mesure spécifiquement dédiée aux exploitations de semi-subsistance en cours de restructuration (M141, exposée en détails ci-dessous), la M121 propose des aides à l'investissement dans des travaux de restructuration et de modernisation. L'axe 3 offre quant à lui des aides à l'investissement dans la diversification vers des activités non-agricoles ou la création de microentreprises (tourisme de petite échelle, production artisanale locale). Sous certaines conditions, les aides proposées par la M113 (retraite anticipée) et/ou la M112 (jeunes exploitants) peuvent contribuer au processus de restructuration en facilitant le transfert des terres ou le départ des exploitants les plus âgés. Les aides à la création de groupements de producteurs dans les NEM (M142) sont un autre moyen d'aider les exploitations de semi-subsistance à surmonter leurs difficultés d'accès au marché. Les aides au DR peuvent aussi être utilisées pour faciliter l'accès au crédit, car c'est une difficulté majeure pour les exploitations de semi-subsistance (un programme de garantie de crédit a par exemple été récemment ajouté au PDR roumain).

Lorsque les exploitations de semi-subsistance remplissent les critères de taille minimale définis dans les PDR des États membres pour bénéficier des aides destinées aux zones défavorisées (M211 et M212) ou des paiements agroenvironnementaux (M214) dans le cadre de l'axe 2, les paiements annuels qu'elles perçoivent sont un supplément précieux aux revenus du foyer. Ils contribuent à maintenir une activité agricole sur des terres qui seraient autrement abandonnées et à préserver des pratiques agricoles traditionnelles génératrices de biens publics. L'étude de cas écossaise révèle que les fermiers écossais (crofters) et autres éleveurs en zones défavorisées sont très dépendants de ces aides spécifiquement attribuées aux zones défavorisées ou d'autres paiements attribués à la surface.

Les aides proposées par l'axe 3 afin de moderniser les infrastructures publiques de base dans les communautés rurales (routes, réseaux d'eau et d'égouts, accès Internet haut débit), même si elles ne sont pas directement adressées aux exploitations de semi-subsistance, sont des instruments essentiels pour réduire la pauvreté et l'isolement des campagnes et faciliter les efforts de diversification et de restructuration des exploitations de semi-subsistance.

Les stratégies de développement local élaborées et mises en œuvre par les groupes d'action locale (partenariats public/privé locaux) au titre de l'axe Leader cherchent à valoriser les spécificités de chaque localité. Elles cherchent par exemple à développer et à promouvoir des spécialités culinaires ou l'artisanat spécifique à la région du GAL, à développer des itinéraires touristiques locaux ou des solutions d'hébergement à petite échelle. Le parti-pris local et l'échelle souvent restreinte des projets soutenus par Leader sont mieux adaptés aux besoins et aux forces des exploitations de semi-subsistance.

En pratique, la pertinence des aides proposées aux exploitations de semi-subsistance est dans une grande mesure déterminée par les choix stratégiques formulés par chaque État membre dans leur PDR, à savoir par les mesures qu'ils incluent dans leurs programmes en fonction de priorités concurrentes et de fonds limités, mais aussi par la conception même de ces mesures (les critères d'éligibilité, comme les seuils de taille minimale, le public ciblé, les critères de sélection des projets, la possibilité d'associer différentes mesures d'aide, etc.). Les mécanismes de mises en œuvre des PDR, l'offre de services de conseil et d'information aux demandeurs potentiels sont aussi des facteurs essentiels. La complexité des procédures de demande et la nécessité de fournir des documents à l'appui des demandes, l'obligation (perçue) de recourir à des consultants externes et l'accès au crédit peuvent constituer des obstacles qui bloquent l'accès des exploitations de semi-subsistance aux aides de DR de l'UE.

De plus, dans les nouveaux États membres, il est encore plus difficile de cibler les exploitations de subsistance et de semi-subsistance, difficiles à identifier car non-répertoriées pour la plupart.

La Roumanie est un bon exemple d'adaptation des programmes de DR au contexte national: dans le PDR roumain, il a été délibérément décidé de ne pas inclure la mesure sur la diversification des exploitations (M311) et de ne conserver que celles sur les microentreprises (M312) et le tourisme rural (M313), afin que l'ensemble de la population rurale soit éligible et non pas seulement les «agriculteurs», ce qui aurait exigé d'établir une définition d'éligibilité excluant les plus petites exploitations (c'est-à-dire bien souvent des exploitations de subsistance et de semi-subsistance). Il a été reconnu que les plus grands besoins de diversification et de nouvelles activités étaient concentrés chez les populations les plus pauvres de la société rurale.

Dans le cadre du pilier 1, les États membres peuvent déterminer la taille minimale des parcelles agricoles et la surface d'exploitation totale des structures éligibles aux paiements directs. Avant le bilan de santé, la taille minimale d'une parcelle agricole était fixée à 0,3 ha et dans les nouveaux États membres, celle d'une exploitation dans sa totalité était de 0,3 ha également, même si les États avaient une marge de progression jusqu'à 1 ha. Les États membres pouvaient également choisir de n'accorder aucune aide si la valeur totale d'une demande de paiement direct était inférieure à 100 EUR.

Suite au bilan de santé, l'article 28(1) du règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune (CE n° 73/2009) a confirmé qu'à compter de 2010, la taille minimale d'une exploitation éligible serait de 1 ha et le montant minimal des paiements de 100 EUR, même si les États membres conservent une certaine latitude pour adapter les seuils en fonction de la structure de leur tissu rural (tableau 5).

Tableau 5: Seuils minimaux d'éligibilité aux aides fournies au titre du pilier 1 de la PAC

Seuils plancher		
	Valeur (EUR)	**Hectares**
Belgique	400	2
Bulgarie	200	0,5
République tchèque	200	5
Danemark	300	5
Allemagne	300	4
Estonie	100	3
Irlande	200	3
Grèce	400	0,4
Espagne	300	2
France	300	4
Italie	400	0,5
Chypre	300	0,3
Lettonie	100	1
Lituanie	100	1
Luxembourg	300	4
Hongrie	200	0,3
Malte	500	0,1
Pays-Bas	500	2
Autriche	200	2
Pologne	200	0,5

Portugal	200	0,3
Roumanie	200	0,3
Slovénie	300	0,3
Slovaquie	200	2
Finlande	200	3
Suède	200	4
Royaume-Uni	200	5

Source: *DG Agriculture et développement rural*

Même si elles ne sont pas exclues des mesures de paiement direct offertes par le pilier 1, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance, du fait de leur petite taille, reçoivent très peu, voire aucune aide si elles sont en-deçà du seuil de surface minimale. En Roumanie par exemple, quelque 3 millions de foyers agricoles ne sont pas éligibles au RPUS parce qu'ils ne remplissent pas les critères d'éligibilité (Guirca, 2008). Même lorsque les exploitations de subsistance et de semi-subsistance perçoivent des aides au titre du pilier 1, les paiements se répartissent naturellement à l'avantage des exploitations les plus grandes. En Bulgarie et en Slovaquie, seule une fraction assez faible des exploitations agricoles (si l'on considère le nombre d'exploitations répertoriées par les enquêtes sur la structure des exploitations qui incluent les structures de moins de 1 UDE) sont bénéficiaires du RPUS, tandis qu'en Lituanie 94 % des exploitations en sont bénéficiaires. On constate toutefois une évolution positive: si les demandes d'aides au titre du RPUS étaient précédemment concentrées entre les mains des plus grandes exploitations, ce déséquilibre s'efface progressivement avec l'augmentation de la courbe d'apprentissage des agriculteurs et la meilleure gestion des demandes de paiements, ainsi que du traitement et du suivi des réclamations (Davidova, 2008). Entre 2005 et 2007, par exemple, la proportion de bénéficiaires est passée de 44 à 56 % en République tchèque et de 56 à 61 % en Pologne. Bien sûr, un grand nombre de très petites exploitations ne sont pas encore couvertes par les enquêtes sur la structure des exploitations et ne sont pas considérées dans ces statistiques. Il semblerait effectivement que pour les exploitations de subsistance en particulier et certaines exploitations de semi-subsistance, le deuxième pilier de la PAC soit plus pertinent.

Dans les nouveaux États membres, une seule mesure (la mesure 141) soutient spécifiquement les exploitations agricoles de semi-subsistance en cours de restructuration. Sur la période de programmation 2007-2013, cinq États membres ont inclus cette mesure dans leur PDR (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie et Roumanie).

La Pologne a adopté la mesure sur les exploitations de semi-subsistance au cours des négociations d'adhésion et l'a mise en œuvre en 2004-2006. Dans le programme polonais 2004-2006, l'objectif de cette mesure était d'apporter «une aide au revenu temporaire destinée à alléger le manque de liquidités et les difficultés budgétaires des foyers entreprenant des actions de restructuration pour assurer l'avenir commercial de l'exploitation». Elle était réservée aux exploitations de 2 à 4 UDE. La Pologne a choisi de ne pas reconduire cette mesure sur la période 2007-2013.

Le tableau 6 résume la façon dont la mesure 141 est mise en œuvre dans les cinq États membres qui l'ont adoptée sur la période de programmation actuelle. Le tableau révèle des différences importantes entre les États en termes d'objectifs, d'éligibilité et d'activités admises. Les cinq États membres s'accordent sur l'un des objectifs de la mesure (développer des exploitations commercialement viables), mais ils diffèrent sur les autres. Pour la Roumanie, cette action a également pour mission d'accroître la proportion de produits agricoles commercialisés. Pour l'UE, elle est simplement envisagée comme une aide au revenu, mais au vu des plans de développement rural nationaux, seules la Bulgarie et la

Roumanie la considèrent effectivement de la sorte.

Tous les pays utilisent des seuils de dimension pour déterminer l'éligibilité des exploitations. En Hongrie et en Lituanie, ce seuil oscille entre 2 et 4 UDE, la Bulgarie et la Roumanie ayant, quant à elles, opté respectivement pour des seuils de 1-4 UDE et 2-8 UDE. La Bulgarie et la Roumanie utilisent également une limite d'âge maximal en guise de critère d'éligibilité (respectivement 60 et 62 ans). La Lettonie applique une fourchette de recettes de 3 000 à 10 000 EUR. En Lettonie, seuls les exploitants propriétaires sont éligibles, mais dans d'autres États membres (la Bulgarie par exemple) les exploitants locataires de leurs terres peuvent déposer leur demande sous réserve de présenter l'accord écrit de leur propriétaire.

Pour obtenir un financement, les demandeurs doivent présenter un plan d'activité. Le financement est fondé sur le principe du «3+2», selon lequel les demandeurs exaucés doivent, après 3 années, faire preuve des progrès réalisés au regard des objectifs définis. S'ils n'ont pas atteint ces objectifs, le financement des deux dernières années est annulé (sans que le financement initial ne doive être remboursé). En Roumanie par exemple, au terme des 3 années, les bénéficiaires doivent démontrer que leur production commercialisée a augmenté de 20 % et leur surface exploitée d'au moins 3 UDE.

Le plafond de financement de la mesure 141 est de 1 500 EUR par an et par bénéficiaire. Comme indiqué plus haut, ce financement est simplement envisagé comme une aide au revenu destiné à faciliter la trésorerie du foyer pendant la restructuration de leur exploitation. C'est pour cette raison que l'UE n'impose aucune règle sur la façon dont il doit être dépensé. Certains États membres ajoutent toutefois des conditions d'éligibilité en fonction du secteur de production. En Lituanie par exemple, les apiculteurs et les membres d'associations de producteurs de fruits et légumes ne sont pas éligibles. La Roumanie et la Bulgarie font de la formation professionnelle (les formations ouvertes aux financements de la mesure 111 - Formation professionnelle) une condition nécessaire à la reconduction de l'aide au terme des 3 premières années. En Bulgarie, ces formations portent sur les grands problèmes environnementaux liés à l'agriculture. S'il s'agit à première vue d'une approche positive, en Roumanie, les délais nécessaires à la certification des établissements de formation professionnelle ont jusqu'à présent empêché les bénéficiaires de la mesure 141 de satisfaire à cette condition.

Tableau 6: Résumé de la mise en œuvre de la mesure 141

	Bulgarie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Roumanie
Objectif(s) fixé(s)	Restructurer les exploitations de semi-subsistance en unités commercialement viables. Fournir une aide temporaire au revenu.	Aider les petites exploitations capables de produire des biens commercialisables à répondre aux demandes du marché.	Développer des exploitations commerciales.	Accroître le nombre d'exploitations axées vers le marché.	Accroître les volumes commercialisés pour transformer les exploitations de semi-subsistance en unités économiquement viables. Diversifier la production.
Seuils d'éligibilité	Entre 1 et 4 UDE	2–4 UDE	Recettes comprises entre 3 000 et 10 000 EUR. Au moins 50 % des	Entre 2 et 3,99 UDE. La taille de l'exploitation doit augmente	Entre 2 et 8 UDE

			recettes générées par des activités agricoles.	r de 20 % au cours des 3 premières années.	
Critères de recevabilité des demandes	Soumettre un plan d'activité détaillant les investissements et les activités au cours des 5 années suivantes. Suivre une formation professionnelle sur les enjeux environnementaux au cours des trois premières années de perception de l'aide.	Plan d'activité démontrant que l'exploitation peut être économiquement viable.	Plan de développement de l'exploitation sur 5 ans. Estimation de l'accroissement minimal des recettes nettes: 30 % sur les trois premières années.	Plan d'activité. Budgétisation: construction de bâtiments agricoles, machines agricoles et frais généraux.	Plan d'activité. S'engager dans une formation professionnelle au cours des trois premières années de perception de l'aide.

Le tableau 7 indique le nombre escompté d'exploitations bénéficiaires pour la mesure 141 entre 2007 et 2013, ainsi que les résultats attendus et les budgets publics engagés. Dans tous les cas, seule une petite fraction d'exploitations de semi-subsistance est concernée par la mesure. Ce parti-pris est cohérent avec les objectifs des règlements de l'UE, qui cherchent à focaliser les aides sur les exploitations de semi-subsistance réellement engagées dans des projets de restructuration et de développement plutôt que de proposer une mesure sociale d'aide au revenu à toutes les exploitations de semi-subsistance. En effet, le rapport entre le nombre de bénéficiaires escompté et le nombre total d'exploitations comprises entre 1 et 8 EDU permet de constater que seules 2,7 à 19,7 % d'entre elles sont concernées. D'autres critères (par exemple l'âge limite imposé en Bulgarie et en Roumanie pour bénéficier de la mesure 141) réduisent encore davantage le nombre d'exploitations éligibles, afin de focaliser les aides là où elles sont susceptibles d'être les plus efficaces. En Hongrie, cet instrument dispose de peu de financements et d'une portée mineure. Le principal indicateur de résultat de la mesure 141 (détaillé dans les programmes de développement rural) est le nombre d'exploitations qui parviennent à accéder au marché. Ce chiffre varie, selon les pays, entre 75 et 98 % des exploitations bénéficiaires. Un autre indicateur permet d'évaluer l'efficacité des aides proposées par la mesure 141: il s'agit du nombre d'exploitations de semi-subsistance, sur cent, dont les aides de l'UE auront facilité la restructuration en activités agricoles pleinement commerciales.

Tableau 7: Objectif de la mesure 141 en nombre d'exploitations bénéficiaires

	Objectif en nombre d'exploitations bénéficiaires	Résultats: nombre attendu d'exploitations accédant au marché	Dépenses publiques (millions d'euros)	Objectif: nombre d'exploitations bénéficiaires en % de l'ensemble des exploitations de 1 à 8 UDE dans le pays (2007)
Bulgarie	21 000	16 800	144	19,7
Hongrie	3 000	2 500	16	2,7
Lettonie	2 667	2 000	19	6,9
Lituanie	3 650	3 000	30	4,7
Roumanie	76 172	60 938	476	9,0

Pour évaluer l'accessibilité formelle des autres mesures de DR aux exploitations de semi-subsistance, le tableau 8 indique les restrictions de taille utilisées par les nouveaux États membres pour accéder à la mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles), une mesure essentielle de l'axe 1114 et à la mesure 214 (programmes agroenvironnementaux). Cette dernière est importante en raison des liens possibles entre les exploitations de semi-subsistance et l'agriculture de haute valeur naturelle.

[11] Les investissements financés par la mesure 141 ne peuvent également l'être par la mesure 121

Tableau 8: Critères de dimension utilisés pour bénéficier des mesures 121 et 214

	Mesure 121 modernisation des exploitations agricoles	**Mesure 214 programme agroenvironnementaux**
Estonie	Aucun	1 ha pour l'ensemble de l'exploitation
Roumanie	2 UDE	1 ha pour l'ensemble de l'exploitation et parcelles de 0,3 ha minimum
Bulgarie	1 UDE	0,5 ha
Hongrie	Aucun	1 ha pour l'ensemble de l'exploitation
Lettonie	Aucun	1 ha pour l'ensemble de l'exploitation et parcelles de 0,3 ha minimum
Lituanie	Aucun	1 ha pour l'ensemble de l'exploitation
Slovaquie	Aucun	1 ha pour l'ensemble de l'exploitation
Slovénie	Aucun	0,3 ha, 0,1 ha minimum pour la mesure agroenvironnementale
Pologne	4 UDE minimum	1 ha pour l'ensemble de l'exploitation
République tchèque	Aucun	Entre 0,5 et 5 ha selon le type de programme

Comme l'indique le tableau 8, la plupart des nouveaux États membres n'imposent pas de taille minimale pour bénéficier de la mesure 121. Les candidats doivent toutefois soumettre un plan d'activité et, même s'il ne s'agit pas d'une exigence directe de l'UE (qui demande avant tout que soit démontré l'impact bénéfique de l'investissement sur les performances globales de l'exploitation), certains États membres peuvent juger les demandes sur leur viabilité financière. Les très petites exploitations ont parfois des difficultés à démontrer la viabilité économique d'un investissement ou à obtenir un crédit pour fournir la contribution privée exigée pour accéder aux aides à l'investissement de la M121. La Pologne est le pays qui impose le seuil d'éligibilité le plus élevé (4 UDE).

Les terres concernées par la mesure 214 doivent être répertoriées par le SIGC et dans 7 nouveaux États membres, les exploitations doivent mesurer 1 ha minimum. Ainsi, les exploitations de semi-subsistance ont la capacité formelle de rejoindre les programmes agroenvironnementaux, mais pas les millions d'exploitations de subsistance qui, comme on le sait, sont elles aussi productrices de biens publics environnementaux.

Toutefois, les difficultés que rencontrent les exploitations de semi-subsistance pour accéder aux financements des PDR ne sont pas uniquement dues aux contraintes formelles des programmes. Elles sont également liées à leurs caractéristiques intrinsèques. Il s'agit notamment: i) de la difficulté de cibler les petits producteurs car la plupart ne sont pas répertoriés; ii) des coûts de transaction prohibitifs que suppose la prise de contact avec une multitude d'exploitations de semi-subsistance (et, pour les autorités, le traitement et le suivi d'une multitude de demandes financières de faible montant); iii) de la difficulté d'entrer en contact avec ces exploitants par le biais de politiques exigeant une coopération formelle, car la plupart d'entre eux rechignent à coopérer; et iv) de la moyenne d'âge élevée et du faible niveau d'éducation des propriétaires d'exploitations de semi-subsistance. Les différents exemples ci-dessous illustrent combien il est difficile d'atteindre les exploitations de semi-subsistance par des mesures politiques directes et pourquoi les exploitations plus grandes accèdent plus facilement aux aides proposées.

Politiques en faveur des exploitations de subsistance et de semi-subsistance: les difficultés de mise en œuvre en Hongrie

Le pays ne dispose d'aucune politique nationale spécifique, mais le système fiscal favorise les exploitations de subsistance qui commercialisent une faible part de leur production (celles dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 600 000 HUF[12] , soit 2 140 EUR, ne sont pas imposés).

La mesure 141 pour le développement rural (Aide aux exploitations agricoles de semi-subsistance en cours de restructuration) n'a pas remporté de réel succès au cours des deux années suivant l'adhésion du pays à l'UE, en raison essentiellement d'un manque d'intérêt de la part de la population: sur la période 2004-2006, seules 600 à 800 demandes par an ont été déposées. Selon l'étude de cas, la raison probable de ce désintérêt est le montant peu élevé de la subvention et la nécessité pour les exploitants de se faire répertorier. Il est donc possible que les exploitants aient craint que ce signalement n'ait des répercussions fiscales. Le ministère de l'Agriculture et du développement rural (MADR) hongrois a commandité une étude auprès de plusieurs associations professionnelles afin de comprendre les raisons de ces difficultés d'adhésion et d'améliorer la situation lors des prochains appels (des experts nationaux estiment que 15 à 20 000 exploitations pourraient potentiellement bénéficier de la mesure).

En général, les exploitations de semi-subsistance ne manifestent pas non plus leur intérêt pour d'autres mesures de développement rural (aides aux groupements de producteurs, mesures agroenvironnementales, aides pour satisfaire les normes applicables et services de conseil). Très peu ont souscrit aux programmes agroenvironnementaux malgré le niveau assez bas des seuils d'éligibilité (pour la plupart des mesures, la taille minimale d'une exploitation éligible est de 1 ha et de 0,3 ha pour les parcelles). L'étude de cas hongroise conclut qu'à ce jour, pour les propriétaires d'exploitations de semi-subsistance, les mesures de DR ne sont soit pas attractives, soit pas accessibles.

Source: *Étude de cas hongroise*

Accéder aux fonds de développement rural de l'UE: l'histoire de deux agriculteurs

Monsieur X gère une exploitation de 800 ha dans le conté de Békés, dans la région particulièrement fertile de la grande plaine hongroise. L'exploitation emploie 16 personnes, dont un comptable. Elle vit essentiellement de cultures, mais élève aussi un cheptel d'environ 200 truies et porcelets. L'exploitation a vu le jour en 1991 et depuis l'adhésion du pays à l'UE, aucun changement n'a été apporté à la taille de la structure ni au nombre de salariés. Le comptable de l'exploitation travaille en tant qu'expert externe, via une association de producteurs, et prépare les formulaires SIGC. Selon les dires de l'exploitant, son aide est précieuse pour gérer «la lourdeur des formalités administratives» et éclaircir des «questions que nous ne comprenons pas vraiment». Il déplore que les réglementations aient été traduites par «de jeunes hongrois maîtrisant très bien l'anglais mais sans aucune expérience

[12] …Taux de change moyen 2009 de la BCE appliqué: 1 EUR = 280,33 HUF.

du travail agricole», ce qui génère une grande confusion. Aucun des salariés de l'exploitation ne parle de langue étrangère.

La structure a bénéficié de différentes mesures au titre du pilier 2 de la PAC. L'exploitant a été informé de l'existence de ces mesures via l'association de producteurs et des présentations réalisées par des représentants officiels du MADR. L'exploitation reçoit des paiements agroenvironnementaux pour 100 ha de terres situées dans une zone ornithologique protégée. C'est l'association de producteurs qui a permis le dépôt de cette demande et l'élaboration du plan de gestion quinquennal. La structure reçoit également une subvention d'équipement pour l'achat d'une moissonneuse-batteuse (dans le cadre de la mesure 121). Pour cela, l'entreprise a dû préparer un plan financier et commercial expliquant comment cet investissement améliorerait ses performances économiques sur les cinq années suivantes. Elle doit également soumettre des rapports annuels exposant l'impact de l'investissement sur la rentabilité de l'exploitation. L'agriculteur a jugé l'exercice difficile, expliquant qu'il «ne contrôlait ni la météo, ni les prix». Ces plans d'activité ont davantage été élaborés pour obtenir le financement européen que pour orienter réellement le fonctionnement de l'entreprise. L'exploitant prépare actuellement un projet d'investissement dans une installation de stockage de lisier. Il doit pour cela présenter trois devis de construction du bâtiment. À bien des égards, cette exploitation a été très active pour bénéficier des mesures proposées par la PAC depuis l'adhésion de son pays à l'UE, mais cela n'a généré aucune création d'emploi.

Dans le village de Monsieur X vit Monsieur Y, lui aussi agriculteur. Monsieur Y a 47 ans et possède 2 ha de terres, scindés en deux parcelles: une autour de sa maison et l'autre en bordure du village. Il a toujours travaillé dans l'agriculture et sa principale source de revenus est un emploi de travailleur saisonnier et de conducteur de machines dans une grande exploitation (qui n'est pas celle de M. X). Cet emploi lui procure des périodes de travail intensif pendant les récoltes mais il est relativement sous-employé en hiver. Près de sa maison, il élève des poulets, des porcs et des oies qui servent essentiellement à subvenir aux besoins du foyer et dont son épouse s'occupe également. Son activité de travailleur saisonnier lui permet d'utiliser les machines de l'exploitation qui l'emploie pour cultiver ses propres terres et faire ses récoltes. Avec l'aide d'un administrateur de cette exploitation, il a déposé une demande de paiements directs, mais n'a jamais eu connaissance des possibilités offertes par le pilier 2. Pour lui, le développement rural est «l'affaire des autorités locales» et il n'appartient à aucune association de producteurs ni groupement de commercialisation, même s'il s'est déclaré intéressé par la mesure 141 après avoir été informé de son existence. Monsieur Y élève des porcs Mangalica. Cette race autochtone est aujourd'hui très prisée dans les restaurants de Budapest, ce qui pourrait représenter une opportunité commerciale intéressante. La subvention de 1 500 EUR annuels serait très bienvenue dans le budget familial (à l'heure actuelle, Monsieur Y n'a pas les moyens d'acheter et d'entretenir une voiture, ce qui limite ses perspectives d'emploi et de ventes). Mais il sait qu'il aurait besoin d'aide pour élaborer un plan d'activité. C'est un travail qu'il n'a jamais fait.

Source: *Entretien réalisé par M. Gorton (mars 2010)*

Coopération et mise en réseau

Il est désormais reconnu que la coopération est un bon moyen d'améliorer la compétitivité des petites exploitations et de leur faciliter l'accès aux marchés d'approvisionnement et de vente. Les petits exploitants ont à leur disposition trois modes de coopération sous forme de

groupements de producteurs à vocation commerciale: i) les groupes d'approvisionnement en intrants, qui permettent de réduire les coûts de transaction grâce au partage des ressources ou les groupements d'achats; ii) les groupes de services qui donnent accès à des services d'extension agricole, des services financiers ou des assurances; iii) les groupements de mise en marché qui, en s'associant pour vendre la production de leurs membres, améliorent les prix qu'ils perçoivent.

Comme nous l'indiquions au point 6.1 ci-dessus, la mesure 142 de la politique de DR de l'UE propose un soutien financier à la création de groupements de producteurs, à savoir une aide financière pouvant durer jusqu'à 5 ans pour faciliter la création et la gestion de ces groupes, qui peuvent s'avérer très utiles pour les exploitations de semi-subsistance. Cette mesure est proposée exclusivement aux États de l'UE-12, où il semble particulièrement intéressant de stimuler ce type d'initiative conjointe du fait du grand nombre de petites exploitations et de leur manque d'expérience dans ce type de collaboration.

En étudiant deux pays à forte tradition d'agriculture privée et de mouvements coopératifs (le Danemark et la Pologne), Chloupkova et al. (2003) ont révélé que le capital social était nettement plus élevé au Danemark et affirment que le régime communiste en Pologne avait un effet préjudiciable sur l'accumulation de capital social. Aujourd'hui, nombre d'agriculteurs d'Europe centrale et de l'est rechignent devant toute forme de coopération en raison de leur passé collectiviste communiste. Lorsque la coopération existe entre les petits agriculteurs, elle est souvent informelle. Comme l'ont souligné Millns et Juhasz (2006), cela pose problème pour la commercialisation de leur production car les groupes informels n'instaurent pas la confiance et la stabilité à long terme que procurent les groupes formels, ce qui envoie des signaux négatifs à tous les acteurs impliqués: membres, fournisseurs, institutions financières mais aussi clients. De plus, la plupart des acheteurs et des fournisseurs ne sont pas en mesure de réaliser des transactions commerciales, ni d'établir des contrats avec des groupes qui n'ont pas de statut officiel.

Un réseau est un ensemble assez étendu de voies de communication généralement peu formelles que différents acteurs utilisent pour entrer en contact, partager leurs informations et échanger leurs expériences. La politique de DR de l'UE encourage la formation de réseaux de développement rural nationaux et européens, dans le but de «contribuer au rapprochement des communautés rurales afin d'améliorer la mise en œuvre de la politique de développement rural». Encourager les petits agriculteurs et les gérants d'exploitations de semi-subsistance à participer plus activement aux réseaux de DR pourrait permettre de mieux les informer sur leurs possibilités de développement (en leur expliquant comment accéder aux financements de l'UE notamment) et de contribuer ainsi à rompre leur isolement. La mise en réseau permet au fil du temps de créer des liens de confiance susceptibles de donner naissance à des projets de coopération concrets. En guise de première étape, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance pourraient se rassembler en groupes d'intérêt ou de soutien (par exemple en associations de petits exploitants) qui pourraient représenter leurs intérêts dans les activités de réseau et faire office d'intermédiaires de communication bilatérale. Mais l'engagement des exploitations de subsistance et de semi-subsistance dans ces initiatives, ainsi que dans les groupes d'action locale Leader ou dans des organisations de producteurs, reste un enjeu majeur qui mérite d'être étudié plus en détail afin d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques d'information et de participation.

