

La transition en Bulgarie : réforme foncière et structures agricoles

Trendafilov R.

in

Jouve A.-M. (ed.).

La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb)

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29

1997

pages 105-108

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=C1971506>

To cite this article / Pour citer cet article

Trendafilov R. **La transition en Bulgarie : réforme foncière et structures agricoles.** In : Jouve A.-M. (ed.). *La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb)*. Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 105-108 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

La transition en Bulgarie : réforme foncière et structures agricoles

Ranguel Trendafilov

IISS Université de Sofia (Bulgarie)

Résumé. L'agriculture de Bulgarie connaît actuellement une profonde crise organisationnelle et économique. La réforme agraire commencée en 1991 se développe lentement et sans efficacité.

L'article analyse les principaux résultats et les facteurs qui les déterminent. Sont indiqués aussi les voies pour surmonter les difficultés de mise en oeuvre de la réforme et pour moderniser l'agriculture dans le cadre de l'économie de marché.

Mots clés. Crise - Réforme agraire - Modernisation - Passage à l'économie de marché

La réforme agraire en Bulgarie a commencé en 1991 avec la loi sur la propriété et l'exploitation des terres agricoles. Cette loi a fait l'objet de plusieurs amendements dont les derniers ont été adoptés par l'Assemblée Nationale en mai 1995. La réforme a été marquée par la prédominance de la politique. Par conséquent la loi sur la propriété et l'exploitation des terres agricoles répondait aux objectifs politiques des partis au pouvoir, aux dépens des intérêts des propriétaires et de l'agriculture dans son ensemble.

Lorsque la réforme agraire en Bulgarie a démarré, il n'y avait pas de conception claire en ce qui concerne les résultats et le développement de l'agriculture. L'objectif principal était la restitution de la terre aux propriétaires à tout prix, sans tenir compte des conditions favorisant une production efficace à l'avenir. La réforme agraire a été confondue avec la réforme foncière, ce qui n'a pas permis de dégager les traits caractéristiques des deux réformes afin de mettre en place les mécanismes les plus appropriés pour leur réalisation. Tandis que la réforme agraire dure pendant une période relativement longue qui ne saurait être limitée, la réforme foncière peut et doit se faire sur une courte période. La réforme agraire en Bulgarie a commencé par des démarches imprévisibles et subversives entreprises par les pouvoirs législatif et exécutif. Dans le contexte du système politique effondré, l'euphorie politique s'est substituée aux incitations économiques et les structures de gestion et de production existantes ont été dissoutes, aux termes d'une loi, ce qui a abouti à la liquidation du potentiel productif de l'agriculture. Quelles que soient les futures conditions, l'agriculture va se ressentir longtemps de l'impact défavorable de cette période subversive.

Faute de politique agricole pertinente, le plus facile pour l'Etat était de laisser au marché le soin de gérer la production. Le culte du rôle du marché en tant que régulateur unique de l'économie s'est substitué au pouvoir totalitaire rejeté et à la gestion centralisée de l'économie. Or, le marché a commencé à jouer de mauvais tours aux cultivateurs de tabac, de blé, de lait, ...

L'Assemblée Nationale avait adopté un modèle très compliqué et inefficace de réforme, notamment restituer la terre à tout ancien propriétaire et à ses héritiers, la restituer dans ses limites réelles anciennes et nouvelles, donner à tout propriétaire la liberté de morceler sa terre lors du partage entre les héritiers, ou pour en vendre une partie. Or, le regroupement des terres n'étant pas requis, on créait des conditions favorisant la parcellisation des terres publiques et municipales. Les transformations spécifiques de la propriété foncière mettent les propriétaires dans une situation compliquée. A partir de 885 000 exploitations agricoles privées en 1934, avec une superficie moyenne de 4,9 ha, le remembrement de la terre avait atteint une envergure inconnue avant 1977 : les 143 complexes agro-industriels géraient chacun 33 000 ha en moyenne. Par contre, l'application de la loi de 1991 aboutira à une situation paradoxale : dans le pays il y aura quelque 5 millions de propriétaires et 20 millions de lotissements de 0,2-0,3 ha. Dans ce contexte, la mise en place d'une agriculture moderne en Bulgarie prendra beaucoup de temps et nécessitera d'immenses ressources matérielles et financières. D'autre part, en 4 ans, n'ont été restituées que 25-30 % des terres.

