



Les sociétés rurales roumaines face à l'irruption des projets de développement

Beatrice Von Hirschhausen

► To cite this version:

Beatrice Von Hirschhausen. Les sociétés rurales roumaines face à l'irruption des projets de développement. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, CNRS, 2008, 39 (4), pp.113-141. <halshs-00420830>

HAL Id: halshs-00420830

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00420830>

Submitted on 9 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES SOCIÉTÉS RURALES ROUMAINES FACE À L'IRRUPTION DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT

BÉATRICE VON HIRSCHHAUSEN

Chargée de recherche, CNRS–Centre Marc Bloch, Berlin (hb@cmb.hu-berlin.de)

RÉSUMÉ : L'intégration des campagnes roumaines dans l'Union européenne se traduit par une profonde transformation des politiques rurales et par la mise en place de programmes de développement sans précédent dans le pays. Dans un premier temps, l'auteur rappelle le contexte économique et social de grande pauvreté et de désengagement de l'État qui avait prévalu jusqu'alors pour mieux souligner la nouveauté de ces politiques, financièrement bien dotées mais sollicitant l'initiative de sociétés rurales peu préparées à ce changement. Les priorités et les modalités d'intervention programmées par les plans de développement rural des périodes de préadhésion (programme SAPARD 2000-2006) et d'intégration (2007-2013) sont examinées ainsi que leurs premiers effets. L'analyse de la géographie différenciée de l'absorption des fonds européens permet de prendre la mesure des tensions entre les modèles de développement proposés et le contexte de leur application.

Pour les campagnes roumaines, la concrétisation des perspectives d'intégration européenne a correspondu à un basculement des problématiques. Alors que la décollectivisation avait focalisé l'attention des dirigeants politiques et des acteurs locaux sur les questions foncières puis productives, à la fin des années 1990, un intérêt croissant a été accordé aux phénomènes de pauvreté, de sous-équipement et de dégradation des conditions de vie en milieu rural et une problématique du développement a pris corps. Cette mutation du regard et des politiques est issue de la conjonction de plusieurs facteurs. L'évolution de l'appareil statistique, sous l'effet de son alignement sur les outils occidentaux de mesure économique et sociale, et la publication de rapports d'expertise internationaux ont d'abord produit une série d'indicateurs mettant en lumière des niveaux de revenu et de développement humain parmi les plus bas de l'Europe. L'explosion des mouvements migratoires depuis les campagnes les plus pauvres a été un autre signal d'alerte que la presse a massivement relayé. Le phénomène a brusquement relégué au second plan l'image des villages refuges et nourriciers que le mouvement inverse de retour à la campagne, observé pendant la première décennie postsocialiste, avait fait naître. Enfin, l'ouverture des négociations avec l'Union européenne et l'afflux de financements spécifiquement destinés au développement rural ont contraint les gouvernements en place à sortir d'une gestion à courte vue des problèmes agricoles et à investir la question rurale dans la durée et dans sa complexité à la fois sociale, économique et territoriale.

Ce virage débouche aujourd'hui sur la mise en œuvre, depuis le début de 2008, d'un impressionnant programme de développement rural, massivement financé par l'Union européenne dans le cadre du second pilier de la Politique agricole commune (PAC) et qualifié par la presse de « plan Marshall des campagnes ». De fait, il met à disposition près de 9,4 milliards d'euros¹ de dons publics sur une période de sept ans pour, dans un même élan, moderniser l'appareil productif agricole, protéger les paysages et la biodiversité, soutenir la diversification économique et favoriser l'émergence de projets de développement locaux intégrés. Cette politique en est à ses prémices – les premiers projets viennent tout juste d'être sélectionnés et les transferts financiers ne font que commencer – mais on peut d'ores et déjà présager les bouleversements dont elle sera la cause.

En effet, elle consacre non seulement la mutation des objectifs mais encore celle des modes d'intervention. En se fondant sur la méthodologie contractuelle qui caractérise de manière croissante les politiques européennes, elle sollicite de manière jusqu'ici inédite l'initiative des acteurs économiques à l'échelle la plus locale ; elle passe outre les niveaux de gestion

1. Le chiffre ne tient pas compte ici du transfert financier du 1^{er} pilier *via* notamment les aides directes aux exploitations.

départementaux et communaux et finit ainsi de liquider ce qui pouvait rester d'une tradition de gestion administrée des campagnes. Cette évolution n'est pas exempte de paradoxes puisque le but est de soutenir une demande locale et des dynamiques endogènes à partir d'un programme dont les finalités et les modèles ont avant tout été conçus aux échelons national et européen. Après avoir tenté d'évaluer l'ampleur des mutations à l'œuvre, nous nous proposons d'exposer une partie des tensions perceptibles dès à présent entre les modèles proposés et les contextes de réception, entre les objectifs globaux et les contraintes locales, entre les institutions étatiques et les sociétés villageoises. Selon les lieux et les morphologies sociales et agricoles, les tensions sont plus ou moins fortes et les capacités de se saisir du programme et de ses financements, très variables. L'évaluation des écarts entre les attentes respectives suppose, dans un premier temps, de restituer le contexte de l'irruption de ce nouveau projet politique.