Problèmes de coopération et de mise en réseau

Hongrie
La volonté de coopération s'est émoussée après les années 90 et a quasiment disparu parmi les exploitations de subsistance et de semi-subsistance. Il est donc difficile de contacter et de soutenir ces exploitations par des initiatives de mise en réseau du fait de leur claire volonté de ne pas coopérer.

Pologne
En Pologne, les informations et les points de vue sur le capital social et la coopération recueillis auprès de 245 foyers agricoles dans trois régions polonaises indiquent que les petits agriculteurs ont très rarement participé à des projets officiels de coopération. Ils coopèrent essentiellement de façon informelle et non pas dans le but de réduire leurs difficultés commerciales et d'augmenter leurs ventes, mais plutôt de palier leur manque de capitaux et de faciliter leur accès à l'équipement. Les données nationales indiquent que la majorité des organisations formelles de producteurs sont établies dans des régions où le secteur agricole est caractérisé par une plus grande concentration d'exploitations plus vastes et plus commerciales (voivodeships du Nord et de l'Ouest). Dans les régions où les petites exploitations prédominent, la coopération formelle est moins courante (régions du centre et du Sud-Est de la Pologne).

Source: *Étude de cas hongroise, Wołek and Łopaciuk-Gonczaryk (2010)*

7. CONCLUSIONS

L'objectif de ce document de référence est d'informer le débat européen sur les exploitations de subsistance, les exploitations de semi-subsistance et les petites exploitations en général. Les élargissements de 2004 et 2007 ont plus que jamais amené ce débat sur le devant de la scène. Ils ont en effet induit une expansion massive du nombre d'exploitations agricoles, dont l'écrasante majorité sont de petites structures. Mais si les exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont majoritaires dans les nouveaux États membres, elles n'en restent pas moins très nombreuses dans l'UE-15. Les fonctions et la viabilité future de ces petites exploitations agricoles restent des questions importantes pour les zones rurales d'Europe.

Toutefois, le débat sur les exploitations de subsistance et de semi-subsistance est entravé par l'absence de définition universellement reconnue de l'agriculture de semi-subsistance et de subsistance. C'est une question politique importante puisque le nombre d'exploitations considérées comme des exploitations de subsistance et de semi-subsistance (et par conséquent la part de superficie agricole totale et de main d'œuvre qu'elles utilisent) dépend étroitement de la définition utilisée. La grande question est d'ailleurs de savoir s'il convient de qualifier d'«exploitations» les structures agricoles de moins d'1 UDE.

Les définitions utilisées jusqu'à présent utilisent trois types de critères: les mesures physiques, la dimension économique, la participation au marché. La mesure physique la plus courante est celle de «superficie agricole utilisée», associée à un seuil stipulant que les petites structures exploitent une superficie agricole inférieure ou égale à 5 ha. L'UDE est une mesure de dimension économique. Eurostat définit les exploitations de moins de 1 UDE comme des exploitations de «subsistance» et celles de moins de 8 UDE comme des petites exploitations. Les exploitations comprises entre 1 et 8 UDE sont parfois qualifiées de «semi-subsistance». Dans l'UE-27, on comptait en 2007 11,1 millions de petites exploitations (en termes de dimension économique), dont 6,4 millions dans la catégorie «subsistance» et

4,7 potentiellement dans la catégorie «semi-subsistance».

L'article 34, alinéa 1 du règlement (CE) du Conseil (CE n° 1698/2005), adopte le critère de participation au marché et définit les exploitations de semi-subsistance comme des «exploitations agricoles dont la production est principalement destinée à la consommation propre et dont une partie est aussi commercialisée». C'est la définition la plus pertinente lorsque les exploitations de semi-subsistance font l'objet d'un intérêt politique spécifique. Elle indique clairement que la principale caractéristique qui différencie les exploitations de semi-subsistance des structures commerciale est la participation au marché.

Les informations présentées à la section 2.2 indiquent que globalement, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont plus nombreuses dans les nouveaux États membres, mais les chiffres sont très variables d'un nouvel État membre à l'autre et entre les États de l'UE-15. Le critère de participation au marché indique l'existence d'une frontière Est/Ouest et Nord/Sud, la majeure partie des exploitations de semi-subsistance étant présentes dans les nouveaux États membres et dans certains États du Sud de l'UE. Dans l'UE-15 toutefois, les expressions «exploitation de subsistance» et «exploitation de semi-subsistance» sont rarement utilisées. On utilise plutôt le terme «petite exploitation».

Dans plusieurs nouveaux États membres, la quasi totalité des exploitations agricoles représentent moins de 8 UDE, surtout en Roumanie et en Bulgarie (99,4 % et 97,7 % respectivement en 2007). Au sein de l'UE-15, les petites exploitations sont relativement plus nombreuses en Autriche, en Espagne, en Grèce, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède. Les données recueillies dans l'UE-15 et dans les 12 nouveaux États membres indiquent que lorsque l'ensemble de l'économie est en croissance, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont délaissées et les plus petites exploitations disparaissent généralement en premier. Il se pourrait toutefois que l'intensification du soutien des politiques agricoles parvienne à préserver ces petites exploitations, qui sont d'importants fournisseurs de biens publics sociaux et environnementaux.

Les typologies des exploitations indiquent que, même si elles sont appelées différemment, la plupart des exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont de petite taille et sont gérées par des exploitants plutôt âgés qui soit n'aspirent pas à changer d'activité, soit cherchent à abandonner leur activité agricole. Il ressort toutefois qu'il existe aussi une part d'exploitations de semi-subsistance gérées par des agriculteurs plus jeunes et plus éduqués qui cherchent à développer leur activité, soit en augmentant leur production agricole, soit en se diversifiant dans des activités non-agricoles. Il semble clair que si les exploitations de subsistance et de semi-subsistance souhaitent survivre, elles doivent réduire leur dépendance vis-à-vis de leurs revenus agricoles et exercer en parallèle des activités annexes. Or ceci n'est possible que si des actions de développement rural rendent les campagnes plus attractives pour les entreprises non-agricoles et contribuent à accroître les possibilités d'emploi.

On attribue aux exploitations de subsistance et de semi-subsistance trois rôles majeurs pour l'agriculture et le développement rural: ce sont des remparts contre la pauvreté, elles fournissent des bénéfices environnementaux et sont une base pour la diversification et la multifonctionnalité des exploitations. Leur rôle de rempart est plus prononcé encore dans les nouveaux États membres, en particulier dans les plus pauvres. La production de subsistance participe considérablement aux revenus des ménages, en particulier en Roumanie, en Bulgarie et en Pologne. La contribution de l'agriculture de subsistance est plus notable dans les ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Des politiques clairement positionnées

en faveur de l'efficacité, du profit commercial et de la compétitivité pourraient réduire les chances de survie de ces exploitations de subsistance et de semi-subsistance et détruire ainsi le filet de sécurité que constitue la production de subsistance.

L'étude des cas roumains et écossais illustre les multiples avantages générés par les exploitations de semi-subsistance et les petites exploitations, au-delà de ce filet de sécurité, en particulier dans les zones fragiles et vallonnées: elles produisent des biens publics environnementaux, des bénéfices culturels et communautaires. Pourtant, les seuils actuellement appliqués dans certains États membres excluent un grand nombre d'entre elles des aides publiques proposées aux producteurs de biens publics environnementaux.

Les petites exploitations sont une source de multifonctionnalité et de diversification de l'économie rurale. Pourtant, certaines formes de diversification leur restent difficiles d'accès, en particulier dans les nouveaux États membres, en raison de leur insuffisante assise financière, du manque d'éducation et de l'âge moyen élevé des agriculteurs. Souvent, celles qui ont le plus besoin de diversification (les petites exploitations isolées) ne disposent pas du capital humain et financier nécessaire pour la mener à bien.

L'adhésion à l'UE a généralement accéléré les évolutions structurelles. Les agriculteurs abandonnant le secteur ont le plus souvent provoqué la disparition des plus petites structures. Même dans les pays qui ont rejoint l'UE en 2004, les signes d'accélération de l'évolution structurelle sont évidents. La Pologne, exemple typique de ce phénomène, a connu une disparition rapide des plus petites exploitations (entre 0 et 2 ha).

La politique de DR de l'UE et la génération actuelle des programmes de DR proposent aux exploitations de semi-subsistance intéressées par la restructuration et la diversification différentes mesures de soutien intéressantes, dont une spécifiquement dédiée aux exploitations de semi-subsistance.

Pour l'heure, comme l'indique l'étude de cas hongroise, l'intérêt des exploitations de semi-subsistance pour la mesure qui leur est consacrée est assez réduit. Les agriculteurs trouvent les procédures trop complexes ou rechignent à se faire répertorier. Des obstacles similaires ont été relevés pour d'autres mesures.

Si l'on en croit les bonnes pratiques de mise en œuvre extraites du programme de subvention agroenvironnemental roumain, une politique doit cibler précisément les régions dans lesquelles les bénéfices potentiels sont importants et qui comprennent des exploitations susceptibles de contribuer aux objectifs de la mesure. Des efforts importants en termes de conseil et de soutien administratif sont souvent nécessaires pour encourager la participation des bénéficiaires. Globalement, la portée de cette politique auprès des petites exploitations a été relativement faible.

Nous conclurons par une réflexion d'ordre général: les comportements vis-à-vis des exploitations de subsistance et de semi-subsistance sont parfois incohérents. Elles sont tantôt considérées comme des structures indésirables qui nuisent à la compétitivité de l'agriculture nationale, tantôt comme génératrices de biens environnementaux ou détentrices d'héritages culturels pouvant être à la source d'activités rurales ou de diversifications dans la production de spécialités alimentaires locales. Dans ce dernier domaine, les exploitations de subsistance et de semi-subsistance peuvent devenir les éléments majeurs d'un développement rural fort, ancré dans ses spécificités locales. Cette ambivalence a généré l'émission de signaux

politiques disparates. Elle reflète également une fracture plus profonde entre ceux qui adoptent une vision productiviste et estiment que le souci majeur des politiques doit être d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'agriculture, et ceux qui s'intéressent davantage au rôle de ce secteur dans la création de biens publics et considèrent que les politiques doivent soutenir un développement rural intégré et l'émergence d'une production agroalimentaire de meilleure qualité, plus localement spécifique et sur des segments niche.

Concernant les PDR, s'ils parviennent souvent à identifier les exploitations de semi-subsistance capables de se diversifier ou de se restructurer, en pratique les obstacles sont nombreux avant d'entrer en contact avec leurs exploitants et de mettre en œuvre les politiques de soutien adaptées.

RÉFÉRENCES

Abele, S. et Frohberg, K. (2003) *Subsistence Agriculture in Central and Eastern Europe: How to Break the Vicious Circle?* Halle: IAMO.

2001

Birdlife International (2008) The Common Agricultural Policy (CAP) and the environment: a reform agenda for the New Member States, http://www.birdlife.org/eu/pdfs/ATF_brief_2008_CAP_in_NMS.pdf

Brüntrup, M., Heidhues, F. (2002) Subsistence Agriculture in Development: Its Role in the Processes of Structural Change. *Document de réflexion.* Document de réflexion n° 1/2002, Institute of Agricultural Economics and Social Sciences in the Tropics and Subtropics, University of Hohenheim.

Ceña, F. (1997) La agricultura familiar en España y la nueva PAC. Algunas consideraciones generales. *Options Méditerranéennes*, sér. B, 12, p. 233-239.

Chaplin, H. (2003) Non-agricultural Diversification of Corporate Farms and Farm Households in Central Europe. Thèse de doctorat, Imperial College, London.

Chloupkova, J., Svendsen, G.L.H. et Tinggaard Svendsen, G. (2003) Building and destroying social capital: The case of cooperative movements in Denmark and Poland, *Agriculture and Human Values*, 20 (3), p. 241–252.

Daskalopoulou, I. et Petrou, A. (2002) Utilising a farm typology to identify potential adopters of alternative farming activities in Greek agriculture. *Journal of Rural Studies*, 18, p. 95-103.

Davidova, S. (2008), «Implementation of single area payment scheme in the EU New Member States», 109e séminaire, 20-21 novembre 2008, Viterbo, Italie, European Association of Agricultural Economists

Davidova, S., Fredriksson, L., Bailey, A. (2009). Subsistence and Semi-Subsistence Farming in Selected EU New Member States, *Agricultural Economics*, 40 (s1), p. 733-744.

Davidova, S., Fredriksson, L., Gorton, M., Mishev, P. et Petrovici, D. (2009a), Comparative Analysis of the contribution of subsistence production to household incomes in five EU New Member States: Lessons learnt. Dans: Buchenrieder, G. et Möllers, J., (eds.) *Structural change in Europe's rural regions - Farm livelihoods between subsistence orientation, modernisation and non-farm diversification*. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, vol. 49. IAMO, Halle (Saale), Allemagne.

CE (2009) Why do we need a Common Agricultural Policy? Document de réflexion de la DG Agriculture et développement rural.

DG Agriculture et développement rural, politique de développement rural 2007-2013. Cadre commun de suivi et d'évaluation, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_fr.htm (28-01-2010)

Elliott, J., Temple, M.L., Francis, J., Tiffin, A.L. et Chalmers, A., (2003) Economic evaluation of the Processing and Marketing Grant scheme. Report to Department for Environment, Food and Rural Affairs. Wolverhampton: ADAS Consulting Ltd.

Stratégie de l'UE en faveur du développement durable (2008), http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/l28117_fr.htm (dernier accès : 9 mars 2010).

Fredriksson, L., Davidova, S. et Gorton, M. (2010, forthcoming) SCARLED Deliverable 6.3 «The importance of subsistence farming as a safety net in the NMS», document de travail, projet SCARLED (PC6), http://www.scarled.eu

Goetz, S. J. (1992) A Selectivity Model of Household Food Marketing Behavior in Sub-Saharan Africa. *American Journal of Agricultural Economics*, 74, p. 444-452.

Hawkins, E., Bryden, J., Gilliatt, N. and MacKinnon, N. (1993) Engagement in Agriculture 1987-1991: a West European Perspective. *Journal of Rural Studies*, vol. 9(3), p. 277-290.

Hubbard, C. et Ward, N. (2007) Deliverable D8.2 Development of socio-economic and agricultural structures in selected rural regions in Ireland after EU accession projet SCARLED (PC6), http://www.scarled.eu/index.php?id=deliverables#c631

Ilbery, B., Watts, D., Little, J., Gilg, A. et Simpson, S. (2010) Attitudes of food entrepreneurs towards two grant schemes under the first England Rural Development Programme, 2000-2006 *Land Use Policy*, à paraître.

Iraizoz, B. (2008) Deliverable D8.3: Development of socio-economic and agricultural structures in selected rural regions in Spain after EU accession, Public University of Navarra, document de travail, projet SCARLED (PC6), http://www.scarled.eu/index.php?id=deliverables#c631

Kostov, P. and Lingard, J. (2002) Subsistence farming in transitional economies: lessons from Bulgaria, *Journal of Rural Studies*, 18(1), p. 83-94.

Lafferty, S., Commins, P. et Walsh, J. (1999) *Irish Agriculture in Transition – A Census Atlas*, Maynooth: Teagasc/National University of Ireland, Maynooth

Larsen, A.F. (2009) Semi-subsistence Producers and Biosecurity in the Slovenian Alps, *Sociologia Ruralis*, vol. 49(4), p. 330-343

Leat, P. et Revell, B., (2005) The effectiveness of the PMG and RES in supporting the development of the local and regional food sector. Aberdeen: Scottish Agricultural College.

MAFF (2000a) Processing and Marketing Grant Scheme: Introductory Booklet, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London.

MAFF (2000b) The Rural Enterprise Scheme, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London

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), p. 72-89.

Mattison, E. H. A. and Norris , K. (2005) Bridging the gaps between agricultural policy, land-use and biodiversity. *Trends in Ecology & Evolution*, vol. 20, p. 610-616.

McConnell, D. and Dillon, J., (1997) Farm management for Asia: a systems approach. FAO Farm Systems Management Series 13, FAO, Rome, Italie.

(2005)

Mellor, J.W., 1970. The subsistence farmer in traditional economies. Dans: Wharton, C.R. (1970), Subsistence Agriculture and Economic Development, Frank Cass, London, p. 209-227.

Milczarek D. (2002) Privatization as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland, Shaker Verlag, Aachen.

Millns, J. and Juhasz, J. (2006) Promoting farmer entrepreneurship through producer organizations in Central and Eastern Europe. *Document de travail*. Rome, Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO).

OCDE (2005) Farm structure and farm characteristics - Links to non-commodity outputs and externalities. OCDE.

Petrovici, D.A. and Gorton, M. (2005) «An evaluation of the importance of subsistence food production for assessments of poverty and policy targeting: Evidence from Romania», *Food Policy*, vol. 30(2), p. 205-223.

Reardon, T. (2006) The rapid rise of supermarkets and the use of private standards in their food product procurement systems in developing countries. Dans: Ruben, R., Slingerland, M.

et Nijhoff, H. (eds.) *Agro-food chains and networks for development*, p. 79-105. Springer, Netherlands.

SCARLED, 6th Framework Programme Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods, STREP n° SSPE-CT-2006-044201 http://www.scarled.eu

Sumpsi, J.M. (1995) La modernización de la agricultura española. *Revista Española de Economía Agraria*, 173, p. 267-289.

Swinnen, J. (2005) When the market comes to you-or not. The Dynamics of Vertical Coordination in Agro-Food Chains in Europe and Central Asia. Washington DC: The World Bank.

Van Huylenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, E. et Verspecht, A. (2007) Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments, *Living Rev. Landscape Res* 1, http://www.livingreviews.org/lrlr-2007-3

von Braun J. et Lohlein, D. (2003) Policy options to overcome subsistence agriculture in the CEECs. Dans Abele, S. et Frohberg, K. (eds.), *Subsistence Agriculture in Central and Eastern Europe: How to Break the Vicious Circle?* Halle: IAMO, p. 46-70.

Walsh, J.A. et Gillmor, D.A. (1993) Rural Ireland and the Common Agricultural Policy, dans King, R. (ed.) *Ireland, Europe and the Single Market*, Geographical Society of Ireland, Special Publications, n° 8, Department of Geography, Trinity College Dublin, p. 84-100.

Wegener, S., Fritzsch, J. Buchenrieder, G., Curtiss, J. et Gomez Y Paloma, S. (2009) Impact of Topical Policies on Small-scale Farms in Poland – A multiobjective approach, p. 135-160 dans Buchenrieder, G. et Mollers, J (eds). 27th IAAE Conference Proceedings the Mini-symposium Structural Change in Europe's Rural Regions - Farm livelihoods between subsistence orientation, modernisation and non-farm diversification, IAMO, vol. 49 study series.

Wharton, C. (1969) *Subsistence agriculture and economic development*, Aldine.

Wołek, T. (2009) Can we really talk about structural change? The issue of small-scale farms in rural Poland. Dans: Buchenrieder, G. et Möllers, J., (eds.) *Structural change in Europe's rural regions - Farm livelihoods between subsistence orientation, modernisation and non-farm diversification*. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, vol. 49. IAMO, Halle (Saale), Allemagne.

2007

Wołek, T., and Łopaciuk-Gonczaryk, B. (2010, à paraître) SCARLED Deliverable 6.4 «Analysis of farmers' co-operation in Poland and lessons for the other NMS», document de travail, projet SCARLED (PC6), http://www.scarled.eu

WWF (2008) *EU farming subsidies for Romania, Bulgaria need better targeting*. http://www.panda.org/what_we_do/where_we_work/black_sea_basin/danube_carpathian/news/?uNewsID=133541 (28-01-2010).

APPENDIX 1: STATISTICAL INFORMATION

Table 1A: SFs and SSFs according to economic size and corresponding UAA in the EU-27, per country, 2003 and 2007 (% of country total)

	2003						2007					
	% of total no. of farms			% of total UAA			% of total no. of farms			% of total UAA		
	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8	ESU <1	ESU 1<8	Total ESU 0<8
Bulgaria	76.4	22.3	98.7	9.5	11.5	21.0	76.1	21.6	97.7	6.0	10.8	16.8
Cyprus	37.1	47.8	84.9	4.9	28.1	33.0	29.9	53.0	82.9	5.1	27.8	32.9
Czech Republic	43.3	35.2	78.5	1.0	4.3	5.3	34.2	38.2	72.4	0.8	4.4	5.2
Estonia	60.5	34.5	95.0	11.6	27.5	39.1	45.4	43.9	89.3	6.5	20.9	27.4
Hungary	79.2	17.7	96.9	6.2	19.6	25.8	77.5	17.9	95.4	4.1	13.7	17.8
Latvia	58.4	38.8	97.2	19.3	44.6	63.9	58.8	36.0	94.8	19.5	33.9	53.4
Lithuania	67.2	31.1	98.3	26.7	41.5	68.2	63.0	33.3	96.3	19.4	33.0	52.4
Malta	33.7	47.3	81.0	12.0	39.0	51.0	30.9	55.6	86.5	13.4	44.2	57.6
Poland	51.4	38.6	90.0	10.7	39.8	50.5	52.8	36.9	89.7	10.5	38.0	48.5
Romania	73.0	26.4	99.4	23.7	29.7	53.4	78.0	21.4	99.4	30.9	31.3	62.2
Slovakia	83.0	12.7	95.7	2.0	3.1	5.1	77.0	18.0	95.0	2.4	5.3	7.7
Slovenia	20.4	67.4	87.8	7.8	57.2	65.0	18.4	66.0	84.4	5.6	50.1	55.7
Austria	19.1	35.7	54.8	16.9	17.5	34.4	20.9	33.8	54.7	19.2	16.7	35.9
Belgium	4.1	20.3	24.4	0.2	3.3	3.5	3.9	18.3	22.2	0.1	2.9	3.0
Denmark	0.0	20.0	20.0	0.0	2.9	2.9	0.6	26.0	26.6	0.1	3.7	3.8
Finland	1.1	37.3	38.4	0.1	14.0	14.1	2.4	37.4	39.8	0.3	13.7	14.0
France	7.8	23.7	31.5	0.4	3.5	3.9	6.9	22.0	28.9	0.4	3.1	3.5
Germany	5.4	30.0	35.4	0.4	5.2	5.6	5.9	31.6	37.5	0.4	5.6	6.0
Greece	20.6	56.6	77.2	2.3	32.7	35.0	17.3	57.4	74.7	2.0	31.1	33.1
Ireland	5.0	40.8	45.8	1.4	19.9	21.3	8.1	40.8	48.9	2.9	21.9	24.8
Italy	27.3	50.4	77.7	3.3	21.5	24.8	17.6	54.5	72.1	2.3	19.8	22.1
Luxembourg	6.1	19.6	25.7	0.5	3.5	4.0	3.0	20.0	23.0	0.5	2.8	3.3
Netherlands	0.2	11.1	11.3	0.0	1.7	1.7	na	11.1	11.1	na	1.7	1.7
Portugal	27.2	58.5	85.7	4.2	24.7	28.9	34.0	52.2	86.2	4.4	22.8	27.2
Spain	14.2	51.2	65.4	9.7	12.6	22.3	10.0	47.0	57.0	4.1	14.6	18.7
Sweden	11.3	42.5	53.8	2.0	14.6	16.6	20.8	41.9	62.7	4.1	16.6	20.7
United Kingdom	22.8	36.1	58.9	3.8	10.8	14.6	40.5	23.3	63.8	11.1	8.7	19.8

Source: *Eurostat (2007)*

Table 2A: SFs and SSFs according to land area and corresponding share in UAA in the EU-27, 2003 and 2007 (% of country total)

	2003						2007					
	% of total no. of farms			% of total UAA			% of total no. of farms			% of total UAA		
	<2 ha	2 < 5 ha	Total 0<5 ha	<2 ha	2 < 5 ha	Total 0<5 ha	<2 ha	2 < 5 ha	Total 0<5 ha	<2 ha	2 < 5 ha	Total <5 ha
Bulgaria	88.9	6.3	95.2	10.8	4.2	15.0	84.6	8.0	92.6	6.3	3.8	10.1
Cyprus	70.2	16.0	86.2	13.2	14.4	27.6	67.9	17.9	85.8	13.5	15.3	28.8
Czech Republic	37.3	16.8	54.1	0.4	0.6	1.0	31.9	16.2	48.1	0.3	0.5	0.8
Estonia	20.4	30.3	50.7	1.3	4.5	5.8	12.4	23.3	35.7	0.4	2.0	2.4
Hungary	73.3	8.5	81.8	4.8	4.7	9.5	72.2	7.6	79.8	3.4	3.4	6.8
Latvia	24.4	26.1	50.5	1.8	7.4	9.2	17.2	23.5	40.7	1.0	4.8	5.8
Lithuania	12.6	49.5	62.1	2.1	17.0	19.1	13.8	46.7	60.5	1.7	12.7	14.4
Malta	85.2	10.6	95.8	50.9	31.5	82.4	87.7	7.4	95.1	56.1	24.3	80.4
Poland	42.9	22.4	65.3	5.0	11.0	16.0	43.8	24.3	68.1	5.4	12.2	17.6
Romania	68.4	21.2	89.6	14.6	20.9	35.5	63.2	24.6	87.8	13.1	22.0	35.1
Slovakia	78.3	10.8	89.1	1.4	1.1	2.5	72.0	11.6	83.6	1.4	1.2	2.6
Slovenia	22.4	35.1	57.5	4.3	18.7	23.0	24.7	34.3	59.0	4.2	17.6	21.8
Austria	11.3	20.7	32.0	0.7	3.7	4.4	11.6	21.4	33.0	0.7	3.7	4.4
Belgium	13.5	12.6	26.1	0.5	1.6	2.1	12.0	11.6	23.6	0.4	1.4	1.8
Denmark	1.3	1.6	2.9	0.0	0.1	0.1	1.1	1.7	2.8	0.0	0.1	0.1
Finland	2.5	6.9	9.4	0.1	0.9	1.0	2.5	6.7	9.2	0.1	0.7	0.8
France	14.2	12.1	26.3	0.3	0.9	1.2	12.1	11.6	23.7	0.2	0.7	0.9
Germany	7.1	16.2	23.3	0.1	1.3	1.4	6.4	15.9	22.3	0.1	1.2	1.3
Greece	47.5	27.9	75.4	8.6	18.2	26.8	48.9	26.6	75.5	8.9	17.6	26.5
Ireland	1.2	5.1	6.3	0.0	0.6	0.6	1.2	5.2	6.4	0.0	0.6	0.6
Italy	55.2	21.6	76.8	6.9	10.2	17.1	49.5	23.6	73.1	6.1	9.8	15.9
Luxembourg	10.6	9.0	19.6	0.2	0.6	0.8	10.0	7.4	17.4	0.1	0.5	0.6
Netherlands	13.3	14.8	28.1	0.6	2.1	2.7	11.4	14.2	25.6	0.5	1.9	2.4
Portugal	48.3	27.7	76.0	4.7	8.2	12.9	46.3	26.0	72.3	3.6	6.4	10.0
Spain	29.0	24.2	53.2	1.5	3.5	5.0	26.3	25.2	51.5	1.3	3.3	4.6
Sweden	0.7	8.1	8.8	0.0	0.6	0.6	1.0	13.4	14.4	0.0	1.1	1.1
United Kingdom	12.2	11.8	24.0	0.2	0.7	0.9	11.1	11.7	22.8	0.2	0.7	0.9

Source: *Eurostat (2007)*

Table 3A SFs smaller than 2 ha by specialisation in selected EU MS, 2007 (% of country total by specialisation)

	Bulgaria	Greece	Hungary	Italy	Poland	Portugal	Romania	Slovakia	Slovenia	Spain
Specialist cereals, oilseed and protein crops	32.7	25.1	35.6	36.7	46.1	27.2	51.4	28.1	27.6	5.2
General field cropping	84.6	22.7	65.3	39.6	55.2	56.6	60.1	67.7	36.0	16.9
Specialist horticulture	92.1	57.7	79.4	67.5	55.5	66.1	72.7	81.5	47.9	56.8
Specialist vineyards	91.2	57.7	86.2	60.7	0.0	53.8	82.1	94.1	58.2	16.7
Specialist fruit and citrus fruit	83.5	61.3	86.0	61.7	67.9	44.5	57.0	65.4	46.1	50.2
Specialist olives	0.0	65.6	0.0	70.8	0.0	49.4	0.0	0.0	76.9	28.8
Various permanent crops combined	82.5	50.7	87.5	53.1	55.5	32.5	64.0	75.0	60.7	26.4
Specialist dairying	76.7	18.7	26.9	4.7	19.3	16.1	60.1	73.3	4.5	5.1
Specialist cattle-rearing and fattening	76.3	25.1	26.8	10.0	40.5	22.3	62.3	22.5	9.9	10.8
Cattle-dairying, rearing and fattening	70.3	9.1	20.0	6.3	9.4	25.0	50.0	42.9	4.6	12.2
Sheep, goats and other grazing livestock	83.0	25.4	43.3	44.3	66.6	27.4	50.3	42.9	20.4	17.8
Specialist granivores	93.6	58.7	66.0	28.8	53.6	64.6	75.7	51.4	21.2	17.5
Mixed cropping	82.4	48.6	76.3	35.6	30.0	54.5	55.4	89.9	42.5	20.8
Mixed livestock, mainly grazing livestock	83.9	30.5	64.6	17.9	19.3	43.4	51.4	75.0	19.4	18.7
Mixed livestock, mainly granivores	93.2	70.4	94.9	30.4	21.3	72.6	87.3	96.2	39.6	37.1
Field crops-grazing livestock combined	79.9	12.5	16.1	13.4	24.9	41.1	27.6	38.3	14.9	13.3
Various crops and livestock combined	91.5	58.6	86.1	37.1	34.0	53.9	80.4	92.0	29.6	25.2

Source: *Eurostat (2007)*

ANNEXE 2

ÉTUDE DE CAS: LES EXPLOITATIONS DE SEMI-SUBSISTANCE EN HONGRIE

La présente étude de cas a été commandée à l'occasion du séminaire du Réseau européen de développement rural, baptisé «L'agriculture de semi-subsistance dans l'UE: situation actuelle et perspectives», organisé du 13 au 15 octobre 2010 à Sibiu (Roumanie).