La partie la plus dynamique de la réforme en Bulgarie relève de la restructuration de l'agriculture. Ceci est dû à la dissolution, aux termes de la loi, des anciennes structures et à la libéralisation de l'activité économique dans le pays. La structure modifiée du faire-valoir témoigne des profonds changements dans ce domaine au début de 1995. Les agriculteurs privés étaient 1 777 000 et exploitaient 981 900 ha ou 43% des terres labourables. La superficie moyenne d'une exploitation agricole était de 0,11 ha. L'exploitant n'était pas propriétaire mais avait le droit au bail pour un an. Malgré les handicaps qui se sont soldés par une réduction de la production agricole de presque 50% en 1994 par rapport à 1989, les exploitants privés sont en train de s'imposer comme producteur agricole principal. En 1994 ils ont produit 72,2% de la production agricole, y compris 41% du blé, 83% des légumes, 65% du raisin, 80% de la viande, 84% du lait. Dans les exploitations agricoles privées sont élevées 83% des vaches, 92% des ovins, 53% des porcs et 71% des volailles.

Suite à la restitution des terres dans des limites réelles, le secteur des exploitations privées connaîtra des changements profonds. Ils porteront sur le nombre et la superficie des exploitations. Les plus nombreuses seront celles de 0,2 ha. Le nombre des exploitations mesurant jusqu'à 0,5 et 10 ha va s'accroître. Dans quelques régions la superficie moyenne de certaines exploitations peut atteindre 30 ha, ce qui suppose des terres en fermage.

- Un décalage va s'opérer entre les différentes exploitations privées en ce qui concerne leur aspect socio-économique. Les plus petites exploitations qui seront prédominantes pendant les premières années seront pour la plupart autarciques. Celles de 0,2 à 0,5 ha seront très diverses en ce qui concerne leur structure et leur production. Une partie en sera très efficace et assurera le plein-emploi des propriétaires en produisant pour le marché. Toutefois la plupart des exploitations appartenant à cette catégorie seront caractérisées par une production plus restreinte, et assureront un emploi partiel et des revenus insuffisants pour faire vivre la famille. Le faire-valoir direct sera le plus fréquent pour les exploitations dont la superficie ne dépasse pas 5 ha.
- Le faire-valoir direct sera aussi typique pour les exploitations de 0,5 jusqu'à 10 ha qui n'utiliseront des salariés que pour certains travaux saisonniers. Elles ne seront pas en mesure de garantir le plein-emploi ni des revenus suffisants, mais seront la catégorie la plus stable car leurs propriétaires seront aussi des agriculteurs.
- Les exploitations de 10 à 30 ha peuvent devenir performantes mais leur spécialisation dans la production de blé, comme c'est le cas actuellement, sera défavorable pour leur rentabilité parce qu'elles ne pourront pas garantir le plein-emploi. Avec la diversification de la production, l'élevage, la culture de plantes textiles, les cultures maraîchères, etc., la plupart peuvent devenir de grandes exploitations rurales qui vont utiliser en permanence des salariés. Le mode de faire-valoir de la plupart des exploitations faisant partie de cette catégorie est le fermage.
- Les exploitations de plus de 30 ha sont des structures en fermage, capitalistes, à l'égard desquelles la société a des attitudes différentes. Du point de vue économique, elles seront très performantes et compétitives. Toutefois, la création de telles structures énormes, en fermage, n'est pas pertinente car elle rendrait la réforme agraire inutile.

Les attentes fondées sur la création de fermes familiales, suite à la restitution aux propriétaires des terres et des moyens de production, à l'image de certains pays occidentaux, regroupant des terres propres ou bien en fermage, des moyens de production propres en profitant des services de différentes coopératives et comptant sur leur propre main-d'oeuvre, ne se sont pas confirmées en raison de la structure spécifique du village bulgare. L'aménagement des villages à l'image des villes ne permet pas aujourd'hui la mise en place de fermes familiales, faute de superficie suffisante ainsi que du point de vue des contraintes écologiques. La création de la ferme familiale hors de la ville pose des problèmes qui ne peuvent pas être résolus faute de ressources pour mettre en place sa propre infrastructure, les routes, l'adduction d'eau, la distribution électrique, le téléphone, etc. Toutefois cette structure de production apparaîtra à l'avenir suite à l'enrichissement des agriculteurs.

L'apparition de nouvelles coopératives à la place des anciennes fermes coopératives agricoles n'est pas une surprise. Une des multiples raisons en est la nostalgie de cette structure disparue qui avait regroupé toute une génération de cultivateurs. L'infrastructure de l'agriculture était conçue

pour une production d'échelle, c'est pourquoi certains éléments comme les bâtiments, le matériel, les plantations durables, les systèmes d'irrigation, incitent à une organisation similaire de la production. Le grand nombre d'experts et de gestionnaires agricoles mis à la porte après la dissolution des anciennes fermes coopératives est un facteur actif pour la création de nouvelles coopératives. Les conditions économiques objectives favorisant la réalisation d'une production d'échelle sont nombreuses surtout lorsqu'il s'agit de faire le choix entre cette production et les petites exploitations morcelées sans ressources matérielles et financières. Les domaines de développement des coopératives de production agricole dépendront des conditions économiques dans le secteur ainsi que du facteur subjectif. Elles seront des structures viables et performantes si elles tiennent compte des exigences du marché. Elles pourront aussi satisfaire certains besoins sociaux de leurs membres si la plupart sont des gens pauvres, âgés ou résidant hors du village. Certaines coopératives de production pourront devenir des sociétés de capitaux, des associations ou des coopératives de services.