Elle a été réalisée par Csaba Forgacs[13] pour le compte du Réseau européen de développement rural. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne reflètent pas celles de la Commission européenne.

[13] Csaba Forgacs est professeur et vice-directeur de la faculté d'Économie agricole et de développement rural de l'université de Corvinus, Budapest. Ancien président de la European Association of Agricultural Economists (association européenne des économistes agricoles), Csaba Forgacs a mené au cours des dix dernières années plusieurs recherches sur les petites exploitations agricoles en Hongrie et au niveau international. Il a également écrit et co-écrit plusieurs articles sur le thème du développement des petites exploitations en Hongrie, en Europe centrale et en Europe de l'Est.

2.1 Définition de l'exploitation de subsistance et de l'exploitation de semi-subsistance

Les critères utilisés pour définir l'exploitation de «subsistance» (ES) et l'exploitation dite de «semi-subsistance» (ESS) varient d'un État à un autre. Toutefois, les critères les plus souvent utilisés sont au nombre de trois: la taille de l'exploitation, la taille économique et la participation au marché.

Afin de comprendre la situation hongroise, il est nécessaire de s'intéresser dans un premier temps à la manière dont le KSH (bureau central des statistiques) définit les ES et les ESS. Le KSH considère que constitue une «exploitation agricole», tout foyer possédant au moins un animal de grande taille (bovin, porcin, équidé, etc.), ou un minimum de 25 volailles ou encore, 1 ha de terres agricoles. Le KSH recense les exploitations agricoles tous les dix ans, Au vu des informations obtenues, le KSH classe ces exploitations en fonction de trois critères: constitue ainsi une «exploitation de subsistance» (ES) l'exploitation dont l'ensemble de la production est consommée par l'exploitant; est une «exploitation de semi-subsistance» (ESS), celle dont la production non consommée par l'exploitant est vendue et une «exploitation commerciale» (EC), celle dont la production est orientée vers la commercialisation. Entre deux recensements, le KSH s'appuie sur divers échantillons d'exploitations afin de collecter des informations sur les changements et évolutions structurels. Le KSH classe également les exploitations agricoles en fonction de critères économiques, à savoir la taille des terres ou de l'exploitation traduite en Unités de dimension européenne (UDE). Est ainsi considérée comme une ES, l'exploitation dont la dimension économique est inférieure à 1 UDE. Entre 1 et 2 UDE, l'exploitation est considérée comme une ESS et entre 2 et 6 UDE, comme une EC. Il convient de noter que les EC sont autorisées à conserver une petite partie de leur production à des fins de consommation propre.

Le ministère hongrois de l'agriculture et du développement rural classe les exploitations dont la dimension économique est comprise entre 2 et 5 UDE dans la catégorie des ESS. Ce même ministère a fixé à 2 UDE le critère d'éligibilité des exploitations à certains programmes de l'UE, estimant qu'il s'agissait d'un seuil de viabilité. En revanche, le seuil maximal d'éligibilité au «Programme national de développement rural 2004-2006» a été fixé à 5 UDE (Hedgy J., Kacz K., Kettinger A.). Dans le Programme national de développement rural (PNDR) 2007-2013, l'exploitation de semi-subsistance est définie comme suit:

- l'exploitation doit être engagée dans des activités agricoles;
- un minimum de 50 % de ses revenus doivent être générés par des activités agricoles;
- l'exploitation doit avoir atteint une taille économique comprise entre 2 et 4 UDE (basée sur le revenu total des ventes issues des activités agricoles) au cours de l'année précédant le versement de l'aide.

Les petites exploitations en Hongrie: contexte historique

En Hongrie, les ES et les ESS jouent depuis longtemps un rôle très important, tant sur le plan social que sur le plan économique. Pendant la collectivisation (1959-1961), de nombreuses coopératives ont été créées. Le sous-secteur coopératif réalisait 50 % de la production agricole brute (PAB) hongroise. En guise d'encouragement supplémentaire, les membres de coopératives se sont vus attribués de petites parcelles de terrain de 0,1 à 0,3 hectare aux fins de production familiale (ES, ESS). Ces exploitations familiales cultivaient principalement des

fruits et légumes et élevaient des animaux aux fins de consommation propre. Elles pouvaient vendre une petite partie de leur production sur les marchés. Les membres des coopératives pouvaient également travailler (avec les membres de leur famille) à leur propre production lorsque la coopérative n'avait pas besoin de leurs services.

Afin d'accroître la productivité de l'économie nationale, la Hongrie a introduit un nouveau mécanisme économique dans son système, mécanisme conçu pour donner une plus grande liberté aux entreprises et aux exploitations agricoles et remédier à certaines faiblesses structurelles en vue d'optimiser les profits, sans recourir constamment aux directives des autorités publiques. Appliqué pour la première fois au secteur agricole en 1967, ce mécanisme sera étendu au reste de l'économie dès le 1er janvier 1968. Depuis, la Hongrie a toujours mené une politique économique duelle où coexistent économie de marché et planification centralisée.

Une intégration approfondie du secteur agricole privé et des coopératives (1967-1985)

À partir de 1967, les besoins en termes de travail et de capital des exploitations de petite taille augmentent. Parallèlement, certaines activités habituellement associées aux exploitations de grande taille (cultures céréalières, élevage de volailles, de porcs et de bovins dans une certaine mesure) ont réalisé des économies d'échelle tandis que leurs besoins en capital a diminué. Les disparités de revenu entre les personnes travaillant dans le secteur agricole et celles travaillant dans d'autres secteurs de l'économie se révèlent importantes. C'est dans ce contexte que la collaboration entre les coopératives et les exploitations familiales a été renforcée afin de fournir un revenu supplémentaire aux membres des coopératives. Ce mécanisme permettait aux membres des coopératives d'acheter des biens à prix coûtant et leur fournissait un débouché privilégié pour leur production. Les coopératives fournissaient en outre à leurs membres des services de commercialisation et autres. Les membres des coopératives pouvaient également faire appel à une sorte de système de crédit, par lequel la coopérative acceptait de retarder le paiement de ses services et marchandises jusqu'à la vente et au paiement effectif de la production des exploitants à et par la coopérative. En 1972, on comptait quelque 1,6 millions d'exploitations de petite taille en Hongrie, dont la moitié était la propriété de membres de coopératives, la majorité des exploitations restantes était constituée d'exploitations familiales de très petite taille (jardins potagers). La part de marché des petites exploitations est devenue importante dans certains secteurs. Ainsi, entre 60 et 80 % des légumes produits provenaient de petites exploitations contre 50 et 60 % de la production porcine. En ce qui concerne la répartition du revenu des exploitations de petites taille, on constatait que 36 % du revenu provenait de familles paysannes, 25 % de familles ayant un double revenu, 25 % d'ouvriers et de professionnels et 14 % de personnes dont la source principale de revenu était une retraite.

En terme de viabilité commerciale, le développement des exploitations familiales prouve clairement que les exploitants étaient prêts à augmenter leur production lorsqu'il y avait des perspectives d'augmentation de revenu. De la fin des années 1970 jusqu'à la réforme politique de la fin des années 1980, les exploitations de petite taille (principalement des foyers des membres de coopératives) produisaient un tiers de la PAB globale. Depuis, les coopératives connaissent des difficultés financières de plus en plus importantes, ayant entraîné une hausse du prix des services fournis à leurs membres.

Impact des réformes économiques et agricoles de la fin des années 1980 et du début des années 1990

La réforme politique de la fin des années 1980 et du début des années 1990 devait, du moins l'espérait-on, permettre à la Hongrie a) d'annuler une partie de sa dette nationale et b) ouvrir la voie à l'adhésion à l'Union européenne. Au milieu de la décennie 1990, aucun de ces objectifs n'avaient été atteints. Au contraire, les années 1993-1994 ont vu le PIB baisser de 20 % tandis que la PAB reculait de 30 %. Certes, le niveau de vie s'est amélioré, mais de manière modeste par rapport aux attentes. Le modèle de l'exploitation de grande taille a commencé à montrer des signes de faiblesse, et au début des années 1990, l'exploitation familiale devenait le meilleur modèle agricole possible dans le discours politique. La politique agricole du pays a été ajustée en conséquence. Les coopératives engagées dans la production ont été réorganisées pour satisfaire aux nouvelles obligations légales. Ainsi, les nouvelles coopératives n'étaient plus tenues de fournir du travail à leurs membres. Au début des années 1990, le KSH recensait quelque 1,4 million d'exploitations agricoles privées, majoritairement des ES et des ESS, cultivant plus de 50 % des terres agricoles. Le système duel d'organisation agricole hongrois ressemblait à celui de certains pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Par contre, en termes d'utilisation des terres, le secteur n'était dominé ni par les petites ni par les grandes exploitations. Dans la droite ligne de la politique agricole des années précédentes, les membres et employés des coopératives (1,6 millions de personnes) qui n'étaient pas propriétaires de terrain, se sont vu attribués à la fin des années 1980, des lots de 0,5 à 2 hectares, en fonction de leurs parts dans la coopérative. Enfin, en application des nouvelles lois d'indemnisation à la suite des dépossessions de terres, plus d'un million de personnes dépossédées (ou leurs descendants) ont récupéré leur bien (voir Tableau 1). Au début des années 1990, la superficie moyenne des exploitations agricoles privées était de 2,3 – 2,6 ha.

Tableau 1: Distribution des terres aux personnes éligibles au titre des indemnisations en Hongrie en 1991

Personnes éligibles	Nombre de personnes éligibles	Nombre de lots de terres	Taille moyenne des parcelles, en ha
Indemnisation des propriétaires d'origine	1 040 000	592 000	1,8
Terres allouées aux non propriétaires (membres et employés de coopératives)	1 600 000	3 000 000	1,7
Total	2 640 000	3 592 000	1,8

Source: *Varga Gy. Présentation (2002)*

Après les réformes radicales associées au Conseil d'Aide Économique Mutuelle (CEAM ou COMECON), les exportations alimentaires hongroises ont baissé de manière notable et la consommation d'aliments produits en Hongrie a reculé de 20 %. Les petits exploitants ont rencontré des difficultés importantes pour trouver des débouchés adaptés pour leur production. Bien que les membres des coopératives aient été épargnés dans un premier temps, cela a changé avec le renforcement de la coopération entre les coopératives et leurs membres sur le plan de l'intégration dans le marché.

Pendant les dix premières années de la transition politique et économique hongroise, le nombre des exploitations agricoles privées n'a cessé de baisser. Ce phénomène s'explique par le manque de rentabilité du secteur agricole dans son ensemble. En fait, la Hongrie ne

comptait que 958 500 exploitations individuelles pendant les dix premières années suivant l'adhésion du pays à l'UE. À la suite des lois d'indemnisation, le nombre des exploitations individuelles a augmenté. Toutefois, ces nouveaux propriétaires étaient souvent des personnes âgées et/ou des personnes ayant abandonné l'agriculture et vivant désormais dans les zones urbaines. Cela explique que nombre d'entre elles aient décidé de ne pas cultiver leurs terres et ont préféré les donner à bail ou les vendre, quand cela était possible. Parallèlement, des exploitants privés de petite et moyenne taille (ainsi que certaines grandes sociétés) disposant de terres agricoles, ont cherché à louer plus de surface que nécessaire. Cela explique que malgré une hausse initiale du nombre d'exploitations privées, l'on ait vu apparaître le phénomène de concentration des terres.

Les changements politiques et économiques ont eu un effet en chaîne sur les petites exploitations au niveau du développement. Les problèmes associés aux exploitations de petite taille s'expliquent par plusieurs facteurs, dont l'introduction récente du «système de quotas», le délai d'ajustement aux besoins du marché et les disparités relatives aux paiements directs entre les exploitants de l'UE-15 et les autres. En conséquence, le nombre d'exploitations privées a baissé régulièrement depuis le début des années 1990. En 2005, on recensait 706 900 exploitations privées en Hongrie (Annexe 1), dont 73,3 % disposaient d'une surface agricole utilisable (SAU) inférieure à 1 ha (Annexe 2). La Hongrie se caractérisait donc par un degré de concentration moindre (traduit en UDE) par rapport aux pays de l'UE-15 (Annexe 3).

Conséquence directe du déclin des coopératives, la plupart des chômeurs en zones rurales n'ont pas trouvé d'emploi dans le secteur agricole. Le nombre de personnes actives dans le secteur agricole est passé de 700 000 au début des années 1990 à 120 000 environ en 2007. Pour la plupart des personnes sans travail, l'ES ou l'ESS constituait le seul moyen de survie – qu'elles combinent ou non une autre activité en dehors de l'exploitation (à temps plein ou à temps partiel). Avec l'augmentation des coûts «en amont» (engrais, semences, etc.), les petits exploitants n'ont pas été capables de se moderniser et n'ont eu d'autre choix que d'abandonner complètement leur activité agricole. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, principalement des retraités âgés. En Hongrie, le taux de chômage dans les zones rurales dominées par l'agriculture atteint 30 à 35 %, voire 50 à 70 % dans certaines zones. Malgré cela, la SAU de la Hongrie dépasse de loin la moyenne européenne de 43 %, avec 63 %.

2.2 Les caractéristiques socio-économiques des ESS

En 2000, les exploitations privées (soit 958 534 au total) étaient dominées par des exploitations dont la petite taille ne permettait qu'une production à des fins d'auto-approvisionnement. De fait, 60,4 % des exploitations privées ne produisaient qu'à des fins d'auto-approvisionnement. 31,5 % des petites exploitations étaient considérées comme des ESS et 8 % seulement comme des EC (75 000-77 000 exploitations au total), produisant principalement à des fins de commercialisation sur les marchés. Au total, les exploitations privées couvraient un peu plus de 50 % des terres agricoles. En 2005, les zones herbeuses et les zones forestières constituaient, après les terres arables, les types de terres principales cultivées. 41,8 % des exploitations agricoles ne disposent d'aucune terre arable, mais sont constituées par la présence d'animaux, d'une zone herbeuse limitée, d'un verger, de vignes et généralement, d'un potager. 30 % des exploitations disposent en outre moins de 0,5 ha de terre arable. Moins d'un pourcent des exploitations individuelles dispose de plus de 50 ha de terres arables et représentent plus de 42 % des terres arables cultivées par des exploitations privées en Hongrie.

L'âge moyen des exploitants ou des travailleurs employés dans des exploitations privées a augmenté. En 2005, 52 % de ces personnes étaient âgées de plus 54 ans et 50 % des exploitants primaires étaient des retraités. Toutefois, en 2003, le pourcentage des personnes actives dans des exploitations privées ayant moins de 34 ans, a atteint les 8 %. Sur le plan de l'instruction, les choses ont peu évolué entre 2000 et 2005. En 2005, 2 % seulement des exploitants étaient diplômés de l'université, tandis que 6 % étaient titulaires d'un certificat de l'enseignement du second degré. 80 % des exploitants n'ont qu'un niveau d'éducation primaire et une expérience pratique. On constate par ailleurs que le niveau d'instruction des hommes est supérieur à celui des femmes. 61 % des exploitants privés travaillaient à plein temps sur leur exploitation, un taux qui reste globalement identique à celui des années précédentes, tandis que 38 % d'entre eux avaient un emploi à plein temps dans un autre secteur que celui de l'agriculture. Les deux-tiers des exploitations employaient 2 à 3 personnes et 30 % des exploitations n'en employaient qu'une.

2.3 Le développement des ESS depuis l'adhésion de la Hongrie à l'UE

Selon l'enquête sur la structure des exploitations menée en 2007, quelque 7 400 entreprises agricoles sont engagées dans l'agriculture en Hongrie. Toutefois, presque 619 000 exploitations privées étaient engagées dans une activité agricole, sans tenir compte de la production agricole observable des jardins potagers et des potagers des maisons de vacances. La plupart des ES (43,8 %) et les deux-tiers des EC étaient engagées dans la culture, 45,6 % des ESS étant engagées dans une production mixte (Annexe 4). Dans le secteur privé, les ES fournissent 48,2 % de la production végétale et 77,8 % de la production animale (Annexe 5).

S'agissant de la répartition géographique par région européenne, on constate la présence d'ES dans toutes les régions, avec une prévalence en Transdanubie (environ 60 %) central et de l'Ouest et en Hongrie centrale (Annexe 6). La production végétale est l'activité principale de toutes les régions, à l'exception de la Grande plaine du Sud. Dans toutes les régions, à l'exception de la Hongrie centrale, les exploitations mixtes viennent en second rang. Dans la Grande plaine du Sud, les trois types d'exploitations sont représentés de manière équilibrée (Annexe 7).

Entre 2003 et 2007, les exploitations de cultures végétales mixtes ont reculé de 33 %. Les autres exploitations mixtes ont enregistré un recul de plus de 25 %. Le déclin des exploitations spécialisées a été moins marqué. Les exploitations spécialisées en bétail herbivore ont enregistré un recul notable (20,5 %), tandis que les exploitations spécialisées en horticulture et en production animale hors sol (procs et volaille) ont reculé de 4,5 % et 3,3 % respectivement. Les exploitations spécialisées dans l'élevage de porcs et volailles prédominaient, avec 19,2 % des exploitations engagées dans cette activité en 2003. Les autres types d'activités sont répartis comme suit: culture mixte (17,4 %), culture spécialisée permanente (16,7 %), élevages mixtes (16 %) en 2003. En 2007, les exploitations spécialisées dans l'élevage de porcs et de volailles ont vu leur part passer à 23 %, celle du bétail herbivore a augmenté de 50 %, tandis que la part des autres activités (à l'exclusion des exploitations non classifiables) a reculé. En 2003, les ES représentaient 79,2 % du total des exploitations privées tandis que les ESS représentaient 8,9 %. En 2007, ces chiffres étaient respectivement de 81,4 % et 7,5 %. Entre 2003 et 2007, le nombre total des exploitations privées a reculé plus vite que celui des ES, mais plus lentement que celui des ESS (Annexes 8 et 9). Cela s'explique notamment par le fait que les personnes âgées vivant seules ont décidé d'arrêter leur ES. La baisse des ESS dépassait le recul total des exploitations individuelles (Annexe 10).

Selon les informations fournies par le ministère hongrois de l'agriculture et du développement rural, le nombre total d'ES était supérieur à celui des ESS de quelque 50 %. Le pourcentage d'ES engagées dans l'élevage de bétail était supérieur à celui des ESS de 400 %. En revanche, le nombre d'ESS dans la culture mixte dépassait celui des ES de deux-tiers. Les EC représentaient 15,5 % du total des exploitations privées et leur activité était davantage axée sur la culture que sur l'élevage (Tableau 2).

Tableau 2: Répartition des exploitations agricoles privées en fonction de leur activité, 2005

Objet de l'exploitation	Culture	Élevage	Mixte	Total
	%			
ES	48,15	77,82	38,03	51,36
ESS	29,73	19,18	47,45	33,06
EC	22,07	2,86	14,39	15,48
	100,00	100,00	100,00	100,00

Source: *Ministère hongrois de l'agriculture et du développement rural*

2.4 La production des ESS

En 2000, la valeur de la PAB des exploitations privées s'élevait à 525 000 HUF en moyenne. Ce montant était quasiment doublé (914 000 HUF) pour les exploitations ayant un profil mixte, tandis que les exploitations d'élevage ne produisaient une valeur que de 260 000 HUF. Les résultats variaient selon la région. Ainsi, les exploitations situées dans la Grande plaine obtenaient des résultats supérieurs à la moyenne en termes de PAB (dans la zone du Sud en particulier), tandis que les exploitations de culture et d'élevage de toutes les autres régions obtenaient des résultats inférieurs à la moyenne. Les exploitations privées pratiquant l'élevage dans la région de la Transdanubie occidentale et méridionale obtenaient des résultats supérieurs à la moyenne.

Les EC obtenaient en moyenne une PAB de 2 196 000 HUF, tandis que 738 000 HUF pour les ESS et seulement 192 000 pour les ES. On ne dispose pas d'informations précises sur la part de marché des ESS. On sait toutefois qu'elles vendent leurs produits une fois par semaine sur les marchés de producteurs locaux, qui ont lieu généralement le samedi. Les consommateurs qui préfèrent acheter des fruits et des légumes frais directement au producteur se rendent sur ces marchés pour acquérir ces biens même si les prix sont plus élevés que dans les magasins alimentaires habituels. Cela peut s'expliquer par le fait que les consommateurs ont davantage confiance dans les produits des producteurs primaires que dans ceux des magasins alimentaires. Mais cela peut également s'expliquer par le fait que nombre des consommateurs qui fréquentent ces marchés sont en fait des personnes âgées incapables de se rendre dans les magasins d'alimentation situés hors des villes et villages.

Ces vingt dernières années, on a constaté un net recul de la coopération des ES et des ESS. Toutefois, les petits producteurs de village ou de ville continuent de fonctionner selon le système de coopération. Au début des années 1990, la stratégie anti-coopération a été poursuivie et l'idéologie qu'elle véhiculait s'est révélée particulièrement efficace. Cela explique que les petits exploitants préfèrent travailler seuls et ont tendance à faire moins confiance à l'idée de coopération, même si cela signifie qu'ils doivent payer plus cher.

La Hongrie a une surface de 93 000 km² et est constituée de 9 comtés. Elle compte également 7 régions européennes. Trois d'entre elles sont situées dans en Transdanubie,

trois autres en Hongrie orientale et une dernière en Hongrie centrale. Six de ces régions comptent chacune trois comtés, tandis que la région de Hongrie centrale n'en compte que deux (Pest et Budapest capitale) (Annexe 11). Un phénomène intéressant peut être observé au niveau de la répartition des ES, ESS et EC. Le nombre d'EC individuelles est le plus élevé dans le Nord et l'Est de la Hongrie (Hongrie du Nord, Grande plaine du Nord et du Sud). Ces zones sont également celles où le taux de chômage est le plus important et elles sont largement dominées par l'agriculture. C'est également dans la zone de la Grande plaine du Nord et du Sud que l'on retrouve le plus grand nombre d'ESS. Les personnes qui ont perdu leur emploi dans ces régions ont été forcées de s'engager dans une activité agricole pour survivre du fait de l'absence totale d'autres emplois hors de ce secteur. Entre 2004 et 2006, la majorité des enregistrements d'ESS (83,7 %) provenait de Hongrie de l'Est et de la Transdanubie du Sud. Dans les quatre autres régions, où le taux de chômage est relativement moins élevé, le pourcentage d'ES est en revanche le plus élevé (50-60 %).

2.5 Les mesures de politique nationale en faveur des ES et des ESS

Le régime d'imposition en Hongrie joue un rôle important dans l'amélioration des structures et des rendements des ESS et des ES. Les exploitants sont soumis à l'impôt sur le revenu et en-deçà d'un certain seuil, les exploitants sont exemptés d'impôt. L'exploitant d'une ESS ou d'une ES est considéré comme un producteur primaire si sa source principale de revenu provient de la vente des marchandises qu'il produit. Les règles d'imposition des ES et des ESS sont complexes et les seuils de chiffres d'affaires et d'imposition varient d'une année à l'autre. Toutefois, le système de base d'imposition est le même pour tous. En 2007, l'imposition a eu lieu comme suit: les producteurs primaires ont eu le choix entre a) une imposition basée sur les coûts ou b) une imposition fixe. Dans le cas du premier régime, le producteur a pu déduire de son revenu 10 % de son chiffre d'affaires total sans avoir à fournir de pièces justificatives (factures, etc.) au titre des frais professionnels ou opter pour le «système des frais réels», et dans ce cas il devait fournir des pièces justificatives. Si le chiffre d'affaires annuel de l'exploitant est inférieur à 600 000 HUF, l'exploitant n'est pas imposable. Si l'exploitant a opté pour le régime «des frais réels» (et si le chiffre d'affaires provenant de son activité de producteur primaire ne dépasse pas les 7 millions HUF), l'exploitant peut déduire 40 % de son chiffre d'affaires, à l'exclusion des frais professionnels justifiés, au titre des frais généraux, même sans justificatifs. Le revenu alors calculé de l'activité de production primaire est ajouté à la base d'imposition totale, cette dernière étant alors déterminée en fonction du barème d'imposition sur le revenu. Pour les exploitants ayant opté pour le régime «d'imposition fixe», la base d'imposition prise en compte est de 15 % du chiffre d'affaires. Elle est de 6 % du chiffre d'affaires total si le revenu provient d'une activité d'élevage. L'impôt est calculé en fonction du barème d'imposition sur le revenu.

Les producteurs primaires ayant opté pour les «frais réels» dont le chiffre d'affaires se situe entre 600 000 et 4 millions HUF et qui ne possédaient pas d'autre source de revenu, ont pu déposer une déclaration d'impôt simplifiée mentionnant un défaut de revenu issus d'une production primaire. Ce système n'était possible que pour les exploitants ayant justifié (des frais) équivalant à un minimum de 20 % du chiffre d'affaires. Sous certaines conditions, le montant de l'impôt dû en fonction de la base d'imposition totale peut être réduit d'un maximum de 100 000 HUF. Si le chiffre d'affaires total de l'exploitant dépasse les 6 millions HUF, la réduction d'impôt est égale à un montant supérieur de 20 % au chiffre d'affaires réel après déduction de 6 millions HUF. Aucun privilège fiscal ne peut être accordé lorsque le montant total des revenus dépasse le seuil des 5,5 millions HUF. Malgré la volonté de voir augmenter le nombre de petites exploitations inscrites auprès de l'administration fiscale, on a estimé à l'époque qu'il était plus important de fixer des règles fiscales encourageant le maintien des exploitations et garantissant l'augmentation de production.

Selon les lois adoptées en 1997 relatives à «l'éligibilité aux avantages sociaux et aux fonds de retraite privés...» (Loi LXXX), les producteurs agricoles primaires sont éligibles à la sécurité sociale. La loi ne mentionne pas d'exemption de paiement des cotisations de sécurité sociale. S'agissant de la répartition des cotisations personnelles (dont le montant dépend du salaire minimum): 29 % reviennent à la sécurité sociale, 7 % aux prestations maladies et 8,5 % à la retraite. Toutefois, si le montant total du chiffre d'affaires au titre de la production primaire ne dépassait pas les 7 millions HUF l'année précédente, les cotisations retraite sont calculées sur la base de 20 % du chiffre d'affaires réel; 8,5 % allant à la retraite et 4 % à la maladie.

En application des règles de TVA hongroises, toute personne dirigeant une entreprise devrait être imposée et devra être enregistrée auprès des autorités fiscales depuis le 1er janvier 2010. Tous les producteurs primaires non encore enregistrés sont tenus de le faire et se verront attribués un numéro fiscal. Il s'agit d'une action prioritaire.

2.6 Les mesures visant à soutenir la restructuration des ESS

En Hongrie, les ESS reçoivent un soutien financier tant de l'État que de l'Union européenne (respectivement de 30 et de 70 %).

Entre 2004 et 2006, le ministère hongrois de l'agriculture et du développement rural a lancé trois appels à candidatures en vue d'obtenir une aide à la restructuration des ESS. Ces appels à candidatures explicitaient le programme, les objectifs de l'aide et les directives devant être suivies pour obtenir ces aides. Le programme visait à aider les petits exploitants, et notamment ceux souffrant d'un manque de capital, qui étaient prêts à restructurer leur activité afin de la rendre plus viable dans des conditions d'une économie de marché. Le public éligible était composé des producteurs primaires, des entrepreneurs engagés dans l'agriculture et des exploitations familiales. Les conditions d'éligibilité étaient les suivantes:

- Les exploitations candidates devaient avoir une valeur économique comprise entre 2 et 5 UDE au cours de l'année précédant la candidature, pour les:
  - exploitations de terres arables comprises entre 5 et 10 ha;
  - vergers, vignes ou cultures de légumes sous serre de 0,3 ha maximum;
  - surface herbeuse suffisante pour 2 à 10 têtes de bétail, et une moyenne de 1,4 – 1,8 tête par hectare;
  - autres activités agricoles.
- Les candidats devaient en outre être titulaire d'un diplôme de l'enseignement professionnel secondaire ou d'une expérience professionnelle de trois ans.
- Ils devaient soumettre un business plan de 5 ans décrivant les actions à entreprendre pour augmenter la taille de l'exploitation traduite en UDE à la cinquième année suivant l'année précédant la soumission de la candidature.
- Les exploitants devaient s'engager à atteindre une valeur de 5 UDE au bout de cinq ans.
- Les candidatures devaient être soumises sur formulaires officiels.

Les exploitants éligibles ont pu se porter candidats en 2004, 2005 et 2006. Chaque aide était égale à 1000 euros par an, pendant 5 ans. Outre les procédures standard de contrôle, les bénéficiaires de l'aide se voyaient contrôlés au cours de la troisième année, afin de vérifier que les conditions d'attribution de l'aide étaient respectées. En cas de non respect des conditions, l'aide était supprimée.

Les réactions à ce programme ont été assez faibles. Il est possible que le montant de l'aide attribuée n'ait été considéré comme suffisant pour parvenir à transformer les exploitations en unité économiquement viable en 5 ans. Sur l'ensemble du territoire hongrois, trois régions ont concentré les candidatures: la Grande plaine du Nord (440 candidatures – 38,6 %), la Transdanubie du Sud (262 candidatures – 23 %) et la Grande plaine du Sud (252 candidatures – 22,1 %) (Annexe 12). Si l'agriculture prédomine dans ces régions, elles ne sont toutefois pas homogènes. Toutefois, en moyenne, moins de 400 ESS par an ont posé leur candidature à une aide à la restructuration, le nombre total des candidats ayant atteint 1 139. Ce chiffre ne représente qu'entre 2 et 3 % du nombre total d'ESS en Hongrie (dont l'UDE est comprise entre 2 et 5). Très peu d'ESS ont donc profité de ce programme. Comment l'expliquer? Il est possible que de nombreux d'exploitants ne remplissaient pas les critères du programme - ou qu'ils ne souhaitaient tout simplement pas supporter les frais supplémentaires découlant de leur enregistrement auprès de l'administration fiscale et les contrôles, pour un montant aussi modeste. Le nombre de candidatures reçues en 2004-2006 était nettement moins important que prévu. On peut s'étonner que le nombre de demandes de paiements ait été nettement moins important que celui des candidatures soumises pour obtenir l'aide (Annexes 13 et 14). Au total, le budget dépensé pour soutenir l'effort de restructuration des ESS s'est élevé à moins de 2 millions d'euros entre 2005 et 2009. Les deux premières années ont coûté 5 000 – 6 000 euros annuellement, et ont été suivies par un déclin les années suivantes (Annexe 15).

Aujourd'hui, la politique du gouvernement cherche à inclure davantage d'ESS dans ce programme pour la période 2007-2013, bien que la mesure concernée du plan national de développement durable n'ait pas encore été lancée. Il serait souhaitable d'analyser de manière détaillée les trois premiers appels à candidatures pour améliorer l'efficacité de ce type de mesures. Il conviendrait ainsi de vérifier la cohérence des critères et d'effectuer les ajustements nécessaires en vue des futures actions. À la suite du semi-échec de son plan d'aide à la restructuration des ESS, le ministère hongrois de l'agriculture et du développement rural a commandité une étude devant permettre de mieux comprendre la situation. L'étude a porté sur un échantillon de candidatures effectivement déposées. L'objectif de cette étude était de déterminer les causes sous-jacentes du faible nombre de candidatures et de proposer des alternatives pouvant permettre une augmentation du nombre de candidatures. En outre, l'étude devait être menée en collaboration – et communication – étroite entre les organisations professionnelles concernées et les groupes de lobbying. Cette étude devrait également s'appuyer sur toutes les ressources financières disponibles afin de compiler un rapport faisant autorité qui comprenne une révision des clauses des appels précédents ainsi que des changements devant permettre d'augmenter le nombre total des exploitations éligibles. Ainsi, outre les appels à candidatures visant la restructuration des ESS, ces dernières pourraient également profiter de mesures telles que des mesures de soutien au groupes de producteurs, des mesures agroenvironnementales, un aide en matière de normes et une assistance technique. À ce jour toutefois, ces autres mesures ont reçu un accueil tout aussi mitigé de la part des ESS. Ces dernières ne semblent pas vouloir rejoindre des groupes de producteurs et/ou ne sont pas parvenues à satisfaire aux normes ou encore n'ont pas obtenu d'assistance technique. Peu d'ESS ont participé aux mesures agroenvironnementales. Si l'on compte sur un plus grand nombre de candidatures à l'aide à la restructuration, l'aide en elle-même (1 500 euros par an pendant 5 ans) n'est pas considérée comme suffisante pour susciter l'intérêt voulu. L'obligation d'enregistrement auprès de l'administration fiscale et les contrôles qui en découlent, constitue sans doute un autre obstacle à la réussite de ce type d'action. Les experts estiment qu'une amélioration des conditions d'un nouvel appel devrait permettre d'attirer entre 10 000 à 20 000 candidatures supplémentaires pour une aide à la restructuration.

2.7 Les leçons à tirer de l'expérience hongroise

Au regard de l'expérience hongroise, certains points méritent une attention particulière:

- il convient d'avoir une vision plus claire du type de structure d'exploitation que le pays voudrait avoir à l'avenir;
- il convient de garder à l'esprit que les ES et les ESS ne sont pas seulement des unités économiques, mais également des ménages, et en tant que tels, font partie du réseau social;
- il convient de mener une étude pour déterminer les causes des résultats mitigés des trois premiers appels à candidatures du programme de restructuration;
- il convient de réviser les critères d'attribution des aides à la restructuration;
- il convient de garantir une bonne publicité et une promotion suffisante pour les futurs appels;
- il convient d'améliorer la communication avec les ES et ESS, en leur exposant clairement l'objectif et les bénéfices du programme de restructuration;
- il convient de simplifier autant que possible la charge administrative des candidats.

RÉFÉRENCES DE L'ANNEXE 2

http://ideas.repec.org/a/iag/reviea/v5y2008i3-4p215-230.html

Giurca, Daniela: Semi-Subsistence Farming – Prospects for the Small Romanian Farmer to Choose between a "Way of Living" or Efficiency.

Source: http://ideas.repec.org/a/iag/reviea/v5y2008i3-4p215-230.html

Hegyi Judit.- Kacz Károly.- Kettinger Anita: A gazdaság fogalmának változása – a méretváltozás tükrében. http://www.avacongress.net/ava2007/presentations/poster/17.pdf

Ministère hongrois de l'agriculture et du développement rural Az EMVA tervezéshez kapcsolódó 2007-2013-as időszakra vonatkozó tervdokumentumok alapjait képző, háttérszámításokat és elemzéseket, valamint javaslatokat tartalmazó tanulmány. (état des lieux et propositions pour de futures actions en faveur des ESS Document manuscrit

CSO http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/momg/momg07.pdf

Directive du ministère hongrois de l'agriculture et du développement durable / 2004 (IX. 11.) FVM rendelet

KSH: recensement agricole, 2000.

Loi LXXX 1997

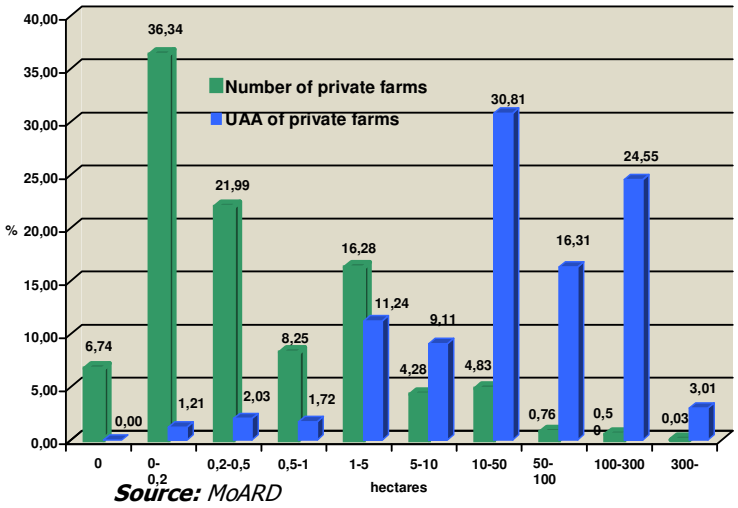
ANNEXES APPENDIX 2

Annex 1.
Distribution of individual farms by arable land, 2005

Arable land (ha)	private holdings		arable land of private holdings
	number	share, %	
0	295 767	41.84	0
0-0,2	117 345	16.6	0.84
0,2-0,5	94 654	13.39	1.58
0,5-1	41 424	5.86	1.55
1,0-5	98 259	13.9	12.21
5,0-10	24 954	3.53	9.65
10-50	27 498	3.89	31.74
50-100	4 312	0.61	16.93
100-300	2 616	0.37	23.94
300-	71	0.01	1.56
Total	**706 900**	**100**	**100**

Source: *MoARD*

Annex 2
Breakdown of private farms by UAA in Hungary, 2005



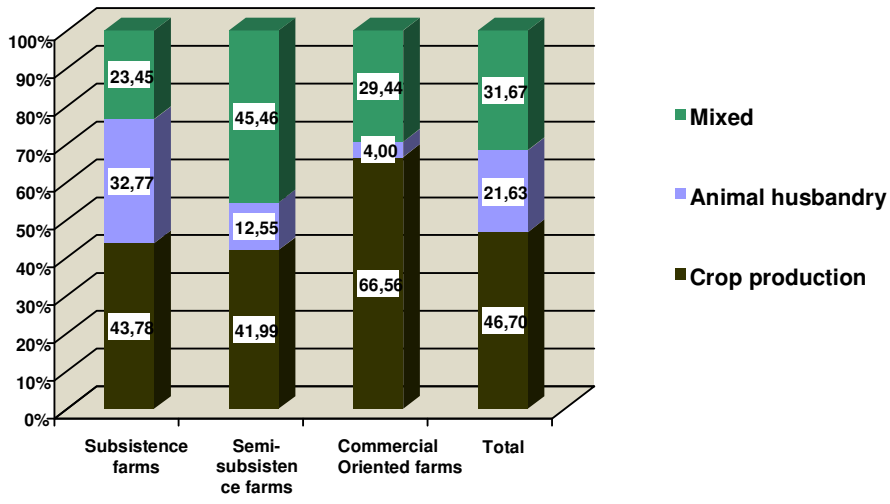
Source: *MoARD*

Annex 3. Breakdown of farms in selected EU countries by ESU (2003)

Production value In HUF	ESU	Hungary	Denmark	Belgium	Sweden	Finland	Ireland
< 750000	<1	**79,2**		4,2	11,3	1,0	6,3
750000 <1,5 million	1 < 2	8,9		4,5	10,5	7,1	8,1
1,5 < 3 milliion	2 < 4	5,6	5,4	6,5	15,5	13,1	14,3
3 < 6 million	4 < 8	3,2	14,6	9,1	**16,5**	17,2	**19,6**
6< 12 millió Ft	8 < 16	1,6	17,3	10,0	13,1	18,1	18,8
12 < 30 milló Ft	16 < 40	0,9	20,5	16,7	13,7	**27,2**	18,0
30 < 75 millió Ft	40 < 100	0,4	17,7	**29,5**	13,1	14,5	12,5
>75	>100	0,2	**24,5**	19,5	6,3	1,8	2,4
	Total:	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Breakdown of farms	Number of farms in '000	**733,5**	**48,6**	**55,0**	**67,9**	**75,0**	**153,3**

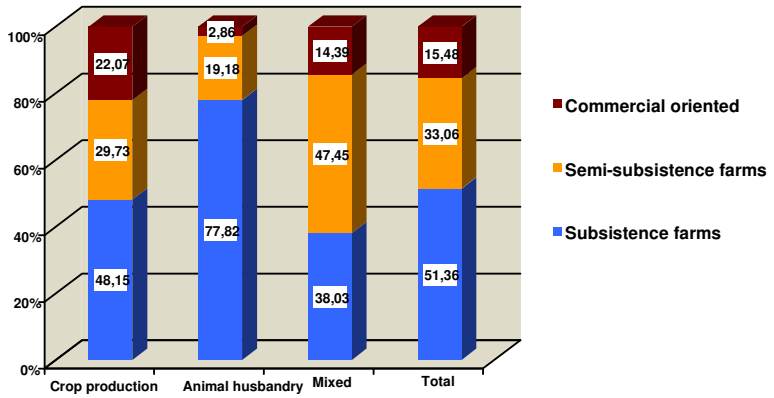
Source: *Hegyi J..- Kacz K.- Kettinger A: A gazdaság fogalmának változása*
http://www.avacongress.net/ava2007/presentations/poster/17.pdf

Annex 4.
Breakdown of private farms by production type in Hungary, 2005



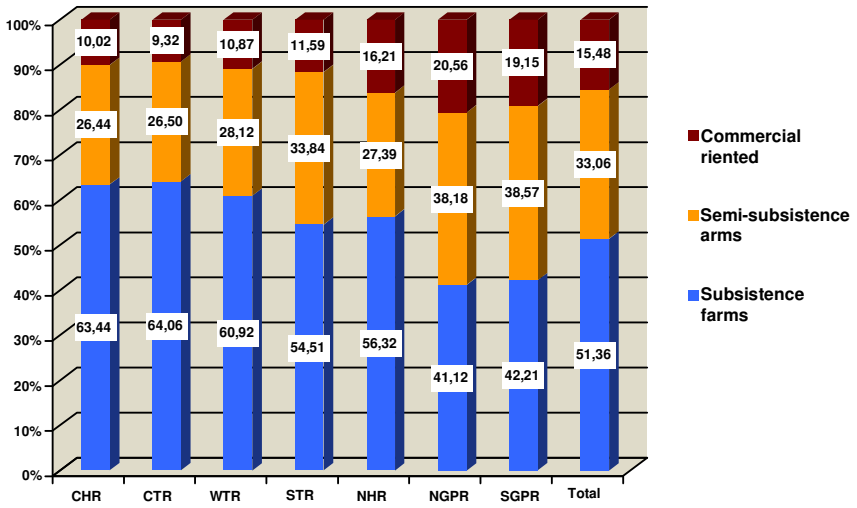
Source: *MoARD*

Annex 5.
Distribution of individual farms by economic goal in Hungary, 2005



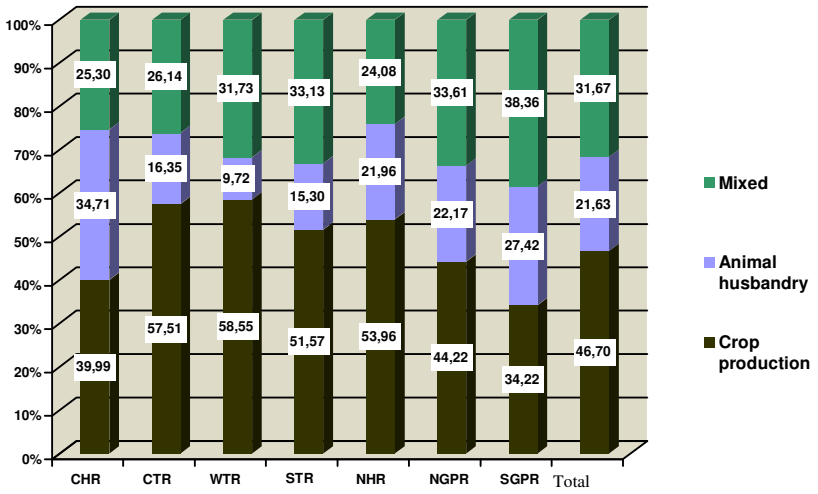
Source: *MoARD*

Annex 6.
Distribution of individual farms according to economic goals



Source: *MoARD*

Annex 7.
Breakdown of individual farms by production type and By EU regions in Hungary, 2005



Source: *MoARD*

Annex 8.
Number of private farms engaged in agricultural activity by type of farming and size class (2003)

Type of holdings	Size category (ESU)										Total
	<1	1<2	2-<4	4-<6	6-<8	8-<12	12-<16	16-<40	40-<100	100<	
Specialist field crops	56042	18658	14946	6365	3232	3481	1862	3023	886	42	108537
Specialist horticulture	1509	1837	2201	866	617	559	315	475	101	34	8514
Specialist permanent crops	102625	11566	6652	2487	1274	1231	606	881	196	29	127547
sub-total	160176	32061	23799	9718	5123	5271	2783	4379	1183	105	244598
Specialist grazing livestock	8803	2862	2660	973	488	497	262	320	83	13	16961
Specialist granivores	138591	4969	1570	509	298	347	213	375	193	43	147108
sub-total	147394	7831	4230	1482	786	844	475	695	276	56	164069
Mixed cropping	75715	10640	6225	2149	1047	916	377	540	110	13	97732
Mixed livestock holdings	111862	6211	2757	743	259	197	77	86	16	2	122210
Mixed crops	111157	11421	6027	1940	819	715	315	476	106	12	132988
sub-total	298734	28272	15009	4832	2125	1828	769	1102	232	27	352930
Not-classifiable holdings	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4012
Grand total	606304	68164	43038	16032	8034	7943	4027	6176	1691	188	765609

Source: *Own calculation from: Agriculture in Hungary (Magyarország mezőgazdasága) Farm typology. 2000, 2003 (CSO: 2004)*

Annex 9.
Number of private farms engaged in agricultural activity by type of farming and size class (2007)

Type of farms	<1	1-<2	2-<4	4-<6	6-<8	8-<12	12-<16	16-<40	40-<100	100<	Total
Specialist field crops	52163	14003	10934	4824	2764	3128	1834	3467	1138	84	94340
Specialist horticulture	2152	1656	1682	784	458	450	275	523	116	32	8127
Specialist permanent crops	75208	7667	5056	2322	1061	963	474	711	132	16	93609
Specialist grazing livestock	13033	2022	1939	1268	626	620	303	565	61	3	20440
Specialist granivores	135299	4458	1282	394	141	213	102	212	71	28	142198
Mixed cropping	51975	6105	3846	1376	639	706	332	568	82	5	65635
Mixed livestock holdings	83277	3040	1521	467	218	187	69	110	4	–	88893
Mixed crops	79706	7724	3876	1306	653	631	260	413	95	3	94667
Not-classifiable holdings	0756		-	-	-	-	-	-	-	-	10756
Grand total	503569	46675	30136	12741	6560	6898	3649	6569	1699	171	618665

Source: *CSO: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/agrar/html/tablgtip07_02b.html?1163*
Own calculation from data of CSO: Agriculture in Hungary (Magyarország mezőgazdasága) Farm typology, 2007

Annex 10.
Number of semi-subsistence farms in Hungary (2000-2007)

Type of farms	2000	2003	2005	2007	2007	2007
	Size (ESU) 1-<2				2000=100	2003=100
Specialist field crops	25830	18658	15939	14 003	54.2	75.1
Specialist horticulture	2192	1837	2415	1 656	75.5	90.1
Specialist permanent crops	9468	11566	9072	7 667	81.0	66.3
sub-total	37490	32061	27426	23 326	62.2	72.8
Specialist grazing livestock	4957	2862	1525	2 022	40.8	70.6
Specialist granivores	7830	4969	4837	4 458	56.9	89.7
sub-total	12787	7831	6362	6 480	50.7	82.7
Mixed cropping	14269	10640	9526	6 105	42.8	57.4
Mixed livestock holdings	10376	6211	4500	3 040	29.3	48.9
Mixed crops	15451	11421	10288	7 724	50.0	67.6
sub-total	40096	28272	24314	16 869	42.1	59.7
Total	90373	68164	58102	46675	51.6	68.5

Source:*CSO:* http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/agrar/html/tablgtip07_02b.html?1163

Annex 11.
NUTS 2 regions of Hungary

EU NUTS 2 regions:

Közép-Magyarország (KMR): Central Hungary Region (CHR)

Észak-Magyarország (ÉMR): North Hungary Region (NHR)

Észak-Alföld (ÉA): North Great Plane Region (NGPR)

Dél-Alföld (DA): South Great Plane Region (SGPR)

Közép-Dunántúl (KD): Central Transdanubai Region (CTR)

Nyugat-Dunántul (NyD): West Transdanubia Region (WTR)

Dél-Dunántúl (DD): South Transdanubia Region (STR)

Annex 12.
Breakdown of SSFs applications by region and counties in Hungary (2004-2006)

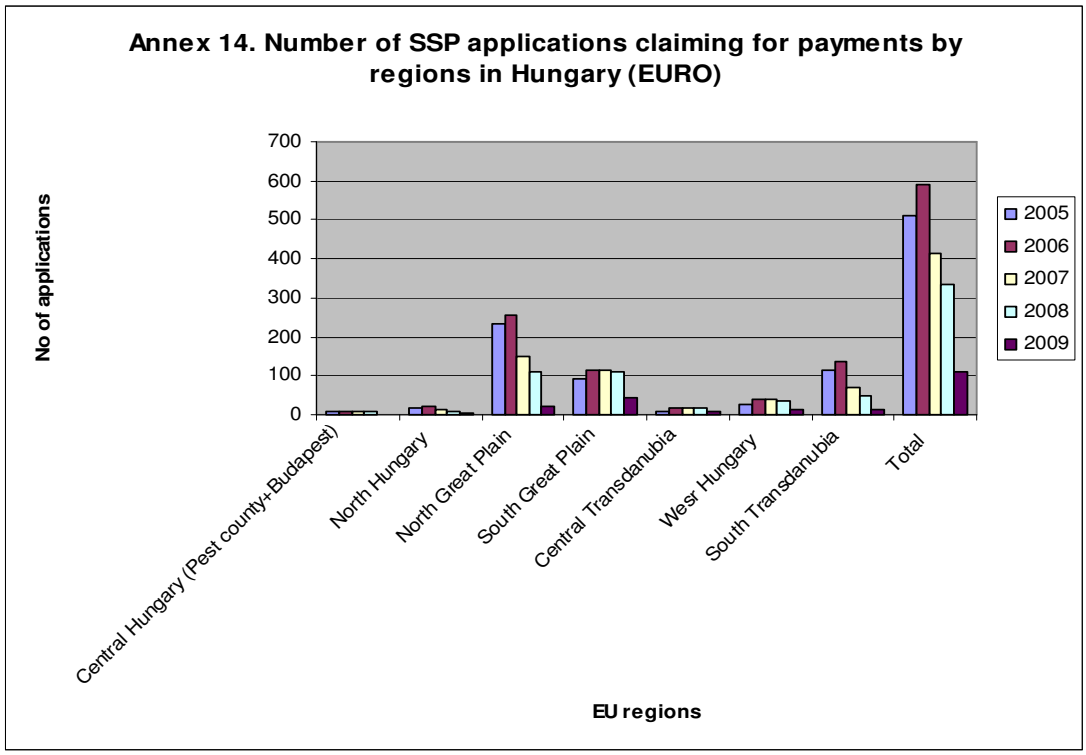
Region/county	2004	2005	2006	Total	2004	2005	2006	Total
	Number of applicants				in %			
Central Hungary (Pest County+Budapest)	14	3	11	28	2.0	1.8	4.3	2.5
North Hungary	26	3	3	32	3.6	1.8	1,2	2.8
Borsod-Abaúj-Zemplén county	9	1	3	13	1.3	0.6	1.2	1.1
Heves	14	0	0	14	2.0	0.0	0.0	1.2
Nógrád	3	2	0	5	0.4	1.2	0.0	0.4
North Great Plain	329	57	54	440	45.9	34.1	21.1	38.6
Hajdú-Bihar	75	25	20	120	10.5	15.0	7.8	10.5
Jász-Nagykun-Szolnok	21	2	1	24	2.9	1.2	0.4	2.1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	233	30	33	296	32.5	18.0	12.9	26.0
South Great Plain	114	36	102	252	15.9	21.6	39.8	22.1
Bács-Kiskun	43	4	32	79	6.0	2.4	12.5	6.9
Békés	31	14	34	79	4.3	8.4	13.3	6.9
Csongrád	40	18	36	94	5.6	10.8	14.1	8.3
Central Transdanubia	14	14	13	41	2.0	8.4	5.1	3.6
Fejér	9	13	6	28	1.3	7.8	2.3	2.5
Komárom-Esztergom	1	0	1	2	0.1	0.0	0.4	0.2
Veszprém	4	1	6	11	0.6	0.6	2.3	1.0
Wesr Hungary	43	19	22	84	6.0	11.4	8.6	7.4
Győr-Moson-Sopron	26	6	7	39	3.6	3.6	2.7	3.4
Vas	10	2	4	16	1.4	1.2	1.6	1.4
Zala	7	11	11	29	1.0	6.6	4.3	2.5
South Transdanubia	176	35	51	262	24.6	21.0	19.9	23.0
Baranya	61	7	3	71	8.5	4.2	1.2	6.2
Somogy	107	15	29	151	14.9	9.0	11.3	13.3
Tolna	8	13	19	40	1.1	7.8	7.4	3.5
Total	716	167	256	1139	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: *Own calculations based on data from Agriculture and Rural Development Agency. Source: ARDA.*

Annex. 13.
Number of SSP applications for claiming payments by regions/counties in Hungary

	2005	2006	2007	2008	2009
Central Hungary (Pest county+Budapest)	11	8	10	8	2
North Hungary	19	20	12	9	4
Borsod-Abaúj-Zemplén county	6	6	5	2	2
Heves	9	10	6	6	0
Nógrád	4	4	1	1	2
North Great Plain	235	256	151	108	23
Hajdú-Bihar	58	65	45	30	8
Jász-Nagykun-Szolnok	12	15	5	4	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	165	176	101	74	15
South Great Plain	92	114	115	108	45
Bács-Kiskun	32	33	27	25	5
Békés	23	32	37	31	18
Csongrád	37	49	51	52	22
Central Transdanubia	11	17	18	16	7
Fejér	7	14	10	8	2
Komárom-Esztergom	1	1	1	1	1
Veszprém	3	2	7	7	4
WestHungary	26	38	39	35	14
Győr-Moson-Sopron	13	16	15	12	3
Vas	8	9	7	5	2
Zala	5	13	17	18	9
South Transdanubia	115	138	69	49	14
Baranya	40	43	16	10	0
Somogy	72	82	43	35	10
Tolna	3	13	10	4	4
Total	509	591	414	333	109

Source: *Own calculations based on data from ARDA*



Source: *Data from ARDA*

Annex 15.
Payments under SSFs program in Hungary, 2005-2009 (EURO)

Region/county	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Central Hungary (Pest county+Budapest) KMR	11000	8000	10000	8000	2000	39000
North Hungary ÉMR						
Borsod-Abaúj-Zemplén	6000	6000	5000	2000	2000	21000
Heves	9000	10000	6000	6000	0	31000
Nógrád	4000	4000	1000	1000	2000	12000
North Great Plain ÉAR						
Hajdú-Bihar	58000	65000	45000	30000	8000	206000
Jász-Nagykun-Szolnok	12000	15000	5000	4000	0	36000
Szabolcs-Szatmár-Bereg	165000	176000	101000	74000	15000	531000
South Great Plain DAR						
Bács-Kiskun	32000	33000	27000	25000	5000	122000
Békés	23000	32000	37000	31000	18000	141000
Csongrád	37000	49000	51000	52000	22000	211000
Central Transdanubia KDR						
Fejér	7000	14000	10000	8000	2000	41000
Komárom-Esztergom	1000	1000	1000	1000	1000	5000
Veszprém	3000	2000	7000	7000	4000	23000
Wesr Hungary NYDR						
Győr-Moson-Sopron	13000	16000	15000	12000	3000	59000
Vas	8000	9000	7000	5000	2000	31000
Zala	5000	13000	17000	18000	9000	62000
South Transdanubia DDR						
Baranya	40000	43000	16000	10000	0	109000
Somogy	72000	82000	43000	35000	10000	242000
Tolna	3000	13000	10000	4000	4000	34000
Total	509000	591000	414000	333000	109000	1956000

Source: *Own calculations from data from ARDA*

ANNEXE 3

ÉTUDE DE CAS: LE RÔLE DES EXPLOITATIONS DE SUBSISTANCE ET DE SEMI-SUBSISTANCE DANS LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS EN ROUMANIE

La présente étude de cas a été commandée à l'occasion du séminaire du Réseau européen de développement rural, baptisé «L'agriculture de semi-subsistance dans l'UE: situation actuelle et perspectives», organisé du 13 au 15 octobre 2010 à Sibiu (Roumanie).