Vers le 1er avril 1995, le nombre des coopératives de production nouvellement fondées dans le pays est de 2 029 et elles gèrent quelque 34% de la terre agricole. Leur superficie moyenne va de 200 à 4 000 ha. Dans une même localité, il y a une ou plusieurs coopératives. Il est rare qu'une coopérative soit fondée sur le territoire de plusieurs villages.

La mise en place des différentes structures de production est un processus pendant lequel la politique agricole de l'Etat dans les conditions de l'économie de marché va se stabiliser. Pendant la première période de la restructuration de l'agriculture conformément aux principes de l'économie de marché, vont apparaître diverses unités dont la survie dépendra entièrement de leur souplesse et leur efficacité. Les types de structures dépendront surtout du marché de la terre et du mode de faire-valoir. Le marché de la terre connaîtra une évolution pénible et longue pendant les quelques années à venir et n'aboutira pas à des ventes massives. Il requiert des ressources financières que les exploitants ne possèdent pas pour le moment. Si nous supposons que d'ici 5 ans 200 000 ha de terres agricoles seront mises en vente au prix moyen de 200 000 leva par ha ceci donnera 40 milliards de leva. Ni l'Etat, ni les exploitants, ne seront en mesure d'investir ces fonds. D'autre part, ces moyens pourraient servir à moderniser la production.

Parmi tous les modes de faire-valoir, le fermage joue un rôle essentiel. Nous avons une expérience assez riche dans ce contexte, mais il n'existe toujours pas de textes législatifs qui puissent réglementer ce processus. Toutes les exploitations privées de plus de 10 ha gèrent des terres en fermage. Il faut s'attendre à ce que le fermage s'élargisse après la redistribution définitive des terres, mais la consolidation des exploitations en fermage dépendra des garanties que la loi en voie de préparation va donner tant aux fermiers qu'aux propriétaires. Il est logique que cette loi défende en premier lieu les droits des fermiers car ce sont eux les producteurs. Ceci va limiter les droits des propriétaires de reprendre leurs terres à tout moment et va obliger une partie d'entre eux à les vendre. En même temps, la loi est tenue de garantir le droit des propriétaires de recevoir sous forme de rente une partie des résultats obtenus dont le montant ne doit pas dépendre de la volonté du fermier.

Il est indispensable de limiter la création d'immenses exploitations dans le but de protéger la main-d'oeuvre, les villages, leur infrastructure et le mode de vie. Par ailleurs, le remembrement serait facilité en arrêtant ou en limitant le partage de la terre entre tous les héritiers ou en regroupant les terres avant de les restituer. Si la terre devient fortement parcellisée, une loi sur le remembrement sera indispensable qui nécessitera une procédure lourde, pénible et onéreuse de regroupement de la propriété foncière en Bulgarie.

Personne ne nie le caractère prioritaire de l'agriculture en Bulgarie, mais il n'existe pas pour autant une position catégorique de l'Etat quant au contenu du concept de priorité dans ce secteur. Après la Deuxième Guerre mondiale, la priorité de l'agriculture se traduisait par le volume croissant du produit national mis à profit pour le développement d'autres secteurs économiques. Une telle priorité de l'agriculture est actuellement inutile. Dans le même temps, les pays occidentaux ont résolu leurs problèmes en mettant à profit des ressources, financières et autres, provenant des autres secteurs économiques pour aider l'agriculture. Le caractère prioritaire de l'agriculture bulgare se traduira aujourd'hui surtout en termes de ressources à mobiliser en vue de mettre en place une production efficace dans l'intérêt du secteur et de toute la société.

L'agriculture doit se développer pour satisfaire les besoins de l'Etat en produits agricoles tout en mettant en place une structure de production correspondant aux besoins des marchés internationaux. L'intervention de l'Etat serait actuellement efficace quant aux garanties économiques pour le producteur, au rétablissement de marchés anciens et à la recherche de nouveaux marchés pour les produits agricoles bulgares. La fixation de prix d'achat minimum sera une garantie efficace dans ce contexte. Lorsque sur le marché national les prix tombent en-dessous du seuil minimum fixé par l'Etat, le producteur aura le droit de toucher une compensation égale à la différence entre les deux prix. Les excédents doivent être retirés du marché pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande et pour maintenir des prix de marché appropriés. Voilà pourquoi il est indispensable de construire des entrepôts et de trouver des marchés extérieurs stables. La mise en place d'un mécanisme régulateur de l'importation de produits agricoles doit faire partie intégrante de la politique agricole de l'Etat. Avec l'adhésion de la Bulgarie à l'Union Européenne, la Politique Agricole Commune aura une influence décisive sur l'agriculture bulgare.