Elle a été réalisée par Nathaniel Page[14] pour le compte du Réseau européen de développement rural Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne reflètent pas celles de la Commission européenne.

[14] Nath Page travaille depuis 1997 (après avoir quitté le service diplomatique britannique) dans le développement rural en Roumanie. Il gère également au Royaume-Uni un élevage de bœufs sur 60 ha. En 2004, il co-fonde ADEPT, une fondation visant à encourager les petits exploitants à maintenir des modes d'exploitation traditionnels dont dépend la pérennité des espaces semi-naturels remarquables de Roumanie.

3.1 Introduction

La présente étude de cas s'appuie sur l'expérience des organisations non-gouvernementales (ONG) impliquées dans des programmes de développement rural en Roumanie. Elle vise à démontrer le rôle joué par les exploitations de subsistance et de semi-subsistance (ES et ESS) dans la fourniture de biens publics et celui que peuvent jouer les ONG dans l'optimisation des bénéfices des biens publics.

3.2 Quel est le lien entre les ES/ESS et les biens publics?

En Europe, les systèmes d'exploitation de subsistance (ES) et de semi-subsistance (ESS) sont associés aux espaces cultivés à haute valeur naturelle: des prairies semi-naturelles souvent constituées d'une mosaïque de petites parcelles entrecoupées de forêts et de terres arables. Toute mesure des espaces cultivés à haute valeur naturelle doit être envisagée au sens large, en tenant compte, parallèlement à la mesure de la productivité agricole, de la production de biens publics. À défaut, l'augmentation de la compétitivité sera privilégiée, au détriment du coût social plus large. Le bénéfice retiré des biens publics dépasse celui des communautés qui vivent dans les zones d'où ils proviennent.

La compréhension de l'importance des espaces cultivés à haute valeur naturelle dans la fourniture de biens publics (garantie de la qualité et de la sécurité de l'eau, qualité et sécurité alimentaire, héritage culturel, qualité de vie, loisirs, conservation de la biodiversité, capture du carbone, lutte contre le feu et les inondations, etc.) est relativement récente. Les espaces cultivés à haute valeur naturelle fournissent autant de biens publics que les zones sauvages. Les arguments en faveur de et les efforts engagés dans la préservation des zones sauvages s'appliquent tout autant aux espaces cultivés à haute valeur naturelle.

On s'accorde aujourd'hui largement sur le fait que les pertes subies par la nature ont, sur l'économie, un impact direct qui a été systématiquement sous-estimé. Ces pertes peuvent passer inaperçues au niveau national et international, car les décisions, les indicateurs, les systèmes de comptabilité et les prix du marché ne tiennent pas compte de la véritable valeur du capital naturel. Le concept de biens publics ou services écosystémiques – autrement dit les bénéfices que l'homme retire de la nature – est la traduction d'un effort pour rendre la valeur du capital naturel visible aux économies et aux sociétés. (The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature 2009.)

La présente étude de cas se penche sur l'une des régions cultivées à haute valeur naturelle principale d'Europe, située au sud-ouest de la Transylvanie. Elle se caractérise par la présence de communautés réunissant des exploitations de petite taille (de subsistance et de semi-subsistance). Nous nous appuierons sur le projet de développement rural mené par l'ONG locale ADEPT Transilvania, pour illustrer le rôle des espaces cultivés à haute valeur naturelle dans la fourniture de biens publics. Nous nous intéresserons également aux soutiens possibles pouvant être apportés à ces espaces afin d'optimiser la production de biens publics et, parallèlement, aux méthodes de compensation possibles pour les communautés concernées.

3.3 Les exploitations de subsistance & de semi-subsistance en Roumanie

Il est possible de définir les ES et les ESS de plusieurs manières: en fonction de leur taille physique ou économique ou en fonction de la manière dont leur production est utilisée.

Utilisation de la production: selon le système roumain des comptes publics, constitue une exploitation agricole de subsistance l'exploitation dont plus de 50 % de la production est consommée par le foyer. 80 % environ (soit 3,4 millions d'exploitations sur un total de 4,2 millions) des petites exploitations utilisent plus de 50 % de leur production à des fins de consommation propre. Cette définition n'est pas prise en compte dans les critères d'accès au programme national de développement rural (PNDR) de Roumanie. Elle est toutefois utile pour comprendre le mode de vie des ES et des ESS. Le PNDR affirme que, «en fournissant des moyens de vivre à des groupes vulnérables, les exploitations de subsistance jouent un rôle socio-économique fondamental.»

La taille économique: dans le PNDR roumain, les exploitations dont la valeur économique est inférieure à 2 UDE (unité de mesure de l'activité économique égale à 1 200 EUR de marge brute standard) sont classées dans la catégorie des exploitations de subsistance. Elles représentent environ 45 % de la superficie agricole utilisée (SAU) et 91 % (3,8 millions) du nombre total des exploitations.

Les exploitations dont la valeur économique se situe entre 2 et 8 UDE sont considérées comme des exploitations de semi-subsistance dans le PNDR roumain. Ces dernières sont considérées comme le type d'exploitation qui bénéficiera le plus des mesures d'investissement entreprises dans le cadre du PNDR. Ce sont généralement des exploitations individuelles, moins de 2 % d'entre elles ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'exploitant. Leur superficie moyenne est de 4,9 hectares pour les exploitations comprises entre 2 et 4 UDE et de 9,4 hectares, pour celles comprises entre 4 et 8 UDE (PNDR roumain).

La taille physique: 1,9 millions d'exploitations roumaines ont une superficie inférieure à 1 hectare. Elles ne sont donc pas enregistrées en tant qu'exploitations agricoles et ne sont en conséquence pas éligibles aux paiements basés sur la surface (régime simplifié de paiement à la surface, agro-environnement). Nombre de ces exploitations n'ont pas la personnalité juridique.

Dans la présente étude de cas, nous utiliserons le terme ES pour désigner les exploitations dont la valeur économique est inférieure à 2 UDE, et ESS pour les exploitations dont la valeur économique est comprise entre 2 et 8 UDE. Plus qu'une définition des exploitations de semi-subsistance en Roumanie, les critères susmentionnés doivent être considérés comme une méthode employée par le gouvernement roumain pour sélectionner les exploitations les mieux à même de profiter des mesures d'investissement du PNDR.

- Il existe 3,8 millions d'exploitations dont la valeur économique est inférieure à 2 UDE en Roumanie. Elles représentent 91 % des exploitations agricoles du pays et 45 % de sa SAU. (dont 50 % ont une superficie inférieure à 1 hectare)
- Il existe 336 000 exploitations de semi-subsistance (de 2 à 8 UDE) en Roumanie, qui représentent 8 % des exploitations et 10 % de la SAU.

- Les 42 000 exploitations restantes ont une valeur économique supérieure à 8 UDE et représentent environ 45 % de la SAU. Elles sont surtout situées dans des zones de plaine arables faisant l'objet d'une culture intensive, comme la plaine du Danube.

Veuillez vous reporter au Tableau 1 pour une synthèse de la répartition nationale des ES et des ESS et des espaces à haute valeur naturelle associés. Les zones herbeuses à haute valeur naturelle sont nettement moins nombreuses dans la plaine du Danube du Sud, dont les terres arables ont été cultivées de manière intensive pendant la plus grande partie du XXe siècle.

En Roumanie, la répartition des exploitations de subsistance et de semi-subsistance est associée aux zones herbeuses semi-naturelles qui couvrent une surface de 2,3 millions hectares, soit 20 % de la surface agricole totale (alors que la moyenne dans les États membres de la CEE est de 12 %).

55 % de la SAU du pays sont donc constituées d'exploitations de subsistance et de semi-subsistance (soit 91 % des exploitations). Que faut-il en penser? La prépondérance des exploitations de petite taille, des espaces cultivés à haute valeur naturelle avec des prairies semi-naturelles a longtemps été considérée comme une faiblesse du système roumain, un défaut de compétitivité qui demandait à être rectifié. Toutefois, la montée en puissance du concept de biens publics a suscité une réévaluation de la valeur sociale et économique des zones herbeuses semi-naturelles.

3.4 Quels biens publics les ES et les ESS fournissent-elles?

Les produits tirés des écosystèmes tels qu'un air et de l'eau de qualité à destination d'une consommation locale, régionale, nationale ou internationale. L'intensification de l'agriculture entraîne un recul de la qualité de l'eau et une augmentation de la pollution due aux fertilisants, pesticides, engrais ou effluents. Les coûts en aval de purification de l'eau pourrait dépasser le bénéfice financier individuel ou national de l'intensification de l'agriculture.

Les services de régulations recouvrant la régulation de l'eau et du climat. Ils comprennent des fonctions vitales telles que la régulation du cycle de l'eau et des nutriments, le stockage du carbone, la pollinisation, la régulation de la vermine, le contrôle de l'érosion des sols et des inondations. Ces zones sont également des bassins d'espèces végétales sauvages apparentées (des dizaines d'espèces en Transylvanie, Akeroyd 2009).

Le changement climatique: les espaces à haute valeur naturelle associés aux ES et aux ESS offrent par ailleurs un habitat étendu où les espèces peuvent prendre le temps de s'adapter au changement climatique. Ces habitats utiles sont à leur tour menacés par certaines politiques destinées à répondre au changement climatique, telles que le changement de destination des terres (culture bio).

Réduction des émissions de CO2. Les communautés regroupant des exploitations de petite taille sont extrêmement performantes sur le plan énergétique et sont des modèles de lutte contre les émissions de CO2 et le réchauffement climatique qui en résulte.

La capture de carbone. Bien que les zones forestières piègent des quantités importantes de carbone au-dessus du sol (environ 6 tonnes par hectare par an), les sols des zones herbeuses et des zones forestières en piègent des quantités similaires (jusqu'à 140 tonnes par hectare). Le sol est un «puits de carbone» essentiel qu'il convient de favoriser, car les zones forestières

sont généralement gérées par l'homme et font l'objet d'abattages sélectifs, et ce même par les promoteurs de la conservation, ce qui entraîne le rejet de quantités importantes de CO2 dans l'atmosphère. Les habitats de formations herbeuses représentent un puits de carbone important, dont les caractéristiques et les implications sont les suivantes:

- les zones herbeuses permanentes gérées recouvertes de nombreuses fleurs sauvages ont un sol riche en carbone. De nombreuses espèces de fleurs sauvages plongent leurs racines profondément dans le sol, notamment en l'absence d'engrais, et nombre d'entre elles possèdent également des réseaux associés de champignons mycorhizes riches en carbone. L'enfouissement des racines et la mort saisonnière des racines associée permettent de piéger le carbone dans les couches profondes du sol.
- Le labour des zones herbeuses, en particulier des zones non fertilisées et leur conversion en terres arables libèrent d'énormes quantités de carbone dans l'atmosphère à travers le processus d'oxydation ainsi que des nitrates et des solides en suspensions dans les cours d'eau. Les terres arables qui ne font pas l'objet d'une période de jachère ont tendance à avoir un taux de carbone réduit, des sols minéralisés et ne permettent pas de capturer le carbone. (Smith et al., 1997)

Les services culturels et d'appui : les loisirs et le tourisme. La valeur esthétique et spirituelle constitue un effet secondaire non reconnu et non compensé de la conservation de ces paysages. Il est essentiel du point de vue socio-économique que la Roumanie offre à ses 4 millions de petits exploitants un avenir économique. Les ES et les ESS peuvent contribuer à la formation d'une image régionale «proche de la nature», porteuse d'un espoir économique, encourageant les communautés à gérer de manière durable leurs espaces. De nombreuses communautés, souvent assistées par des ONG, sont parvenues à créer des marques associant les petits producteurs à une «alimentation naturelle», créant ainsi une valeur ajoutée aux produits et leur ouvrant de nouveaux débouchés.

L'une des perspectives les plus prometteuses est le tourisme rural. Ce type de tourisme est appelé à poursuivre son développement dans les zones rurales de Roumanie qui peuvent s'appuyer sur des paysages uniques, de vastes zones semi-naturelles, l'hospitalité des habitants, la conservation des traditions et la diversité des ressources touristiques. Cela peut jouer le rôle d'une forme de «rémunération» des populations locales en contrepartie de leur effort de conservation des espaces. Le succès de projets locaux associant les exploitants locaux s'est traduit par le développement d'une économie touristique (gîtes, spécialités culinaires et artisanat, excursions, etc.).

La biodiversité. Les prairies semi-naturelles et les pâturages (zones herbeuses à haute valeur naturelle) sont des biens publics essentiels de l'agriculture européenne. Ce sont également des éléments clés de la biodiversité européenne. À l'échelon européen, ces espaces créés par l'homme offrent un havre à une riche biodiversité. En fait, la mosaïque que constituent ces espaces abrite souvent une plus grande biodiversité et diversité de l'habitat que les zones sauvages. En effet, les zones sauvages ont souvent atteint leur niveau de développement végétal maximal - relativement uniforme sur de larges zones. La fragmentation de la propriété et de la gestion correspondant au système des ES et des ESS se traduit par une mosaïque complexe favorisant la biodiversité.

La véritable valeur de ces services environnementaux n'est pas quantifiable, bien que des tentatives en ce sens aient été faites en vue d'intégrer ce facteur dans le processus décisionnel.

3.5 Évaluation des facteurs menaçant les communautés agricoles de petite taille

Les menaces que les communautés agricoles de petite taille doivent affronter en Roumanie sont de divers types.

Modification de la structure de la population: en 2005, 70 % des exploitants de subsistance étaient âgés de plus de 55 ans, tandis que 65 % des exploitants de semi-subsistance avaient plus de 55 ans. Au début des années 1990, un phénomène de migration massive vers les villes a été enregistré. Toutefois, à la suite des restructurations économiques et des restitutions de terres, le phénomène inverse s'est produit à la fin de cette même décennie. On a ainsi enregistré un phénomène de migration net des zones urbaines vers les campagnes au cours de la période 1988-2005. Les groupes des 50-54 ans (personnes retraitées venant des villes) et des 30-34 ans (familles jeunes quittant les villes dans l'espoir d'une vie plus facile à la campagne) ont ainsi enregistré les plus fortes augmentations. (PNDR).

Les déficiences au niveau de l'infrastructure routière, de l'approvisionnement en eau et du système d'évacuation des eaux usées ont un impact négatif sur la qualité de vie et ralentissent le développement économique des zones rurales. En 2007, la moitié seulement des communes rurales disposait d'un accès routier goudronné au réseau routier principal et plus d'un quart des villages ne pouvait pas emprunter les routes après de fortes pluies ou chutes de neige. Aujourd'hui, 33 % seulement de la population rurale disposent d'un système principal d'approvisionnement en eau et seulement 10 % d'un système principal d'évacuation des eaux usées. Certes, la situation s'est nettement améliorée depuis 2007 grâce aux investissements considérables réalisés dans les infrastructures à la suite de l'entrée du pays dans l'UE. De nombreux villages situés en Transylvanie ont vu leurs routes goudronnées au cours des deux dernières années, grâce au soutien des fonds mis à disposition par les autorités locales.

Les lacunes en matière de communication ont un impact négatif sur la capacité de diversification, de commercialisation ou de création de valeur ajoutée des exploitations. 10 % des personnes résidant dans les zones rurales ont une connexion Internet chez elles. L'arrivée du téléphone portable a toutefois révolutionné la communication. Aujourd'hui, la plupart des exploitants dispose d'un téléphone portable. Après l'adhésion de la Roumanie à l'UE, un certain nombre de communes rurales ont été sélectionnées pour tester les PAPI, les points d'accès à l'information publics, un projet de création de centres Internet dans les villages, financé par la Banque mondiale.

Il est possible de remédier aux problèmes d'infrastructure dans les zones rurales en faisant appel à la mesure322 du PNDR, Renouveau et développement des villages, qui englobe les services de base pour une économie et une population rurales et la consolidation de l'héritage rural. Cette mesure a été utilisée par les communes les mieux organisées, et peut permettre de résoudre les problèmes d'infrastructure dans les espaces cultivés à haute valeur naturelle.

L'emploi: dans la plupart des villages ruraux de Roumanie, 90 % de la population travaille

dans le secteur agricole (PNDR). Si pour certaines personnes ces emplois fournissent un revenu secondaire (professeur du village, mécanicien/serrurier, etc.) c'est loin d'être le cas pour tout le monde. Pour la plupart des villages, les bassins d'emplois ne sont pas accessibles, en particulier si l'on tient compte des problèmes de transport. Les ES et les ESS rencontrent de nombreux problèmes:

- absence de débouchés pour leurs produits, qui est notamment le résultat du faible coût des importations et des règles strictes concernant la vente informelle de la production des petits exploitants;
- difficulté d'accès aux mesures de soutien destinées à accroître la compétitivité et la diversification; les mesures d'investissement du PNDR se concentrent sur les 8 % d'ESS et non sur les 91 % d'ES;
- les règles d'hygiène ont porté préjudice aux petits exploitants locaux en imposant des normes irréalistes;
- à l'échelon national, aucun groupe de pression n'œuvre en faveur des ES et des ESS et nombre des agences qui sont censées leur fournir une aide souffrent d'un manque de coordination et sont difficiles à contacter;
- les migrations économiques ont entraîné un manque de main d'œuvre saisonnière dans les villages, pendant la saison des chaumes en été par exemple;
- mise à mal du système de pâture commune: jusqu'à peu, les pâtures étaient efficacement gérées par les comités de village spécialisés, qui faisait respecter les limites entre les pâtures/prairies et les limites entre villages. Aujourd'hui, les abus sont de plus en plus nombreux et les maires n'ont ni le pouvoir ni la volonté de remédier au problème.
- la diversification des revenus est sous-développée du fait du manque d'opportunités. Le PNDR a identifié le besoin de promouvoir la diversification de l'emploi, en particulier dans le secteur du tourisme. Toutefois, le manque de centres d'informations locaux capables de promouvoir le tourisme au niveau local fait obstacle à ce développement.

Ce qui précède met en lumière la valeur sociale élargie des espaces cultivés à haute valeur naturelle et le fait que les ES et les ESS sont essentielles à leur survie. Il est essentiel de donner la priorité au développement de ces biens publics dont la perte a un impact économique, social et environnemental qui surpasse de loin les coûts afférents à leur promotion.

Cela explique également les menaces que rencontrent ces espaces; sans soutien, ils disparaîtront, comme cela a été le cas dans la majeure partie d'Europe occidentale. L'adhésion de la Roumanie dans l'UE a renforcé les pressions sur les ES et les ESS, par le biais notamment des régimes d'hygiène plus sévères. Ces exploitations sont également vulnérables face aux importations meilleur marché. L'UE offre toutefois des outils destinés à les soutenir dans leur effort. Dans le cadre du PNDR, le soutien est organisé selon plusieurs axes:

- l'aide destinée à accroître la compétitivité par l'investissement, qui correspond surtout à l'Axe 1, et pour laquelle les ESS sont éligibles;
- l'aide à la gestion durable de l'espace (Axe 2), dont les conditions d'éligibilité sont plus larges et qui concerne donc nombre d'ES en plus des ESS;
- le développement rural en général (Axe 3) au titre duquel tous les résidents ruraux sont éligibles.

Le cas d'étude suivant traite de ces outils et de leur emploi avant de passer en revue des suggestions d'amélioration de leur efficacité.

3.6 Étude de cas: ADEPT et Târnava Mare

Capturer la valeur des biens publics fournis par les communautés d'exploitations de petite taille et récompenser ces communautés en échange de leur investissement

L'ONG Fundaţia ADEPT (Développement agricole et protection environnementale en Transylvanie) travaille en Roumanie depuis 2003. Elle collabore étroitement avec le ministère roumain de l'agriculture et du développement rural et le ministère de l'environnement et des forêts. Son objectif est la conservation de la biodiversité dans les espaces en créant des zones protégées mais également en travaillant avec les petits exploitants et en les encourageant à se faire acteurs de la conservation des espaces semi-naturels qu'ils ont créés.

Le travail d'ADEPT est concentré sur une zone 85 000 ha, Târnava Mare, un espace semi-naturel d'une remarquable biodiversité, qui a été récemment désigné site Natura 2000 au titre de la Directives Oiseaux et de la Directive Habitat. Mais cela ne suffit pas à garantir une conservation de la biodiversité de la zone et garantir les biens publics. Seuls les petits exploitants locaux peuvent agir pour conserver ces espaces, un objectif qui peut être atteint prioritairement à travers le plan national de développement rural.

Dans la zone de Târnava Mare, 52 % des exploitations enregistrées (celles de plus de 1 ha) possèdent moins de 5 vaches. Si l'on inclut les exploitations de moins de 1 ha, ce chiffre atteint les 90 %. La taille moyenne des exploitations s'étant portées candidates aux paiements agroenvironnementaux dans la zone de Târnava Mare est de 8,2 ha (source: APIA), un chiffre qui exclut également toutes les exploitations dont la superficie est inférieure à 1 ha. (Tableau 1)

Tableau 1: Demandes d'enregistrement d'exploitations de vaches laitières en terme de taille du cheptel (APIA, 2009)

Taille du troupeau	Com. Bunesti	Com. Vanatori	Com. Danes	Com. Albesti	Com. Laslea	Com. Biertan	Total
≤5	69	30	33	20	67	17	236
5-10	31	5	8	13	40	8	105
10-50	26	9	7	13	37	5	97
50-100	2	0	3	0	3	3	11
>100	0	1	1	0	1	0	3
Total	128	45	52	46	148	33	452

Les paiements agroenvironnementaux

La Roumanie s'est appuyée sur la distribution des zones herbeuses à haute valeur naturelle pour désigner les zones éligibles aux aides agroenvironnementales spécifiques aux zones herbeuses (Tableaux 1 et 2 ci-après). Il s'agit d'une méthode efficace permettant de soutenir les espaces à haute valeur naturelle qui fournissent des biens publics, qui doit être encouragée.

En 2005 et 2006, ADEPT a dirigé un programme agroenvironnemental pilote en collaboration étroite avec le ministère roumain de l'agriculture et du développement rural. Il s'agissait des seuls accords agroenvironnementaux sur les zones herbeuses à l'époque en Roumanie. SAPARD 3.3 a révélé un certain nombre de problèmes structurels empêchant l'accès des petits exploitants au programme: complexité des formulaires qui devaient être remplis sous format électronique, complexité des documents requis, besoin de se rendre à plusieurs reprises dans la capitale régionale pour déposer des formulaires, etc. Dans le cadre de ce programme pilote, ADEPT a employé trois personnes à temps plein pendant six mois pour promouvoir l'idée et aider les exploitants à compléter et rendre les formulaires, et ce dans six des huit communes de la zone de Târnava Mare. Cette action a été très efficace, puisque 97 exploitants (soit 1 980 ha) ont adhéré au programme agroenvironnemental pilote SAPARD 3.3. Les services de conseil d'ADEPT se sont également révélés efficaces pour augmenter la prise de conscience des bénéfices à long terme du programme.

Le ministère roumain de l'agriculture et du développement rural a tiré les leçons du projet pilote et a simplifié la procédure de candidature pour un projet agroenvironnemental équivalent visant les zones herbeuses lancé en 2008, la mesure 214. Cela a permis d'obtenir de meilleurs résultats dans la zone du projet par rapport à ceux du projet SAPARD 3.3 (Tableau 2).

Tableau 2: Participation au projet SAPARD 3.3 et à la Mesure 214 dans la zone Târnava Mare

Zone Târnava Mare			
Nombre de participants à SAPARD 3.3 (2006)	**Zone couverte par SAPARD 3.3**	**Nombre de participants à la Mesure 214 (2008)**	**Zone couverte par la Mesure 214**
97	1980	967	7940.48

La réponse à la mesure 214 dans la zone Târnava Mare (environ 35 % des zones herbeuses éligibles) a été bien plus importante que la moyenne nationale. Cela s'explique par l'action de conseil d'ADEPT. Cette tendance est confirmée par la comparaison de l'engagement des exploitants en 2009 dans une commune de Târnava Mare où ADEPT a exercé son activité de conseil avec celui d'une commune voisine où ADEPT n'est pas intervenue (voir Tableau 3).

Tableau 3: Réponse à la mesure 214 dans deux communes de Târnava Mare

Commune	**Services de conseil 2005-07?**	**Nombre de participants à la Mesure 214**	**Zone couverte par la Mesure 214**
Biertan	NON	3	9,94 ha
Laslea	OUI	99	558 ha

Impact: il est d'ores et déjà possible de constater des résultats en termes de conservation de l'espace au titre des aides agroenvironnementales. Cela se traduit en particulier par des activités de débroussaillage menées par les propriétaires de terres qui doivent passer le contrôle de l'agence nationale APIA.

Le secteur laitier

Les petits élevages laitiers sont un élément clé de la conservation des espaces à haute valeur naturelle en Roumanie. Plus de 50 % des producteurs enregistrés (à l'exclusion des exploitations dont la superficie est inférieure à 1 ha) possèdent moins de 5 vaches. Plus de 75 % des producteurs enregistrés possèdent moins de 10 vaches. Les exploitants de petite taille, qui ont créé ces espaces, dépendent principalement de l'élevage laitier et de brebis pour leur revenu. Les petits exploitants livrent toute leur production à un ou deux points de collecte, où les transformateurs s'approvisionnent. Ces points de collecte communaux connaissent des problèmes de qualité, dans la mesure où certains producteurs se montrent moins scrupuleux que d'autres.

Tableau 4: Nombre de vaches par commune (quand disponible) 2008-2009 – zone de Târnava Mare (chiffres mis à disposition par la commune)

Commune	année/nombre de vaches		Comté
	2008	2009	
Bunesti	1 764	1 450	Brasov
Vanatori	520	377	Mures
Danes	740	500	Mures
Albesti	600	422	Mures
Laslea	1 647	1 077	Sibiu
Biertan	430	374	Sibiu
Total	5 701	4 200	

La région de Târnava Mare, comme le reste de la Transylvanie, enregistre un recul de la demande de lait, et donc du nombre de vaches. En l'absence de marché, les paiements agroenvironnementaux ne suffisent visiblement pas à eux seuls à arrêter cette tendance. Des études montrent que le nombre de vaches a reculé de 25 % au cours de la seule année 2008-2009. Dans la zone de Târnava Mare, le nombre de vaches laitières dans les six communes, était de 5 701 en 2008 et de 4 200 en 2009 (Tableau 4). Ce phénomène pourrait avoir un impact désastreux sur la gestion traditionnelle de l'espace, en particulier pour la survie des prairies de fauchage où pousse une grande variété de fleurs sauvages.

La baisse de la demande s'explique par le fait que les petits producteurs ne peuvent pas garantir la qualité et la quantité nécessaire pour attirer les transformateurs Bien que les normes d'hygiène européennes en matière de produits laitiers ne soient pas obligatoires en Roumanie avant janvier 2011, les transformateurs les appliquent déjà par principe. Ils peuvent importer du lait de bonne qualité en quantité suffisante à un prix compétitif depuis les pays voisins, tels que la Hongrie. Dans de nombreux villages, les transformateurs ne viennent plus collecter le lait. Les producteurs sont en général incapables d'organiser une réponse commune à ce problème. Cela signifie-t-il la fin des petits producteurs de lait dans les espaces à haute valeur naturelle en Roumanie?

ADEPT collabore avec les exploitants de cette zone pour améliorer l'hygiène, la discipline au niveau des points de collecte communaux. Elle organise des ateliers «hygiène», des débats

avec les associations laitières des villages, des tests de qualité sur place et un système « bons points » (affichage des résultats des tests quotidiens) et négocie avec les transformateurs.

Impact: en l'espace de 6 mois, deux villages ont vu leurs points de collecte améliorés et les transformateurs ont repris leur collecte, garantissant à 35 petits exploitants un revenu.

Créer de la valeur ajoutée pour les produits agricoles

En 2005, ADEPT a lancé un programme de commercialisation (processing et marketing) dans la zone de Târnava Mare. Ce programme a montré comment des produits locaux peuvent se développer grâce à un marketing adapté. Voir Tableau 5.

Dans un premier temps, ADEPT a identifié 20 producteurs (de fromage, confiture et pickles) prêts à participer dans cet exercice de marketing. ADEPT a rédigé des protocoles de production et formé les producteurs afin qu'ils puissent garantir les normes de qualité et d'hygiène. ADEPT a également conçu et développé une marque locale et un label local, et aidé les producteurs à se rendre sur les marchés (en payant le transport). Elle leur a également offert l'opportunité de vendre leurs produits au centre d'information touristique. La confiture «Saschiz Jams», inconnue en 2005, est désormais recherchée sur les marchés de producteurs de plusieurs villes roumaines.

Tableau 5: Tendances des ventes, association des producteurs de Târnava Mare

Année	Valeur des ventes directes (fromage, confiture, pickles, panier)	Valeur des ventes via le centre d'information touristique
2005	-	-
2006	3 600 €	-
2007	15 900 €	2 500 €
2008	75 000 €	8 500 €
2009	31 500 €	12 161 €

Les ventes et les compétences associées ont augmenté au point que les 20 producteurs originaux se rendent désormais sans assistance sur les marchés de producteurs (partageant souvent un transport de leur propre initiative). Ces producteurs sont aujourd'hui commercialement viables et ADEPT encourage d'autres producteurs et leurs épouses à rejoindre le groupe informel réunissant les producteurs, l'association des producteurs de Târnava Mare. Une fois qu'il était devenu clair que les producteurs pouvaient tirer profit de cette initiative, d'autres ont demandé à y être inclus. C'est en général ainsi que les choses se passent: si les discours sont accueillis avec scepticisme, la réalité des profits suscite une immédiate participation.

Remarque: les ventes directes en 2008 ont été particulièrement élevées du fait d'une commande spéciale du sponsor d'ADEPT, Orange Romania.

Impact: 43 661 euros de revenu supplémentaires en 2009 pour 25 producteurs (fromage

et confiture) en ventes directes par les producteurs, principalement sur les marchés de producteurs grâce à l'aide d'ADEPT, et les ventes via le centre d'information touristique de Saschiz. 15 femmes ont travaillé dans la fabrication de la confiture en été.

Il convient de noter que la vente de ces produits sur les marchés de producteurs a été menacée par une interprétation incohérente des règles d'hygiène européennes et notamment, en ce qui concerne l'autorisation de vente in situ. ADEPT et ses ONG partenaires WWF et Milvus ont travaillé en étroite collaboration avec l'agence de sécurité alimentaire roumaine pour clarifier et de garantir qu'une interprétation flexible des règles s'appliquent aux ventes directes des producteurs locaux dans les zones marginales: dès lors que la sécurité alimentaire est garantie, les méthodes de production traditionnelles doivent pouvoir être préservées. Ce message a été repris dans un livret publié avec l'aide de la délégation européenne en 2007, afin non seulement de rassurer les petits producteurs mais aussi, et cela est tout aussi important, de faire comprendre aux représentants locaux de l'agence de sécurité alimentaire que cette approche est bien l'approche officielle approuvée. Nous pouvons affirmer aujourd'hui que la vente de produits locaux/traditionnels par de petits exploitants sur des marchés de producteurs gagne en popularité dans les grandes villes de Roumanie. Cela n'aurait pas été possible sans le soutien actif du ministère de l'agriculture et du développement économique et de l'agence nationale de sécurité alimentaire.

Ce type d'activités est éligible à une aide au titre de plusieurs mesures du PNDR, comme la mesure 123, «Valeur ajoutée aux produits agricoles et forestiers» (même si le système du cofinancement à 50 % reste problématique pour les petits exploitants) et 142, «Création de groupes de producteurs» (même si les seuils sont trop élevés pour être utiles aux petits groupes aux stades initiaux de leur développement).

Développement de l'agrotourisme dans la région de Târnava Mare

La Fondation ADEPT a également encouragé la diversification dans la région de Târnava Mare, qui a assisté à une hausse exceptionnelle du nombre de ses visiteurs, selon les chiffres enregistrés par le centre d'information du tourisme, ouvert par l'ADEPT en partenariat avec la mairie locale. Parmi les visiteurs, 60 % étaient d'origine étrangère et 40 % étaient roumains. Voir Tableau 6.

Cette augmentation en nombre est survenue malgré la diminution enregistrée en 2009, à l'échelle nationale et internationale, à la suite de la crise financière. Les touristes sont attirés par une offre hétéroclite d'activités culturelles et liées à la découverte de la nature, mise sur pied par l'O.N.G.: maisons d'accueil, rencontres avec les producteurs locaux, randonnées guidées à travers la nature, etc.

Tableau 6: Tendances des recettes du tourisme à Târnava Mare

Année	Tourisme (hébergement, repas, activités, accompagnement)	Nbre de touristes, Târnava Mare
2005	-	-
2006	15 000 €	350
2007	25 000 €	2 120
2008	38 000 €	5 970
2009	62 457 €	6 328

Impact : 62 000 € de recettes supplémentaires en 2009 pour 30 propriétaires de maisons d'accueil et prestataires de services.

L'ADEPT a réalisé cette croissance en assurant une série de formations très pratiques sur l'agrotourisme. Elle se composait également de cours d'anglais de base et d'explications sur les attentes des visiteurs. Par exemple, les hôtes potentiels des maisons d'accueil étaient fréquemment préoccupés par l'absence de télévision ou de supermarché à proximité, contrairement aux occupants, plutôt soucieux de la propreté et du respect de la vie privée, nécessitant peu d'investissements. Ces a prioris purent être dissipés par les explications données.

À l'instar de l'expérience de la fabrication de confiture, l'initiative est venue de l'ADEPT, mais dès que quelques-uns en ont retiré quelques bénéfices, ADEPT a reçu de nombreuses sollicitations spontanées.

La diversification a pu être fondée sur la base de la mesure 313 «Encouragement des activités touristiques», bien que le manque de confiance et de cofinancement constitue un obstacle pour les petits exploitants agricoles désireux de se diversifier.

LEADER

L'ADEPT a reconnu le caractère hautement pertinent de LEADER à l'égard des communautés des petits exploitants et a encouragé l'instauration du Groupe d'action locale Târnava Mare (GAL). Celui-ci est d'ores et déjà opérationnel, bien que le financement au titre de l'axe 4 n'ait pas encore commencé pour les GAL. Par conséquent, les petits exploitants agricoles participent aux réunions LEADER, permettant ainsi à l'ADEPT et à d'autres de comprendre les préoccupations et les priorités locales.

L'ADEPT a volontairement proposé au GAL Târnava Mare de couvrir la même région et d'inclure les mêmes communes que la région Târnava Mare Natura 2000, étant donné que ces deux mesures (l'une pour l'implication locale dans le développement rural durable, et l'autre pour la préservation de la biodiversité) seront, d'une façon novatrice, complémentaires. Voir Figures 3 et 4 ci-dessous. Le GAL deviendra un outil très efficace dans l'implication de la population locale à la gestion du site Natura 2000.

Le processus LEADER sera de plus en plus utilisé afin d'orienter les politiques de développement rural locales. Dès l'entame du financement au titre de l'axe 4, les petits exploitants agricoles contribueront directement à l'encouragement et à l'initiation d'actions de développement local, y compris la conception de nouveaux produits et de systèmes de marketing, la modernisation des activités traditionnelles associée à de nouvelles technologies, etc.

Parmi les exemples de nouvelles technologies utiles aux besoins des villages, mentionnons l'initiative des Points d'accès public à l'information (Public Access Information Points (PAPI)), dont il est fait référence ci avant. On en dénombre 2 parmi les 8 communes de la région de Târnava Mare. L'utilisation est gratuite et une assistance est disponible pour accéder aux projets de financement, à la banque en ligne, etc. Des frais minimes sont demandés pour l'usage privé. Bien qu'au début (2008), les PAPI étaient principalement utilisés par les plus jeunes Roumains, il est aujourd'hui manifeste que les quinquagénaires roumains se servent

également des PAPI pour accéder à leur compte bancaire, pour télécharger des formulaires, etc., a fortiori pour les cartes IACS relatives au PDRN et les formulaires de demande d'allocations. PAPI est un projet de la Banque mondiale, mais le système pourrait entrer en ligne de compte pour soutenir le PDRN, par exemple sur la base de la mesure 322 «Rénovation et développement rural/services de base pour l'économie rurale».

Natura 2000

La région de Târnava Mare est dominée par 16 habitats en territoire rural (directive européenne, annexe 1) dont 6 sont des habitats prioritaires et 23 espèces d'habitats (annexe 2 de la directive) ont été identifiées comme associées à ces habitats en territoire rural. Ces chiffres sont remarquables à l'échelle européenne.

L'ADEPT a piloté le processus de désignation de la région de Târnava Mare comme site du réseau Natura 2000, qui est survenu en 2007. Sous la mesure 213 du PDRN, les exploitations au sein des sites Natura 2000 recevront des paiements supplémentaires. Ces paiements ne seront pas effectués en Roumanie avant que ces sites ne disposent de plans de gestion dotés de mesures obligatoires, et que le coût de ces mesures obligatoires puisse être calculé. Les paiements peuvent prendre la forme de paiements accrus des superficies de terrain du Pilier I, ce qui serait alors bénéfique à toutes les ES de plus d'1 ha et aux ESS.

Natura 2000 joue un rôle important en tant qu'emblème de la préservation de la biodiversité au sein de l'Union européenne, mais il est important de tenir compte que les biens publics, dont fait partie la biodiversité, proviennent en grande partie des terres agricoles semi-naturelles situées en dehors des sites Natura 2000 conventionnels. Des opportunités non négligeables permettant d'assurer la préservation de la biodiversité et d'autres biens publics seraient perdues si la protection des paysages semi-naturels se faisait au détriment des sites Natura. Le concept de la haute valeur naturelle stipule que la haute biodiversité doit être reconnue et protégée au moyen d'outils plus libres et plus flexibles, plutôt qu'en imposant aux régions des restrictions strictes et une désignation formelle : des outils tels que les paiements agroenvironnementaux. Il s'agit de la zone de recouvrement de la DG Agriculture et de la DG Environnement. Plus leur collaboration en matière de développement stratégique sera étroite, plus elle sera efficace.

3.7 Ces exemples illustrent les points suivants:

- Les petits exploitants agricoles souffrent de problèmes pratiques liés à l'application des directives agroenvironnementales. Cela s'applique également à d'autres systèmes établis par zone et d'investissement.
- Les petits exploitants agricoles ne prendront pas l'initiative de résoudre les problèmes pratiques dans le but de satisfaire aux normes de qualité et commerciales en vigueur. En général, leur approche est fataliste et passive.
- De tels problèmes dans ces zones rurales peuvent être solutionnés à travers une planification intégrée par des conseillers qualifiés.
- Les petits exploitants agricoles sont réceptifs aux services de conseil là où ils sont disponibles.
- Les résultats enregistrés s'avèrent, sur base des exemples cités, viables d'un point de vue commercial et offrent, par conséquent, des solutions à long terme à la problématique de la durabilité des petites exploitations.

3.8 Conclusions

Logiquement, le gouvernement roumain souligne la nécessité d'accroître la compétitivité du secteur agricole, étant donné que l'adhésion à l'Union européenne accentuera l'exposition à la concurrence des producteurs à plus faible coût et mieux équipés d'Europe occidentale. Néanmoins, parallèlement, l'approche des Biens publics à l'égard de l'analyse de la politique suggère qu'une intensification des actions visant à soutenir les activités traditionnelles de quelque 4 millions d'ES et ESS roumaines est souhaitable, plutôt que de les considérer simplement comme un secteur à restructurer. Ces systèmes de gestion traditionnels sont importants dans l'approvisionnement de toute une série de biens publics vitaux (qualité de l'eau, prévention des inondations, résistance aux effets des changements climatiques, sécurité de l'eau et alimentaire), disposant d'une grande valeur économique. L'UE dispose d'outils bien conçus au sein du PDRN afin d'assister ces paysages et communautés HNFV (zones agricoles de haute valeur naturelle) : Néanmoins, certains obstacles entravent leur accès: la **politique** et la **mise à disposition**.

Politique: l'objectif de l'axe 1 du PDRN s'élève à 8 % des exploitations ESS de 2-8 UDE, pas des 91 % des exploitations ES inférieures à 2 UDE. Et la mesure 112, «Installation des jeunes agriculteurs», présente un seuil minimal de 6 UDE, ce qui constitue un obstacle aux jeunes agriculteurs. L'objectif de l'axe 2 du PDRN et du Pilier I Paiements des superficies de terrain est 54 % des exploitations supérieures à 1 ha, pas des 45 % des exploitations inférieures à 1 ha. Dans les autres États membres, les seuils d'obtention de ces paiements sont inférieurs.

Cette éligibilité peut-elle être élargie à la Roumanie? Cela impliquerait plusieurs défis administratifs par exemple, l'aide garantie à une exploitation agricole sollicitant un accompagnement agroenvironnemental de 0,5 ha pourrait être disproportionnée à l'égard du coût administratif qu'impliquent la mise à disposition et le contrôle de cet accompagnement, sans compter le fardeau administratif supplémentaire qui résulterait d'une augmentation considérable du nombre de bénéficiaires éligibles. Toutefois, en considérant l'intégralité des avantages économiques, sociaux et culturels, en termes de biens publics, cette possibilité pourrait jouir d'une plus grande légitimité.

Mise à disposition: cette étude de cas suggère que des améliorations des services de conseil fourniront des résultats bien meilleurs sur le terrain, en termes de compréhension par les exploitants agricoles. L'étude démontre également que si les mesures d'accompagnement PDRN sont associées d'une façon novatrice, elles peuvent être d'une aide très efficace aux communautés des petites exploitations agricoles. Le défi est d'élargir la portée de ces activités, en les transférant d'une intégration localisée par coups de sonde à une intégration nationale de grande envergure. Pour ce faire, des services de conseil hautement qualifiés et motivés sont nécessaires.

Les exploitations de subsistance et de semi-subsistance roumaines compteront sur des services de conseil de bonne qualité pendant de nombreuses années, en raison de leur méconnaissance du processus de demandes d'octroi. Toutefois, les services publics de conseil aux exploitations sont effectués par coups de sonde, et même inefficaces dans certaines régions. Les services publics de conseil et d'inspection manquent souvent de formations et d'équipement de base, tels que des véhicules leur permettant de rendre visite aux exploitants. Une telle capacité est nécessaire afin d'améliorer la compréhension des mesures

et d'améliorer leur impact en effectuant des inspections appropriées.

Cette étude de cas démontre également que le rôle des O.N.G. peut être déterminant, en aidant les agences gouvernementales à adopter des politiques d'une façon financièrement avantageuse, et en transmettant un retour d'information de la part des exploitants, dans le but de servir de base à la modification des mesures PDRN devant l'être. Le rôle potentiel des O.N.G. pourrait probablement bénéficier d'une plus grande reconnaissance politique et d'un plus grand soutien financier, notamment en élargissant la portée et la flexibilité de la mesure PDRN 143 (Prestation des services de conseil aux exploitations et de vulgarisation agricole), de sorte que les O.N.G. locales/régionales puissent avoir accès aux subventions en remplissant un tel rôle.

Figure 1: carte de végétation semi-naturelle cultivée en RO (JRC/EEA)

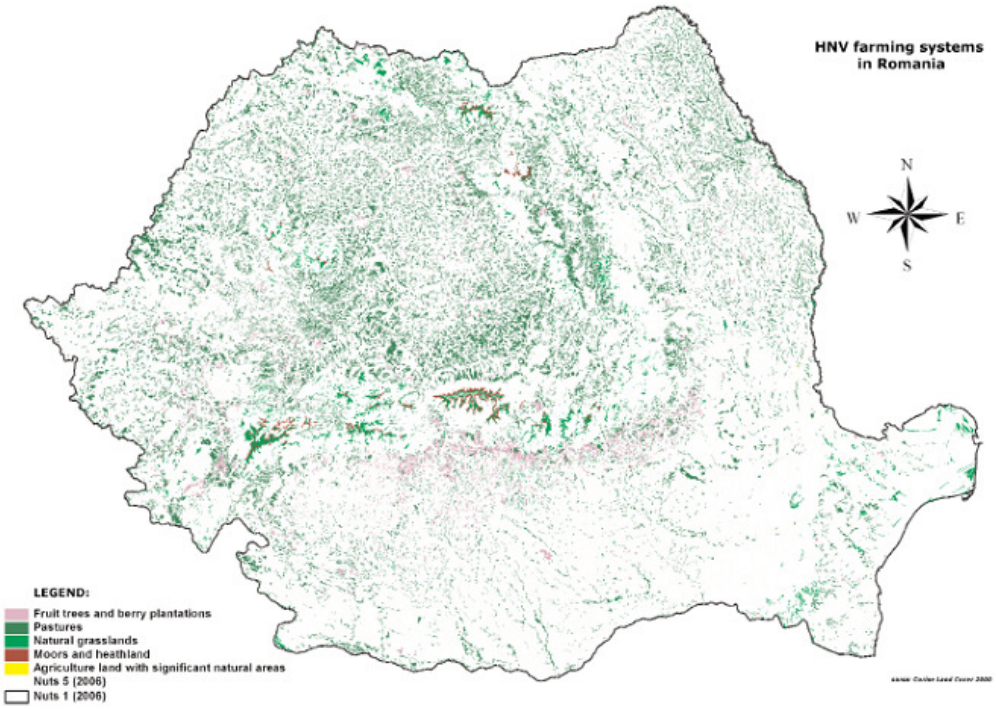


Figure 2 : carte des régions de Roumaine au sein desquelles la mesure relative aux prairies de haute valeur naturelle peut être appliquée sur des terres adéquates.

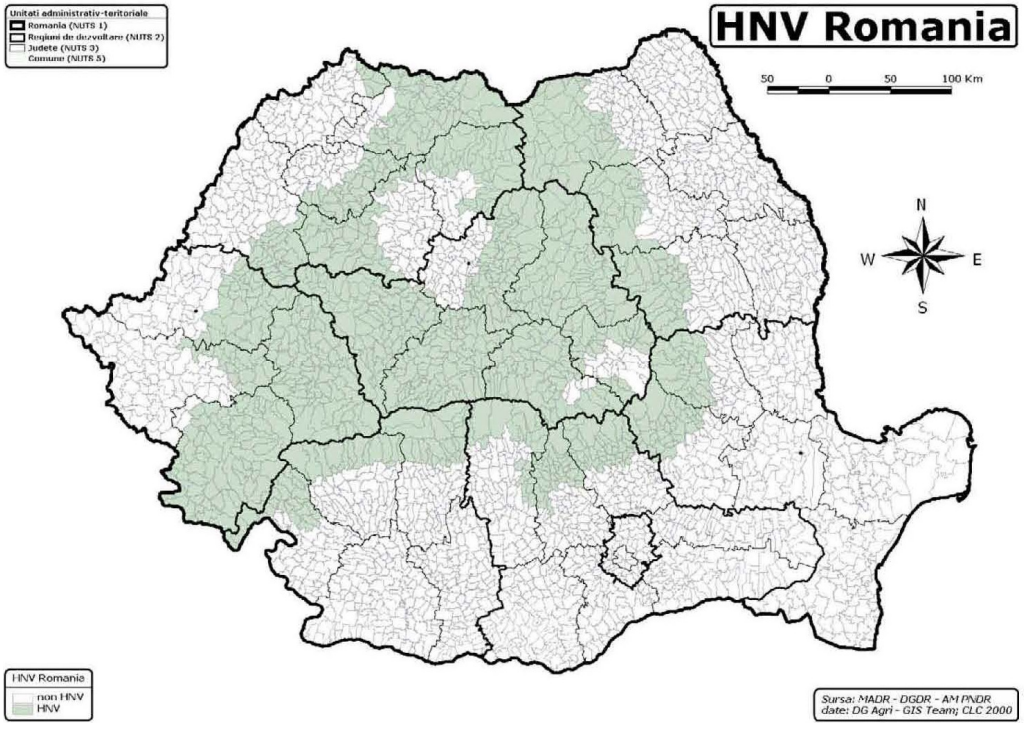
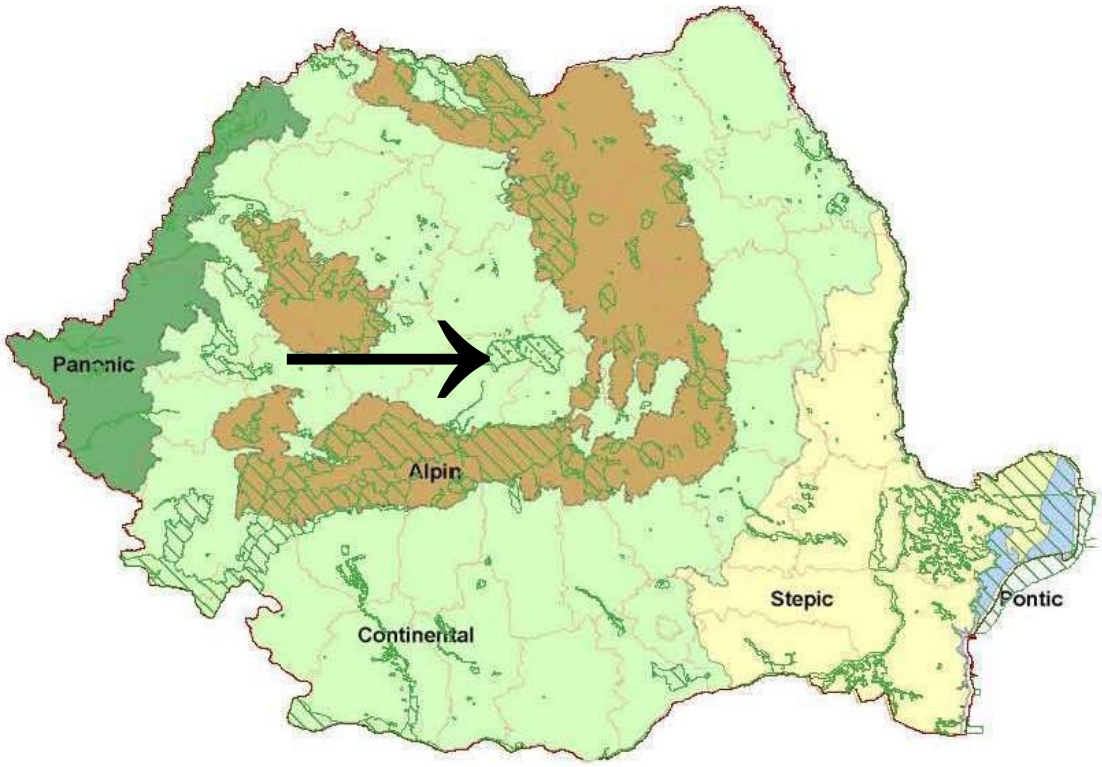
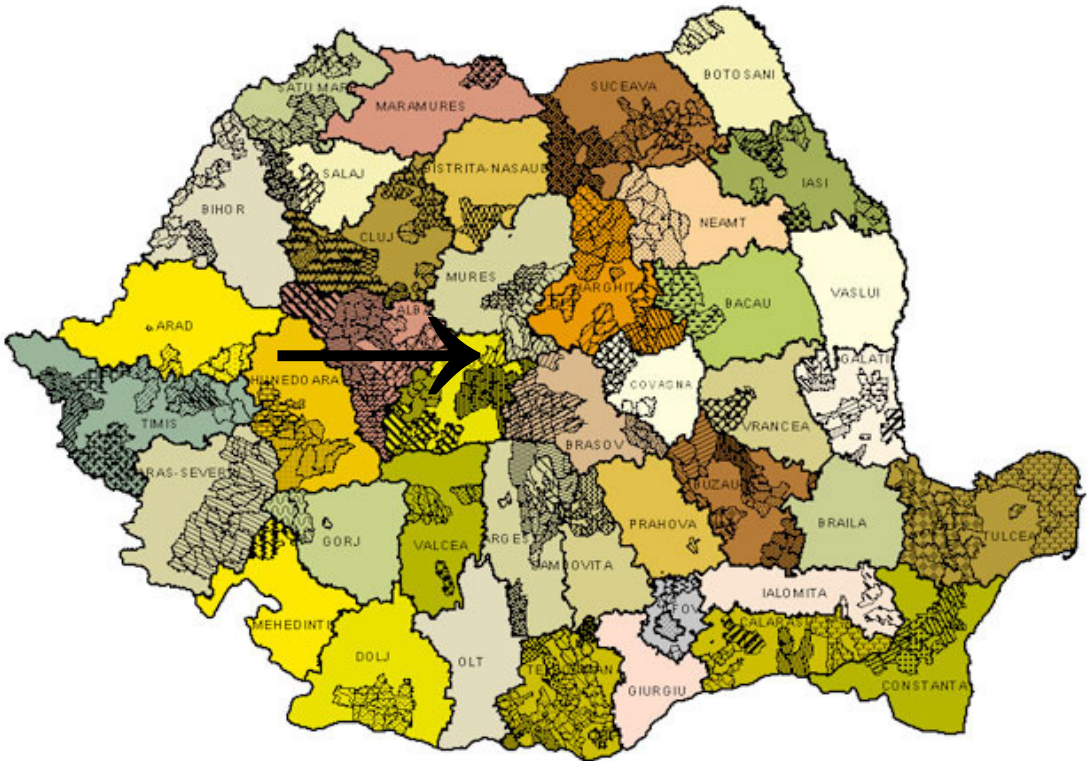


Figure 3 : situation du site Tanava Mare pSCI Natura 2000





RÉFÉRENCES ANNEXE 3

Plan de développement rural national (PDRN) pour la Roumaine 2007– 2013, 8 février 2008, ICC n° 2007RO06RPO001

Akeroyd, J.R. (2006): Thé historic countryside of the Saxon Villages of Southern Transylvania. Fundaţia ADEPT, Saschiz, 86 pp.

Akeroyd, J. R. & Page N. (2006) The Saxon Villages of Southern Transylvania: Conserving biodiversity in a historic landscape. In: Gafta, D. & Akeroyd, J. R. (Eds.) Nature conservation: concepts and practice. Springer, Heidelberg, pp. 199–210.

Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett, G. and Clark, J. (1993): Nature conservation and new directions in the Common Agricultural Policy. Institute for European Environmental Policy, London.

C. & Pereira, H. (2001): Conserving biodiversity and public goods. *Science* 291: 2047.

Bignal, E. & McCracken, D. (1996): Low intensity farming systems in the conservation of the countryside. *J. Appl. Ecol.* 33: 413-424.

Bignal, E. M. & McCracken, D. I. (2000): The nature conservation value of European traditional farming systems. *Environ. Rev.* 8: 149–171.

Dengler, J. (2009): EDGG cooperation on syntaxonomy and biodiversity of Festuco-Brometea communities in Transylvania (Romania): report and preliminary results. *Bull.Eur. Dry Grassl. Group* 4: 13-18.

David Pearce, Susanna Hecht and Frank Vorhies (2007) What is biodiversity worth? Economics as a problem and a solution, from Key Topics in Conservation Biology Edited by David W. Macdonald

Firbank, L.G. (2005): Striking a new balance between agricultural production and biodiversity. *Ann. Appl. Biol.* 146: 163–175.

Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe—a review. *Agric. Ecosyst. Environ.* 124: 60–71.

Hodgson, J.G., Grime, J.P., Wilson, P.J., Thompson, K., Band, S.R. (2005): The impacts of agricultural change (1963–2003) on the grassland flora of Central England: processes and prospects. *Basic Appl. Ecol.* 6: 107–118.

Jones, A. (2007): The challenge of High Nature Value grassland conservation in Transylvania. *Transylvanian Review of Systematical and Ecological Research* 4: 73-82.

Patrick ten Brink, et al, 2009, TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature.

Verhulst, J. (2009): On the relationship between farmland biodiversity and land-use intensity in Europe. *Proc. R. Soc. B.* 276: 903–909.

Smith, P., Powlson, D., Glendining, M. & Smith, J. (1997) Potential for carbon sequestration in European soils: preliminary estimates for five scenarios using results from long-term experiments. *Global Change Biology*, 3: 67–79.

Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. (2009) *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union,* Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London. Disponible sur http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf.

ANNEXE 4

ÉTUDE DE CAS : MICRO-EXPLOITATION (CROFTING) EN ÉCOSSE - RÉPONDRE AUX BESOINS DES ESS À TRAVERS LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Cette étude de cas a été commanditée à l'occasion du séminaire du Réseau européen de développement rural intitulé «Exploitations agricoles de semi-subsistance (ESS) dans l'UE: situation actuelle et perspective d'avenir», à Sibiu, en Roumanie, du 13 au 15 octobre 2010.

Elle a été préparée par Mark Shucksmith[15] pour le compte du Réseau européen de développement rural. Les opinions exprimées ici appartiennent à l'auteur. Elles ne sont pas représentatives des vues ou des opinions de la Commission européenne.

[15] Mark Shucksmith OBE est professeur de Planification à l'Université de Newcastle. Il a également été professeur d'Économie foncière et directeur de l'Arketon Centre for Rural development Research, de l'Université d'Aberdeen. Au cours de la période 2007-2008, il a présidé la Commission d'enquête sur les micro-exploitations sur ordre du gouvernement écossais

4.1 Contexte historique et géographique

Les crofts sont de petites parcelles de terre louées ou possédées par une famille et généralement cultivées le long de parcelles de pacage communes. Les crofts ne sont pas définis par la taille de l'exploitation mais par un statut légal (tenure). Ils disposent de leur propre code légal et se rapportent spécifiquement aux Highlands d'Écosse, les fameux «crofting counties» (régions traditionnelles des micro-exploitations), dont la plupart se composent de montagnes et d'îles, classées par l'UE comme «régions gravement défavorisées». Leur origine réside dans le processus d'éviction, généralement connu sous le nom de «Highland Clearances», à travers lequel les propriétaires terriens des Highlands évincèrent leurs paysans, entre 1760 et 1880, pour laisser la place à l'élevage de grands troupeaux de moutons, et les amenant ainsi à s'exiler à l'étranger ou sur des terres arides reculées. Les micro-exploitations louées (crofts) furent délibérément créées trop petites pour assurer la subsistance des micro-fermiers, de telle sorte qu'ils durent offrir une main-d'œuvre salariée à leurs propriétaires terriens dans l'industrie du varech (teinture d'algues marines). La pauvreté et la famine qui en résultèrent conduisirent à la législation en 1886, qui établit le statut légal des micro-fermiers et qui accorda aux micro-fermiers résidents la sécurité des droits de tenure, le droit à un bail équitable, la valeur de leurs propres progrès et le droit à céder l'affermage à un de leurs descendants. La colonisation rurale du début du XXe siècle multiplia les crofts et rendit les terres aux familles qui en furent dépossédées.

Au cours des décennies suivantes, ces provisions permirent des améliorations significatives des conditions de vie, même si les Highlands et les îles furent loin de la prospérité. La pauvreté devint plus apparente pendant la dépression de 1920-30, où les paysans délaissèrent le chômage des régions industrialisées pour retrouver leur micro-exploitation familiale et en 1939, le Comité Hilleary recommanda des mesures de développement économique en vue de la création d'opportunités d'emploi auxiliaires aux crofts, mais cette initiative fut contrecarrée par le déclenchement de la guerre.

Depuis les années 1940, dans le contexte de pénurie alimentaire de l'après-guerre, une position très différente a été adoptée par le gouvernement et suivie par le plus grand nombre. Ils ont ainsi décrété que le « problème des micro-exploitations » était, en substance, inhérent au secteur agricole en général, et à la petite taille des exploitations et aux obstacles résultant de leur enchevêtrement en particulier. En 1951, une nouvelle commission d'enquête, le Comité Taylor, a proposé l'instauration d'une nouvelle Commission de micro-fermiers, dont la fonction principale serait de stimuler le développement des communautés des micro-exploitations dans toutes les voies possibles », et plus spécifiquement à travers la réattribution progressive des terres des micro-fermiers moins actifs aux micro-exploitants plus actifs et à travers la promotion d'emplois auxiliaires offrant un niveau de vie décent. Focalisé sur l'agriculture, le gouvernement chargea cette nouvelle Commission de micro-fermiers de la mission de relancer l'agriculture, ainsi que du fardeau accablant de la gestion administrative et de la régulation. Aucune nouvelle Agence de développement des Highlands ne fut amenée à voir le jour, en dépit des conclusions de ces deux commissions d'enquête. Cela incita la Commission des micro-fermiers et le ministère pour l'Écosse à élaborer des propositions visant à définir des « unités viables » au sein de l'enchevêtrement de micro-fermes (par exemple, en remplaçant les fermes pluriactives par un nombre réduit d'exploitations à temps plein). Elles furent rejetées par la Fédération des unions de micro-fermiers au début des

années 1960. La solution alternative, selon laquelle les micro-exploitants devraient s'orienter davantage vers un revenu auxiliaire plutôt que s'établir comme exploitant à temps plein, prévalut. Un Comité de développement des Highlands et des îles fut fondé en 1965, afin de promouvoir le développement économique. Ce fut une réussite. Les régions des micro-exploitations, à la démographie relativement élevée, contrastent souvent avec les régions montagneuses désertiques du sud de l'Écosse, où la fusion des micro-exploitations laissa très peu de fermes et de paysans. La Commission des micro-exploitants prétendit que l'emploi en dehors des fermes était insuffisant: selon elle, les micro-exploitants devaient avoir accès à la propriété pour bénéficier du capital de la diversification agricole. La loi sur la réforme des micro-exploitations de 1976 accorda le droit aux micro-exploitants d'acquérir les intérêts du propriétaire terrien sur leur micro-exploitation et depuis lors, un débat fait rage entre ces deux parties, où certains militent en faveur de la nécessité d'autoriser la diversification, tandis que d'autres l'assimilent à la création d'un libre-échange, qui conduira, à terme, au trépas des micro-exploitations. Dans l'intervalle, l'accès à la propriété par les communautés dans les régions des micro-exploitations bénéficie d'un soutien privilégiant un retour à l'époque prémoderne, où les terres étaient possédées en commun, et aux modèles contemporains de développement rural basé sur les actifs des communautés (Commission Carnegie 2007). Depuis 1992, de nombreux micro-exploitants sont devenus des propriétaires terriens collectifs de leurs biens (par le biais de fiducies communautaires), tout en restant individuellement tenants de ces fiducies. Ce processus a été facilité par le Land Reform Act de 2003 (loi sur la réforme agraire) et une aide publique au développement communautaire. Plus récemment, le Crofting Reform Act (loi relative à la réforme des micro-exploitations) de 2007 avait pour but d'éviter certaines conséquences du marché émergeant des micro-exploitations. Mais celui-ci fut controversé et le gouvernement décida de mettre une nouvelle Commission d'enquête sur pied (La Commisison Shucksmith) pour revoir le système des micro-exploitations, pour développer une vision d'avenir et pour formuler des recommandations (Commission d'enquête des micro-exploitations 2008). La législation figurant dans ce rapport se trouve aujourd'hui devant le parlement écossais.

Un certain nombre de thèmes se dégage de ce bref aperçu.

- Tout d'abord, la législation et la régulation en matière de micro-exploitations se caractérisent par un équilibre subtil entre les intérêts des micro-exploitations, des micro-exploitants et de leurs communautés. Certains considèrent une micro-exploitation comme faisant partie d'une patrimoine individuel ou familial, qu'ils devraient pouvoir céder à leur guise, étant donné qu'ils, ou que leur famille, y ont vécu et/ou travaillé pendant plusieurs générations. D'autres avancent que les micro-exploitations font partie d'un régime foncier soumis à diverses pratiques sociales, culturelles, agricoles et environnementales, qui devrait être protégé et préservé pour les générations futures, étant donné qu'ils constituent un avantage pour la collectivité. Les partisans de cette position considèrent la cession de micro-exploitations uniquement sur base du profit personnel, ce qui nuirait progressivement à leur intégrité et mettrait leur pérennité en péril.

- Deuxièmement, le débat entre ceux qui voient l'avenir des micro-exploitations en termes d'agriculture et de fusion de propriétés d'une part et, d'autre part, ceux qui voient l'avenir des micro-exploitations en termes de source non agricole de revenus et de pluralisme occupationnel. La prédominance de l'usage agricole des terres se rapporte à

l'élevage de bétail extensif, essentiellement ovin. Mais celui-ci offre un faible rendement et a été supplanté depuis le début par l'emploi en dehors des fermes.

- Troisièmement, le débat entre ceux qui voient l'avenir des micro-exploitations selon un modèle irlandais de propriété individualisée et ceux qui plaident en faveur d'un modèle plus socialisé de biens possédés en communauté et de tenants. Ce débat est souvent formulé en termes de pénétration capitaliste, de dérégulation et de néolibéralisme ou, dans le cas contraire, d''intervention étatique, de régulation et de communautarisme.

- Enfin, il existe un débat entre ceux qui voient l'avenir des micro-exploitations dans les mains de tierces parties (agences nationales, fonctionnaires, absentéistes), sur la base du fait que les micro-exploitants ne disposent pas des aptitudes ou de la confiance nécessaires à gérer leurs avoirs de façon impartiale, et ceux qui plaident pour la responsabilisation des micro-exploitants à l'égard de l'avenir de leur secteur et de leurs communautés.

4.2 Caractéristiques des micro-exploitations au sein du secteur agricole écossais

On dispose de très peu de statistiques officielles permettant la comparaison entre les micro-exploitations et les autres systèmes agricoles en Écosse, partiellement en raison de l'absence d'indicateurs clairs des micro-exploitations au sein des statistiques agricoles. Certaines analyses spécifiques ont été menées par la Commission d'enquête des micro-exploitations, au moyen d'approximations (voir note de bas de page 1) et nous pouvons également réaliser des inférences à partir de sondages provenant d'instituts universitaires et de recherche. Mais même dans ce cas, très peu de comparaisons sont possibles.

	Micro-exploitations	**Exploitations en zone défavorisée (ZD)**	**Toutes exploitations**
Superficie moyenne (ha)	5 (+parcelles de pacage communes)	152	121
Aide moyenne Pilier 1[16]	3 746,40 £	-	27 139,64 £
Aide moyenne Pilier 2	2 816,95 £	-	7 937,33 £
Paiement moyen ZD	1 725,18 £	6 622,80 £	Indisponible
Subside/recette %[17]	99-164 %	210-320 %	-

[16] Source : Exécutif écossais, analyse spécifique du recensement agricole 2007 pour la Commission d'enquête des micro-exploitations, à l'aide des identificateurs de la Commission d'enquête des micro-exploitations des SIGC d'Écosse attribuant un identificateur à chaque entrée BRN et son Code agricole principal.

[17] R.Birnie, P.Shannon et G.Schwartz (2007) Tendances, structures et conséquences environnementales de l'utilisation de terres dans le secteur des micro-exploitations, rapport à la Commission d'enquête des micro-exploitations, Institut Macaulay, Aberdeen.

Nous pouvons affirmer avec un certain degré de certitude que la taille d'une micro-exploitation est bien inférieure à celle d'une exploitation écossaise moyenne, dans les zones défavorisées ou pas (à la fois en raison de leurs origines et de la réglementation qui a favorisé la pluriactivité, au détriment de la fusion des exploitations). Mais soulignons qu'il n'existe aucune estimation fiable de l'étendue des terres de pacage communes au niveau de la tenure des micro-exploitations, ce qui est naturellement le cas de la plupart des terres des micro-exploitations.

Les comparaisons entre les micro-exploitants et les autres agriculteurs des ZD ont été menées par l'Institut Macaulay, qui a analysé la proportion du revenu provenant du soutien de la PAC. Dans tous les types de micro-exploitations du système qu'ils ont étudié sur l'île de South Uist, «le rapport entre subvention et revenu était supérieur à 99 %, et dans le cas le plus extrême, il s'élevait même à 164 %». Ils en concluent que «les paiements d'aide sont essentiels à la viabilité financière actuelle de micro-exploitants, qui doivent une partie significative de leurs revenus à leur micro-exploitation. À cet égard, Les micro-exploitants ne sont pas différents de la majorité des éleveurs de bétail dans les zones défavorisées en Écosse. Par exemple, les données sur le revenu agricole net du SEERAD pour les types d'élevages mixtes bovins et ovins en ZD illustrent en pourcentage que le revenu agricole net, en moyenne, se situe entre 210 et 320 % en 03/04 et 04/05. Les élevages ovins et bovins des exploitations en ZD présentent des résultats pratiquement similaires. Il faut bien constater que toutes les exploitations d'élevage en ZD, indépendamment du fait qu'elles soient «micro» ou non, sont fortement tributaires des subventions. Toutefois, le facteur critique par rapport à leur pérennité se rapporte à la dépendance du ménage de la ferme/micro-exploitation au revenu généré par cette dernière.»

À cet égard, il existe une différence majeure entre les micro-exploitants et les autres exploitations écossaises. Selon l'Exécutif écossais, «le revenu de la plupart des micro-exploitants ne dépend de leur micro-exploitation que dans une très faible proportion. Kinloch & Dalton (1990)[18] ont démontré que pour une micro-exploitation moyenne dans leur région d'étude, les revenus de l'agriculture des micro-exploitations représentaient moins de 5 % du revenu total de son exploitant. Dans une étude similaire menée dix ans plus tard, Sutherland et Bevan (2001)[19] ont constaté que le revenu agricole représentait «une part très faible du revenu total de son exploitant et de son conjoint». Plus de 60 % des ménages avaient un revenu agricole entre +2 500 £ et – 2 500 £, dont près de 30 % avaient un revenu négatif en 1999. En moyenne, les subventions ont été cinq fois plus élevées que les bénéfices générés par les micro-exploitations agricoles. Seulement 7 % des personnes interrogées ont acquis plus de 30 % de leur revenu de l'agriculture. Il n'existe aucun chiffre comparable pour les exploitations écossaises en général, mais une fois encore, le rapport de l'Institut Macaulay établit une comparaison sur base de données d'étude, qui suggère que les exploitations agricoles en ZD enregistrent environ deux tiers du revenu du ménage grâce à leurs activités agricoles, même si cette proportion atteint 85 % dans les régions frontalières. Ainsi, beaucoup ne considèrent pas les micro-exploitations comme des fermes en tant que telles, mais plutôt comme un élément leur permettant de gagner leur vie à partir de sources diverses. Une carte montrant les principales zones de micro-exploitations est fournie en annexe.

[18] Kinloch & Dalton, «A Survey of Crofting Income», SAC 1990

[19] R Sutherland & K Bevan (2001) « Rapport initial sur le questionnaire des revenus de micro-exploitations (crofting) et réponses aux changements de la politique agricole» SAC, Août 2001

4.3 Le rôle des micro-exploitations dans la gestion des terres

La relation à la terre est au cœur même de la vie des micro-exploitations. La terre constitue la raison d'être d'un micro-exploitant, et les pratiques agricoles sont un élément fondamental de son patrimoine culturel. Comme l'a dit un micro-exploitant [20] , «les moutons ont été le ciment entre les communautés». Toutefois, les micro-exploitants ne sont pas simplement de petits agriculteurs, mais ont été pluriactifs dès le départ, bien qu'un débat fasse rage depuis les années 1940 au sujet de la nécessaire fusion des micro-exploitations, afin de former des exploitations à temps plein. Avec l'apparition des excédents alimentaires au sein de l'UE dans les années 1980 et du nouvel allant en faveur de la diversification agricole, les dirigeants des micro-exploitants ont commencé à affirmer que loin d'être une relique du passé, la micro-exploitation agricole pourrait donner des leçons aux agriculteurs et servir d'exemple à la politique agricole européenne. Selon Bryden (1987), «les micro-exploitations offrent un modèle d'adaptation ou de développement qui pourrait être suivi par l'agriculture à temps plein en cette période de pressurisation économique. Considérant qu'elle a été traditionnellement perçue comme un anachronisme, elle peut tout aussi valablement être considérée comme un modèle à encourager.» Les groupes de conservation ont aussi vu les micro-exploitations comme un modèle environnemental et de patrimoine (SCU/RSPB 1992).

En effet, les conditions environnementales dans les «Crofting counties» sont d'une importance nationale en termes d'espèces, d'habitats et de paysages. Un pourcentage bien plus élevé de cette région, comparativement à d'autres parties de l'Ecosse, est soumis à la législation environnementale. Les zones de micro-exploitation contiennent également de vastes tourbières qui fonctionnent comme des puits de carbone, ce qui rend la gestion continue de ces domaines importante pour l'atténuation des risques de changement climatique et pour la préservation des paysages et de la biodiversité. Historiquement, la gestion des terres a fait partie intégrante de l'activité agricole, bien que les micro-exploitants retirent en moyenne moins de 20 % de leurs revenus de l'agriculture et que le rendement de l'agriculture supporte très mal la comparaison avec les autres secteurs d'activité économique.

4.4 Tendances agricoles et Politique agricole commune (PAC)

Sans surprise, les pratiques agricoles et l'utilisation des terres dans les zones des micro-exploitations changent. Le Comité Shucksmith trouva les signes d'un affaiblissement de la gestion traditionnelle des terres, de négligence, de simplification des micro-exploitations vers des entreprises individuelles, de fenaison conduisant à l'ensilage, de sous-pâturage et le surpâturage. Tous étaient successivement liés à la réduction des avantages environnementaux associés aux pratiques traditionnelles. L'analyse des données du recensement pour les régions des micro-exploitations[21] (gouvernement écossais 2008) dégage des tendances importantes:

- Entre 1982 et 2007 dans de petites exploitations (moins de 30 ha), la superficie cultivée de terre a chuté de 49 %, la superficie des prairies de pâturage a augmenté de 47 % et le fauchage a été réduit de 24 %.
- Le nombre de brebis a diminué de 18 % entre 2001 et 2006, représentant 86 % de la baisse des effectifs de l'élevage écossais. Il y a eu une baisse accélérée des effectifs

[20] À l'occasion des revues pour la Commission d'enquête sur les micro-exploitations
[21] Les statistiques ne sont disponibles que pour les régions des micro-exploitations et ne font pas de distinction entre les micro-exploitations et les autres exploitations agricoles.

entre 2006 et 2007, où ils ont baissé de 6 % dans la région des Highlands et des îles (HIE) (contre 3,8 % pour l'Écosse dans son ensemble).

- Le nombre de vaches d'abattage a diminué de 5,5 % entre 2001 et 2006, et de 3,2 % supplémentaires entre 2006 et 2007.

La chute des revenus des micro-exploitants provenant de l'élevage ovin de montagne et une hausse de l'emploi en dehors des micro-exploitations entraînent des changements dans la gestion de l'élevage ovin (Yuill et Cook, 2007). En particulier, la main-d'oeuvre moins disponible conduit à la baisse de l'utilisation de pâturages montagneux, où les élevages ovins sont davantage susceptibles d'être utilisés de manière plus intensive sur les terres fertiles. Cela peut avoir des impacts négatifs sur l'environnement, en raison du surpâturage des terres fertiles et du sous-pâturage des pâturages communs délaissés. L'abandon du pâturage commun menace aussi les pratiques communales – le ramassage, l'enrobage, la tonte des moutons et la découpe de tourbe, par exemple - et leurs avantages sociaux (voir aussi Burton et al, 2008).

Ces tendances ont été provoquées par des changements dans les subsides et subventions agricoles de l'UE, les fluctuations des taux de change[22] et les mouvements de prix. Les subventions agricoles ont été étroitement liées à la production jusqu'au milieu des années 1990 et, depuis lors, ont été « découplées » [23] Globalement, les politiques européennes des années 1970-1990 ont encouragé les agriculteurs les micro-exploitants à augmenter les effectifs d'élevage et simultanément, a conduit à une plus grande dépendance des micro-exploitants à l'égard des subventions et à une plus grande vulnérabilité face aux futurs changements de la PAC. Depuis le découplage des aides et de la production après 2000, on a assisté à d'importantes réductions de la production.

De façon plus détaillée, l'agriculture des micro-exploitations dépend de l'aide à l'élevage et des paiements octroyés aux zones défavorisées (ZD). En 1990, avant la «réforme Mac Sharry» de la PAC, ils s'élevaient à environ 16,2 millions £ (1 800 £ par micro-exploitant actif), sur base d'une aide totale estimée à environ 22 millions £ (2 444 £ par micro-exploitant actif) (Bryden, 1993). Pour mettre ces chiffres en perspective, on peut les comparer à un revenu agricole net moyen par micro-exploitant en 1989 de £ 560 (production totale de 4 697 £ moins rentrées totales de 4 137 £). La dépendance de l'agriculture des micro-exploitations à l'égard de cette aide, notamment sur les paiements par tête, est donc manifeste. À la suite de réformes de la PAC de 1992, et la dévaluation de la livre sterling, Les micro-exploitants ont assisté à une augmentation significative de la valeur de la production, en particulier dans les hautes terres les plus reculées et dans les régions insulaires... Shetland et Skye et Lochalsh, par exemple, ont connu tous deux une augmentation de la production de près de 25% en termes réels de 1990-92 à 1993-94 (Copus 1996). Cependant, ces augmentations sont principalement dues à des niveaux de subvention plus généreux, rendant

[22] Alors que la valeur de la livre sterling chutait au cours des années 2008-2009, la valeur des subventions européennes aux fermiers britanniques augmentait à nouveau.

[23] Une aide a été autrefois payée par le biais d'une série de régimes de subvention, principalement sur la base des superficies cultivées ou de la taille du bétail, de façon à compenser l'aide réduite octroyée aux agriculteurs à partir de 1992. Dans le cadre du régime de paiement unique par exploitation, l'argent est maintenant octroyé en contrepartie du respect des normes minimales en matière d'agriculture d'élevage et sur base du nombre d'animaux sur une période de base (2000-02), de sorte qu'il n'incite pas à augmenter la production aujourd'hui. Cette séparation du paiement et de la production agricole actuelle est connue sous le nom de « découplage »

ainsi l'agriculture dans les régions des micro-exploitations de plus en plus vulnérables aux changements politiques à venir. Ainsi, « la part de la production de la zone HIE entrant en ligne de compte pour les subventions directes a augmenté de moins de 10% en 1980, à 14% en 1990, et à près de 22% en 1994. La dépendance à la réforme de la PAC à l'égard des subventions directes a été encore plus grande dans certaines régions, notamment dans les îles Shetland, les Hébrides, Skye et Lochalsh et Lochaber [toutes les régions des micro-exploitations], pour l'ensemble desquelles elle représentait plus de 30% de la production» (Copus 1996). Bryden (1993) estimait qu'à la suite de ces réformes, chaque micro-exploitant recevait en 1993-94 des subventions directes moyennes de 5 470 £ pa, dont la quasi-totalité de Bruxelles.

Des réformes plus fondamentales de la PAC en 2000 ont eu des impacts majeurs sur les régions des micro-exploitations, étant donné que l'aide a été découplée de la production, et des effets encore plus importants sont prévus dans les années à venir, compte tenu de la réduction des RPU et que les paiements ZD sont passés d'une base historique (qui distribue l'aide en fonction des niveaux de production antérieurs) à de nouvelles formules liées à des objectifs environnementaux. Yuill et Cook (2007) a constaté que certains agriculteurs et micro-exploitants - les plus reculés en périphérie et défavorisés en termes de qualité des terres et de climat - délaissent rapidement le secteur de l'agriculture. Plus précisément, les collines sont déstockées, les travailleurs temps partiel quittent l'industrie et le pool de travailleurs occasionnels et saisonniers a tendance à s'émousser. Le spectre redouté d'une spirale négative (activité réduite dans la région, la perte d'infrastructures comme le transport rentable, une plus grande pression sur les producteurs restants, de nouvelles pertes de viabilité menant à des réductions des stocks, etc..) peut jouer un rôle significatif dans ces régions. Alors que d'aucuns s'imaginent que cette situation affecte jusqu'ici davantage les grandes exploitations que les micro-exploitations, Yuill et Cook s'attendent à des changements rapides du secteur des micro-exploitations également, auxquelles succédera « l'élément déclencheur du changement, où ceux continuant leur activités de micro-exploitants bénéficieront de politiques agricoles de plus faible intensité et simplifiées. Cela signifie, en substance, moins de stock», l'abandon des terres, en particulier des parcelles de pâturage communes, comme décrit ci-dessus. Ils notent que pour les micro-exploitants qui se caractérisent par «moins d'impératifs de changement, le paiement unique par exploitation offre un niveau de sécurité et une position de rentabilité globale quasiment identique. La question clé pour ces producteurs reste peut-être de savoir combien de temps le RPU actuel durera et de combien et à quelle vitesse il se réduit.» Dans le cadre du Pilier 2, l'aide la plus cruciale pour les micro-exploitants provient des paiements ZD, qui leur permettait jusqu'à présent de rester viables dans leurs régions. Mais avec l'axe 2 et la nécessité de ne poursuivre que des objectifs environnementaux, elle a perdu son rôle social. Avec des dépenses de £ 61 millions £ par an, cela est de loin le plus grand élément de la RDR en Écosse, et est d'une importance vitale pour les micro-exploitants. Il règne donc «une différence majeure au niveau des opinions sur le rôle futur de l'aide aux zones défavorisées et une grande confusion entre ce qu'elle est censée offrir comme le laisse entendre les objectifs de l'UE, ce qu'elle offre réellement sur le terrain en Écosse, et ce que les différentes parties prenantes souhaiteraient obtenir comme régime» (Yuill et Cook 2007).

En dehors des aides aux zones défavorisées, il y a eu un certain nombre d'authentiques programmes agroenvironnementaux depuis 1992, visant à encourager les pratiques bénéfiques à l'environnement en matière de gestion des terres. Toutefois, la majorité des

agriculteurs et des micro-exploitants ne participent pas à ces programmes agroenvironnementaux, en partie à cause de la bureaucratie et des règlements qu'ils impliquent. Shucksmith (1997) et Shucksmith et Ronningen (2010) ont découvert que parmi les petits exploitants agricoles, règne une impression unanimement partagée que ces systèmes ne valent pas la peine administrative qu'ils engendrent.Par ailleurs, les micro-exploitants ont été très critiques à l'égard du PDRE 2007-13, à la fois parce qu'ils estiment qu'il est plus difficile pour les micro-exploitants et les petites fermes de bénéficier d'un soutien dans le cadre de régimes concurrentiels sur base de critères d'admissibilité favorisant de plus grandes unités, et aussi parce que les demandes doivent être faites en ligne et que la plupart des micro-exploitants n'ont pas accès à Internet.. En effet, en 2005, seulement 29% des petits exploitants agricoles et 30% des non micro-exploitants ayant réclamé le régime de paiement unique (RPU) ont été bénéficiaires des paiements des programmes agroenvironnementaux[24] Les régimes agroenvironnementaux ont également été critiqués par les micro-exploitants, qui les jugent mal ciblés. Les micro-exploitations sont également soutenues chaque année par des subventions spécifiques accordées aux micro-exploitations par le gouvernement écossais (régime de subventions agricoles accordées aux micro-exploitations (CCAGS)) (3 millions £ de budget en 2008/09), le régime de développement des micro-exploitants éleveurs (258 000 £ en 2008/09)) et le programme de subvention des habitats des micro-exploitations (1,8 £ millions en 2005/06). Au fil des années, il y a eu de nombreuses autres mesures visant à aider les micro-exploitations, y compris les PDI dans les Hébrides extérieures, différents programmes de développement rural, LEADER et des mesures nationales similaires, ainsi qu'une aide et des formations de la part d'HIDB/HIE.

Les évaluations de ces mesures ont été rares: le gouvernement écossais a déclaré à la Commission d'enquête des micro-exploitations en 2006 qu'«il y avait eu très peu d'évaluations de l'impact des régimes en faveur des micro-exploitations et aucune effectuée récemment». Le régime d'aide à l'habitat a été évalué (deux fois) et s'est avéré être «le moyen d'aide le plus efficace pour le maintien de la population des communautés des micro-exploitations» et « sans lui, il y aurait eu une baisse substantielle du nombre de micro-exploitations». Les programmes LEADER ont également été évalués favorablement, bien que son impact spécifique sur les micro-exploitations ne fût pas évoqué. Les points de vue personnels des micro-exploitants ont été sondés par la récente Commission d'enquête sur les micro-exploitations (2008), où ils furent très critiques à l'égard du RPU pour son «encouragement à l'inactivité». Les micro-exploitants étaient plus positifs au sujet du soutien aux zones défavorisées, même si un meilleur ciblage fut recommandé, et sur le régime agroenvironnemental. Le programme de bonne gestion rurale a été jugé positif pour les quelques micro-exploitants sélectionnés pour y participer. Les régimes de subventions agricoles accordées aux micro-exploitations ont reçu une excellente critique et ont été considérés comme essentiels, simples et accessibles et aux régimes des régions environnementales sensibles, qui ont été jugés « non-concurrentiels, compréhensibles et localement efficaces », bien que disponibles uniquement dans certaines régions spécifiques.

Il est évident que les régimes d'aide précédents ont été vitaux dans la préservation des micro-exploitations au cours des dernières décennies (en particulier les anciennes subventions et aides pour les habitats des micro-exploitations), mais les régimes d'aide actuels de la PAC- tels qu'ils sont appliqués en Écosse - ne parviennent pas à alimenter les

[24] Sur base des chiffres fournis par SEERAD 2007

pratiques permettant de protéger la terre et de sécuriser les objectifs environnementaux et culturels de la nation. En effet, il existe un risque réel que les changements actuels en matière de politique agricole et rurale ne mènent à la perte du paysage et des avantages environnementaux des micro-exploitations, par le biais du déstockage, de l'abandon et de la perte d'un patrimoine culturel important au niveau international. On entend beaucoup de la prochaine évaluation du système ZD en Écosse et sur les réformes de la PAC à venir.

4.5 Réglementation et déréglementation: absentéisme et négligence

Un autre problème majeur se rapporte à l'absentéisme et à la négligence des terres. Les micro-exploitants sont tenus de résider près de leur micro-exploitation, et de travailler la terre conformément aux conditions standard, mais au cours des dernières années récentes, ces obligations n'ont pas souvent été appliquées par l'organisme de réglementation, la Commission d'enquête des micro-exploitants. C'est en partie dû à l'évolution de l'économie de l'agriculture, telle que décrite ci-dessus. La culture est loin d'avoir disparue. L'élevage extensif est en baisse, de nombreux pâturages sont abandonnés et des pratiques communales sont menacées. En 2004, 50-60% des micro-exploitants ne transportaient pas de bétail, quel qu'il soit, et les terres sont été essentiellement inutilisées. Beaucoup de gens (attestant des conclusions de la Commission d'enquête des micro-exploitants) se sont plaints de ce qu'ils considéraient comme une négligence de la terre, en faisant valoir que ces micro-exploitations non utilisées devaient être mises à la disposition d'autres personnes qui les utiliseraient, que ce soit des voisins actifs désireux d'augmenter la taille de leur propriété, ou de nouveaux micro-exploitants.

En ce qui concerne l'absentéisme, près de 1 800 des 17 700 micro-exploitants enregistrés sont considérés par la Commission d'enquête des micro-exploitants comme «absents», avec des proportions variant de 16% environ à Barra et Harris, et près de 14% sur la côte ouest, à peine 2 % dans les îles Shetland et les Orcades. Cet absentéisme découle en partie de la tendance des jeunes à quitter la région pour trouver du travail en quête d'une carrière professionnelle. Ceux-ci n'héritent alors que plus tard de la micro-exploitation, à un âge moyen d'environ 50, qu'ils utilisent probablement comme résidence de vacances, avant d'y revenir à leur retraite ou non. Ces cas ont tendance à être considérés favorablement par le plus grand nombre, tant que la terre est en sous-location afin qu'il puisse être travaillée, même si cela viole les réglementations légales. Toutefois, ces dernières années, il est devenu possible (c'est même devenu une pratique très répandue) de vendre les micro-exploitations, contre des sommes importantes, comme maisons de vacances pour les personnes vivant ailleurs. En plus d'exacerber les problèmes d'absentéisme et de négligence, cette pratique a tendance à affaiblir les communautés des micro-exploitations, à mettre les services en péril, et à rendre les maisons et les micro-exploitations inabordables pour la prochaine génération de micro-exploitants potentiels.

Solutionner ces problématiques se résume à manier l'équilibre entre les droits individuels et les intérêts de la communauté, maintenant et à l'avenir. L'absentéisme et la négligence ont été les questions les plus fréquemment mentionnées dans les éléments de preuve soumis à la Commission d'enquête des micro-exploitations en 2007, avec la nécessité d'aider les jeunes à se lancer dans les micro-exploitations afin de préserver le secteur pour les générations futures. Pourtant, les tentatives pour résoudre ces problèmes, même de manière sensible, ont tendance à provoquer une forte résistance, étant donné que les gens voient leurs libertés

individuelles réduites et la valeur marchande de leurs actifs limitée.

4.6 Politique agricole ou politique de développement rural?

Comme mentionné ci-dessus, il existe un débat de longue date quant à savoir si les micro-exploitations doivent être fusionnées pour former des exploitations agricoles viables ou si elles doivent continuer à suivre une tradition pluriactive, en tirant l'essentiel de leur revenu de l'emploi hors ferme. Alors qu'il a été généralement reconnu que la fusion modérée des exploitations viderait la campagne de ses habitants, les micro-exploitations ont néanmoins continué à être considérées par les décideurs politiques (et surtout par des fonctionnaires) comme étant essentiellement des exploitations agricoles à petite échelle. (Dans ce contexte, il convient de noter que la plupart des micro-exploitants agricoles rejetteraient tout étiquetage des micro-exploitations comme une forme d'«agriculture de semi-subsistance».)

La tradition pluriactive est cruciale pour le maintien de la population des micro-exploitations et pour la survie de petites exploitations. La grande majorité des revenus des micro-exploitants provient des activités en dehors de l'exploitation elle-même, en dépit du fait qu'ils passent 40% de leur temps, en moyenne, à y travailler. Ainsi, les micro-exploitants ont tendance à travailler à la ferme pour des raisons symboliques, liées à la communauté et à leur identité, plutôt que pour des raisons purement financières. Les revenus issus de l'agriculture sont une composante importante du revenu des ménages, mais le rendement du travail dans l'agriculture est négligeable par rapport à celui du travail hors exploitation. Ce paramètre de multiplicité des activités économiques est crucial pour les familles de micro-exploitants afin de préserver leur compétitivité dans une économie mondialisée, mais la question demeure quant à la manière de promouvoir les activités économiques qui sont à la fois lucratives et compatibles avec un mode de vie agricole. Comme indiqué plus haut, le Comité de développement des Highlands et des îles (aujourd'hui HIE) a réussi à créer des emplois et à inverser la courbe démographique descendante de la population dans les Highlands et les îles depuis 1965. Dans certaines régions, comme Skye, la population a augmenté de façon notable, avec une prospérité retrouvée. (Arnason, Shucksmith et Vergunst 2009).

Une des raisons de la création de la Commission d'enquête sur les micro-exploitations se rapporte au constat qu'il n'y avait pas de vision à long terme de l'avenir des micro-exploitations pour orienter les politiques. Toutefois, l'Écosse ne dispose pas de déclaration de politique générale sur le développement durable des collectivités rurales (Exécutif écossais 2007), développée plus avant par un examen de l'OCDE de la politique rurale en Écosse (OCDE 2008). Le thème central est de permettre aux collectivités d'envisager leur avenir, en renforçant leurs capacités institutionnelles et en les soutenant dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de stratégies visant à la poursuite de leurs espoirs futurs. Dans le cadre des Highlands écossais, c'était la raison d'être de la réforme de la législation foncière radicale de 2003, qui a donna aux communautés rurales le pouvoir collectif d'acheter les intérêts du propriétaire terrien de leurs biens et de les mettre en propriété de la communauté, avec le financement de la loterie et un soutien important d'une unité agricole communautaire au sein de la HIE, une agence de développement économique du gouvernement écossais. Pourtant, pour l'essentiel, les micro-exploitations ne se caractérisent pas par le pouvoir des communautés locales, mais par un contrôle centralisé. Cela soulève des questions à la fois de gouvernance et de renforcement des capacités (ou de signalisation des capacités).

Les institutions gouvernementales ont tendance à ne pas être proches des gens au Royaume-Uni, en dépit de la dévolution des pouvoirs à un Parlement écossais en 1999. L'autorité locale pour la plupart des micro-exploitants, le Highland Council, est la plus grande municipalité d'Europe, couvrant 26.484 km^2 - soit environ la taille de la Belgique - même si les principales communautés insulaires (Orcades, Shetland, les Hébrides extérieures et Argyll and Bute) disposent chacune de leur propre conseil. Toute la région des Highlands et des îles est également couverte par la HIE, qui à son tour gère le programme LEADER. Sous le niveau des collectivités locales, il y a parfois des conseils communautaires (CC), qui sont des organes élus, sans personnel, sans pouvoir et pratiquement sans budget. Par nature, ils s'apparentent à des groupes de bénévoles qui ont un intérêt dans le bien-être de leur communauté, et leur efficacité est très variable. Au sein des communautés des micro-exploitations, il existe des institutions de niveau communautaire spécifiques aux micro-exploitations, notamment des Comités de pâturages communs qui amènent les actionnaires de pâturage d'une municipalité à se mettre d'accord sur la gestion des pâturages communs. Encore une fois, certains sont actifs tandis que d'autres sont plutôt moribonds. Il existe aussi une Union des micro-exploitants énergique et efficace, la Scottish Crofting Federation, bien que sa composition fût en baisse constante ces dernières années.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de capacités institutionnelles dans les régions des micro-exploitations. Au cours des dernières années, comme indiqué plus haut, les communautés, dans certaines régions (notamment les Hébrides extérieures) se sont mobilisées, avec l'aide considérable de l'unité agricole communautaire HIE, afin d'acquérir la propriété des terres de leur propriétaire. Selon Bryden et Geisler (2007), l'Unité agricole communautaire et le Scottish Land Fonds ont été «des outils essentiels à l'autonomisation des communautés et des entreprises dans les zones rurales fragiles de l'Écosse». Plus de la moitié de la superficie des Hébrides extérieures sont maintenant la propriété de la communauté. Les membres de ces communautés de micro-exploitations sont désormais engagés collectivement dans la mise sur pied des stratégies pour leur avenir, et ne sont plus passifs face aux décisions des autres.

Mackenzie (2006) voit cette réforme agraire axée sur la collectivité, non seulement comme un mouvement vers une appropriation collective, avec de fortes résonances historiques, mais aussi comme un retrait des terres des circuits de capitaux mondiaux, permettant ainsi une révision des possibilités politiques locales et un engagement envers la justice sociale et la durabilité. Mais une question essentielle reste de savoir combien de communautés sont susceptibles de se mobiliser de cette manière, et quel pourrait être le rôle de l'État et des autres acteurs dans la construction/démonstration de leur capacité à agir autrement et à les soutenir. Il s'agit encore d'une petite minorité de communautés de micro-exploitations qui se sont mobilisées en ce sens, et la politique - en dépit de l'engagement envers les objectifs d'un développement rural durable - continue de soutenir en priorité les investissements dans l'agriculture communautaire et le développement économique.

Récemment, le rapport de la Commission d'enquête des micro-exploitants (2008) a proposé une série de mesures visant à étendre l'approche de «mise en place» néo-endogène du développement rural au-delà des domaines dans lesquels les reprises des communautés ont eu lieu, en s'appuyant sur l'approche LEADER de l'UE. En bref, le rapport de la Commission d'enquête a proposé l'autonomisation des communautés à l'égard de la réglementation et du développement, soutenue par l'action publique synthétique et par le recentrage des

technologies de gestion, qui aurait pour effet d'encourager les stratégies locales. Au cœur de ses recommandations résidaient les propositions des comités de développement rural, soutenus par l'équipe de HIE «Croissance à la pointe», dans le but de se livrer à une mise en place délibérée et au reflet des stratégies de la communauté dans les décisions prises par les autorités de planification locale et d'autres organismes. De cette façon, l'État ferait à la fois office de soutien et d'incitant à la mobilisation locale. Dans l'intervalle, la réglementation serait entre les mains des conseils régionaux élus localement plutôt que dans celles d'une commission de micro-exploitants nommée, et ces conseils bénéficieraient de pouvoirs renforcés pour faire face à l'absentéisme et à la négligence, en appliquant l'obligation de résidence et la gestion active des terres. Parallèlement à ces changements en matière de gouvernance, d'autres recommandations visaient à recentrer l'agriculture, le développement économique, l'habitat et les politiques de planification vers le soutien aux stratégies convenues localement. Un projet de loi visant à adopter ces propositions a été déposé par le gouvernement écossais en 2009, et après consultation, une version modifiée du projet de loi est actuellement débattue au Parlement écossais (SPICE 2010)

RÉFÉRENCES ANNEXE 4

Arnason A, Shucksmith M and Vergunst J (eds) (2009) *Comparing Rural Development: continuity and change in the countryside of Western Europe*, Ashgate.

Bryden J (1987) Crofting in the European Context, *Scottish Geographical Magazine*, 103, 2,100-4

Bryden J (1993) Agricultural Support for Crofting, background note for Eorpa TV programme.

Bryden J and Geisler C (2007) Community-based Land Reform: lessons from Scotland, *Land Use Policy*, 24, 1, 24-34.

Burton, R., Kuczera, C. and Schwarz, G. 2008: Exploring farmers' cultural resistance to voluntary agri-environmental schemes. *Sociologia Ruralis*, Vol. 48, Number 1: 16-37.

Committee of Inquiry on Crofting (2008) *Final Report* ("The Shucksmith Report")

Copus A (1995) Monitoring the Initial Impact of CAP Reform at the Sub-Regional Level in Scotland, *Scottish Agricultural Economics Review*, 8, 1-14.

Copus A (1996) *Agricultural Output in the HIE Area*, report to Highlands & Islands Enterprise.

Hunter J (1976) *The Making of the Crofting Community*, John Donald.

Hunter J (1991) *The Claim of Crofting*, Mainstream.

Kinloch M and Dalton G (1990) *A Survey of Crofting Incomes - 1989*, SCU, Skye.

Mackenzie F. (2006) A working land: crofting communities, place and the politics of the possible in post-Land Reform Scotland, *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 31, 383-398.

Scottish Crofters Union and RSPB (1992) *Crofting and The Environment : A New Approach*.

Scottish Executive (2007) Evidence provided to Committee of Inquiry on Crofting.

SPICE (2010) SPICE Briefing - Crofting Reform (Scotland) Bill, Scottish Parliament Information Service. http://www.scottish.parliament.uk/business/research/briefings-10/SB10-01.pdf

Shucksmith M (1999) CAP Reform and Crofting, pp.277-293 in Byron R and Hutson J (eds) *Local Enterprise on the North Atlantic Margin*, Ashgate.

Shucksmith M and Rønningen K (2010) The Uplands after Modernism: the role of small farms in sustainable rural development, paper under review.

Yuill R. and Cook P (2007) *Trends in Agriculture and Supporting Infrastructure within the HIE area 2001-2006*. Report for Highlands and Islands Enterprise.

ANNEXES APPENDIX 4

Table A1: Resident population: 2001 - 2005

Area	2001	2005	% change (2001 base)
Argyll and the Islands	69,898	71,091	1.7
Caithness & Sutherland	38,426	38,262	-0.4
Outer Hebrides	26,450	26,370	-0.3
Inverness & East Highland	133,561	137,648	3.1
Lochaber	18,791	18,915	0.7
Moray	87,000	88,120	1.3
Orkney	19,220	19,950	1.9
Shetland	21,960	22,000	0.2
Skye and Wester Ross	18,142	18,765	3.4
Highlands & Islands	433,448	440,761	1.7
Scotland	5,064,200	5,094,800	0.6

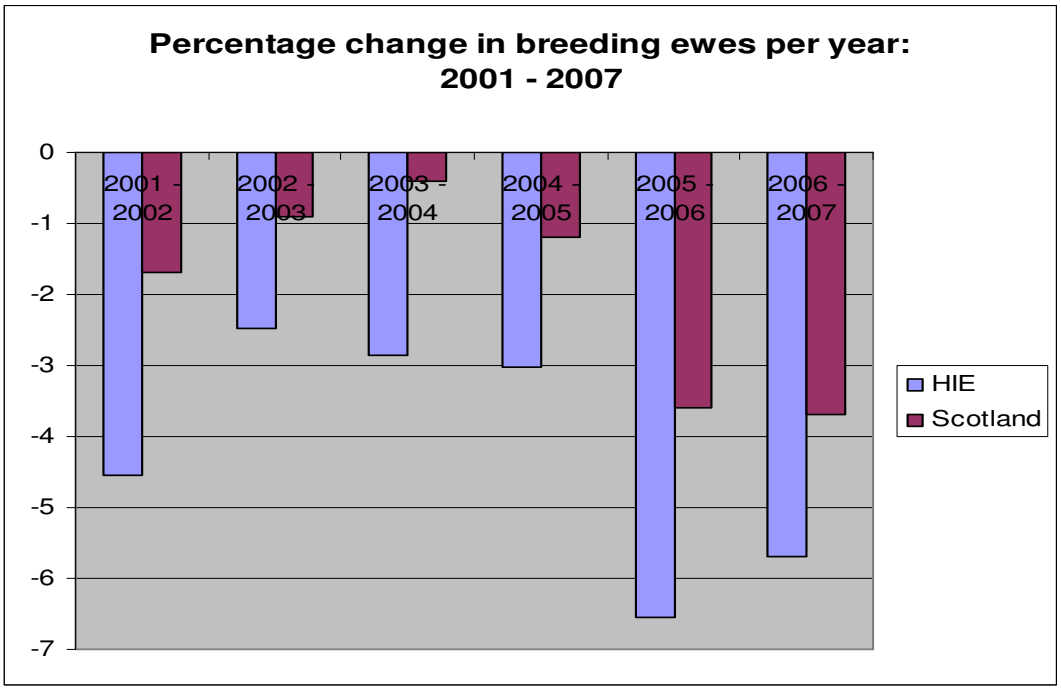
Source: *HIE, 2007*

Table A2: Number of absentee crofters by area

Area	Number of absentees	Absentees as a % of all registered crofts in area
Argyll and Bute	60	13.5
Lochaber	82	
Barra	72	16.2
Caithness	41	4.1
Harris	89	15.8
Inverness	19	4.1
Badenoch & Strathspey	15	
Lewis	378	10.5
North and South Uist	162	11.5
Orkney	6	1.3
Ross-shire	248	13.8
Shetland	52	1.9
Skye & Lochalsh	262	14.0
Sutherland	312	15.4
Total	1,798	

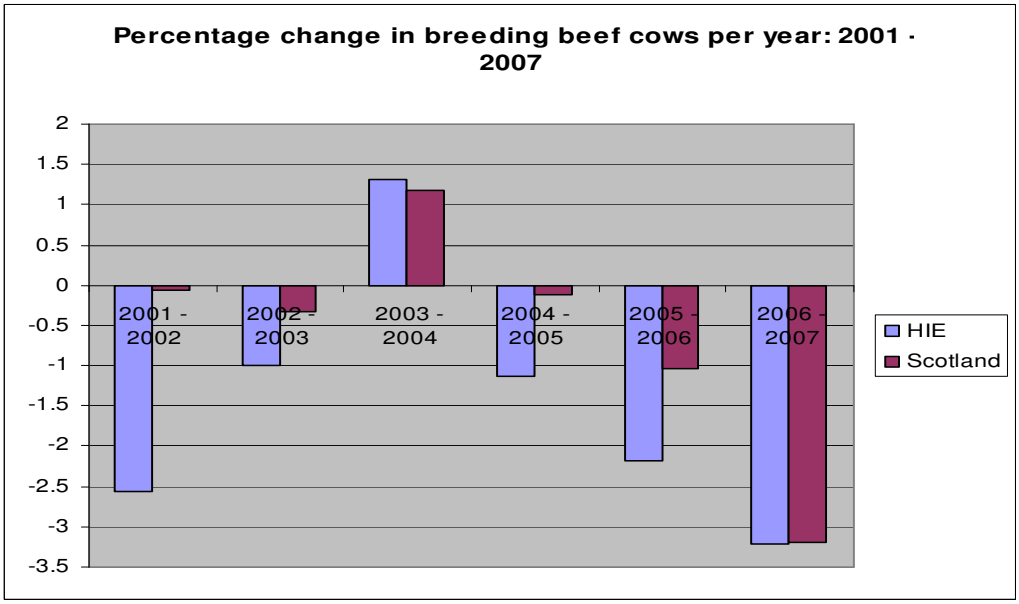
Source: *figures supplied by the Crofters Commission, March 2008.*

Figure A3: Changes in numbers of breeding ewes



Source: *based on figures supplied by Peter Cook, 2008*
Note: There is no separate information available for crofts.

Figure A4: Changes in number of breeding beef cows



Source: *based on figures supplied by Peter Cook, 2008*
Note: There is no separate information available for crofts.

Table A5: Total CAP payments of individual schemes (2005)

Total Payments per scheme (£)	Crofts	All holdings in Scotland
Pillar I		
Single Farm Payment	18,889,349	416,876,908
Pillar II		
Less Favoured Area Support Scheme	7,733,973	60,535,581
Land Management Contract Scheme	1,195,066	14,609,264
Agricultural Business Development Scheme	389,898	2,170,768
Countryside Premium Scheme	444,754	3,719,138
Environmental Sensitive Area Scheme	2,349,172	7,146,794
Farm Business Development Scheme	-	636,305
Farm Woodland Premium Scheme	132,865	3,067,169
Farm Woodland Premium	-	438,771
Scottish Forestry Grant Scheme	4,903	220,299
Habitats Scheme	67,205	303,875
Organic Aid Scheme - Conversion	700	485,821
Organic Aid Scheme - Management	-	92,675
Organic Aid Scheme	53,602	1,965,153
Rural Stewardship Scheme	760,487	12,150,240
Total Pillar II	**13,132,627**	**107,541,852**
Total Pillars I and II	**32,021,976**	**524,418,760**

Source: *figures supplied by Scottish Executive, 2007*

Note: *LEADER+ was not included in these figures since this came under HIE's responsibility, and not under the Environment, Agriculture and Rural Affairs Department.*

Table A6: Share of Income from croft-based activities

Area	Mean Proportion of Household Income From Crofting (%)
Orkney	43.48
Skye, Lochalsh, Lochaber	40.12
Tiree	35.37
North East Highland	32.86
North West Highland	29.92
Argyll and Bute (excl. Tiree)	28.52
Shetland	25.05
Inverness, Badenoch, Strathspey	24.52
Western Isles	22.82
All Areas	30.20

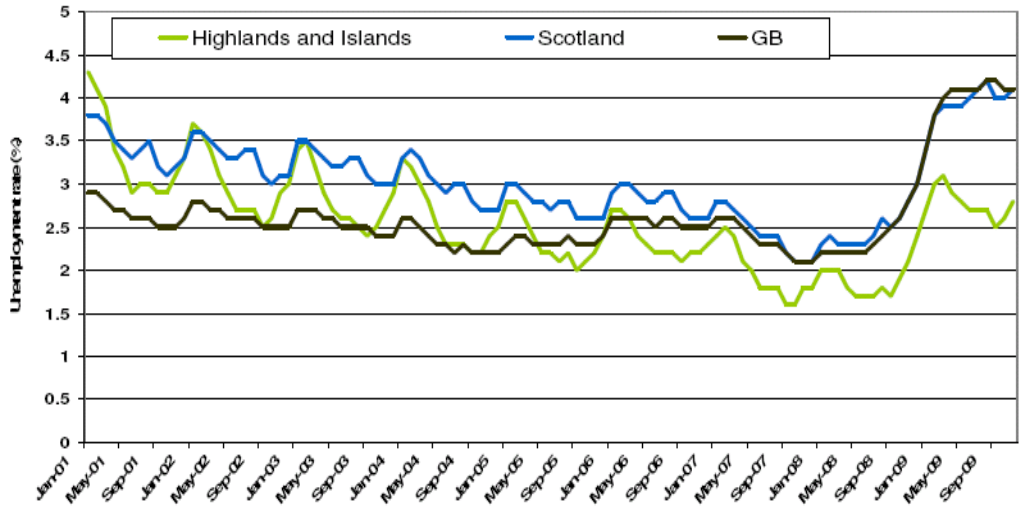
Source: *George Street Research, 2007*

Table A7: Employment % in Highlands & Islands by sectors (2005)

Region	Agriculture and fishing	Distribution, Hotels and Restaurants	Public admin, education and health	Other sectors
Argyll and the islands	3.7	28.2	34.8	33
Caithness & Sutherland	2.0	22.0	32.6	43.4
Western Isles	3.7	19	43	34.3
Inverness & East Highland	1.0	26.9	32.9	39.2
Lochaber	3.0	34.2	30.6	32.2
Orkney	3.3	24.4	35.1	37
Shetland	4.0	17.7	35.6	43.2
Skye and Wester Ross	4.6	29.5	37.6	28.3
Highlands and Islands	*2.3*	*25.6*	*34.4*	*37.7*
Scotland	*1.5*	*22.4*	*38.5*	*37.6*

Source: *HIE Economic Update, 2007, in Birnie et al., 2007.*
Note: *There is no separate information on crofters' employment.*

Table A8: Unemployment in the Highlands and Islands, 2001-09.



Source: Claimant Count (NOMIS)

Figure A9: Targeting of SFP + LFASS beside areas of high nature value

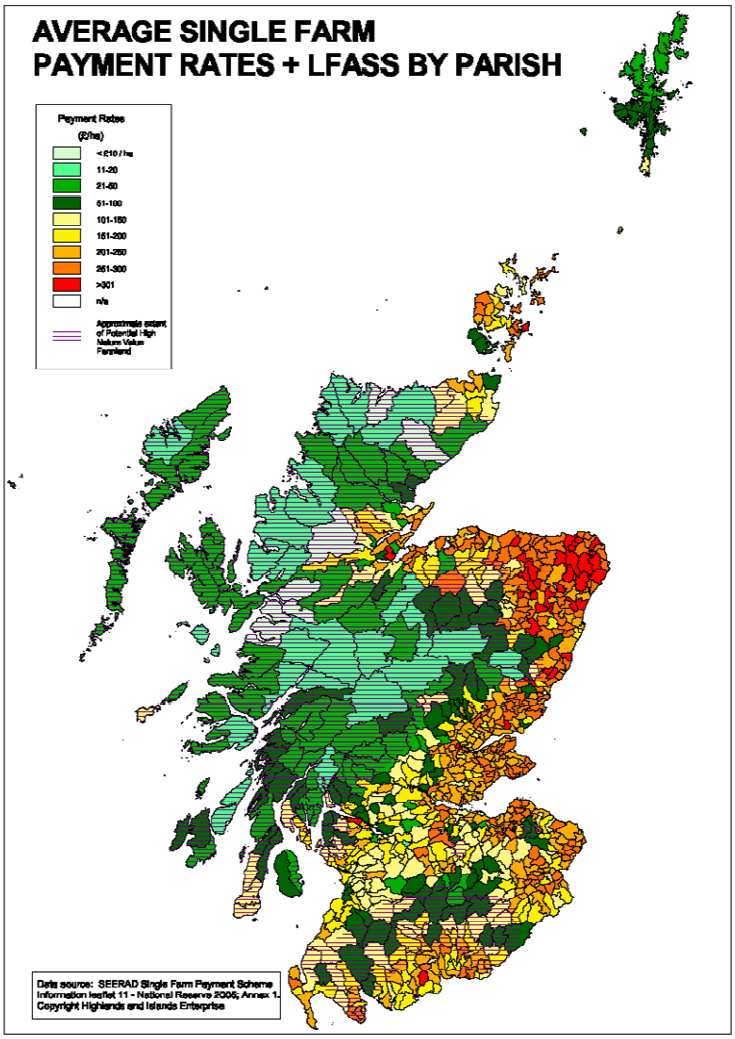
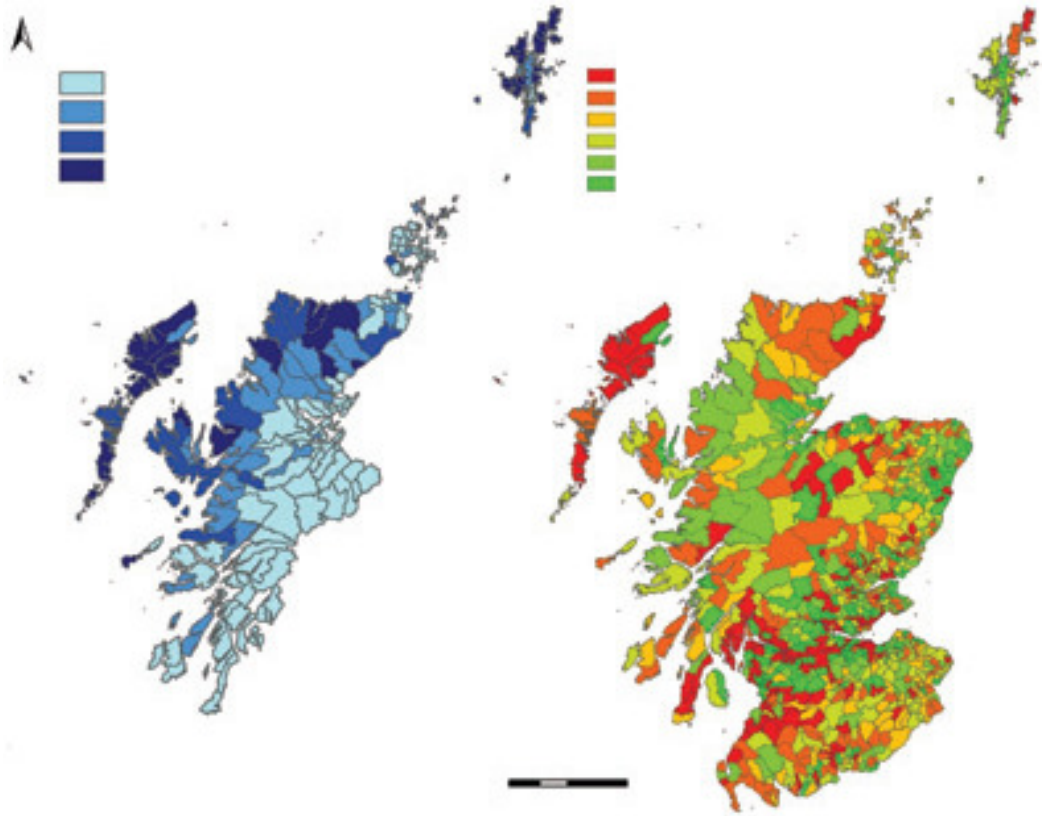


Figure A10: Main crofting areas
- proportions of crofts by parish (left) and population change (right)



Source: *Crofting Inquiry (2008)*