1. RETOUR SUR LE CONTEXTE POST-COLLECTIVISTE

1.1. PAUVRETÉ ET DÉMONÉTISATION DES CAMPAGNES À LA FIN DES ANNÉES 1990

Commençons par évoquer un souvenir de terrain, datant de 1997, dans un village du département de Botoșani à l'extrémité nord-est du pays dans la plaine de Jijia. J'y étais arrivée en train après avoir traversé à petite vitesse ses paysages pseudo-steppiques. À chaque arrêt dans les petites gares, quelques poignées de voyageurs descendaient et s'éloignaient à pied ou dans des carrioles tirées par des chevaux. Les voitures étaient rares, les maisons pauvres. Pour payer mon ticket de retour vers Iași, je présentai un billet de 50 000 lei². À Bucarest et dans les grandes villes, il était courant : un pain coûtait 6 000 lei, un sandwich 9 000. Mais ici, dans cette petite gare, le guichetier le regarda avec embarras et, pour me rendre la monnaie, me tendit un gros paquet de petites coupures usées qui n'avaient guère cours à Bucarest. Dans ces campagnes reculées et pauvres, elles donnaient la mesure de la faiblesse des ressources monétaires et d'une épargne paysanne impuissante à compenser la forte inflation³.

Par-delà l'anecdote, cette expérience est représentative de près de 600 communes que la classification du rapport de la Banque mondiale daté de 1999 rangeait parmi les 20 % les plus pauvres du pays (Chirca & Tesliuc, 1999). Des marches orientales de la Moldavie le long de la frontière à la Plaine du Baragan et aux rives du Danube, se dessine un arc compact de grande pauvreté où la part des personnes vivant avec moins de 40 % du revenu moyen est la plus élevée. Entre ces campagnes très marginalisées et,

2. À cette époque, on obtenait près de 8 000 lei pour l'équivalent d'un euro.

3. Entre septembre 2006 et juin 2007, le leu a perdu la moitié de sa valeur.

à l'inverse, celles situées à la périphérie des grandes villes qui exploitent leur rente de situation en vendant leur fruits et légumes sur les marchés urbains, s'échelonne toute une palette de niveaux de richesse qui dépendent de la capacité des sociétés locales à valoriser une ressource. À la fin des années 1990, dans 80 % des communes rurales, l'argent est rare et les échanges entre voisins et parents se font essentiellement sur le mode du troc. Les ressources manquent pour acquérir des biens de consommation courante : les chaussures, le matériel scolaire ou l'abonnement à des moyens de transport sont des luxes. Elles manquent aussi pour l'activité agricole. Pour acheter semences et engrais, pour payer les travaux de printemps et d'automne, les villageois utilisent les bons d'achat que l'État fournit pour financer la production, limiter le recours à l'autoproduction des semences et tenter d'améliorer des taux de mécanisation et des rendements encore très faibles.

Deux facteurs au moins expliquent la profonde marginalisation économique de la plupart des campagnes à la fin des années 1990 : l'indigence de l'investissement étatique durant les décennies collectivistes et la désintégration de l'ensemble de l'appareil de production, de transformation et de commercialisation agricole durant les premières années post-collectivistes.

1.2. LA LOGIQUE DE PRÉDATION D'AVANT 1989

L'État roumain socialiste n'a pas su proposer un modèle convaincant de développement rural. Une fois passés l'effort d'électrification massive des années 1950-1960 puis la généralisation du réseau scolaire et culturel, le système n'a plus véritablement investi dans les campagnes. Dès les années 1970, les études soulignent à maintes reprises (Frelastre, 1977) que le niveau d'équipement des entreprises agricoles roumaines n'est en rien comparable à celui de la Hongrie ou même de la Bulgarie. À la veille de l'effondrement communiste, les coopératives ne disposent que d'équipements rudimentaires (quelques étables tout au plus), le parc de machines des stations de mécanisation est dans un état de délabrement avancé, les services à la population qu'assurent les entreprises des pays voisins (crèches, logements, services sociaux, etc.) sont inexistantes ou très faiblement dotés, les infrastructures routières indigentes. Dans le secteur agricole, l'État privilégie les entreprises étatiques. Le niveau d'investissement par hectare y est toutefois peu élevé et, pour les coopératives, il est 15 fois inférieur⁴. Seul le grand programme d'irrigation du Baragan et des plaines agricoles vient nuancer ce tableau. Près de 3 millions d'hectares sont alors équipés et permettent une améliora-

4. L'Annuaire statistique national de 1990 fait état d'investissements à hauteur de 9 440 lei par hectare en moyenne en 1989 dans les entreprises agricoles d'État pour un capital fixe moyen estimé à 59 000 lei par hectare. Pour les coopératives, la même source établit à 663 lei par hectare le montant des investissements moyens pour un capital fixe estimé à 4 700 lei par hectare (Comisia națională pentru statistică, 1990, pp. 410-415). À titre indicatif, en 1989, le leu roumain s'échangeait à 33 lei pour 1 dollar au taux officiel et à 70 lei pour 1 dollar sur le marché parallèle.

tion des rendements par réduction du risque climatique⁵. Cependant, dans l'ensemble, les résultats productifs restent médiocres. Une fois corrigés les chiffres gonflés de 1989, les bilans statistiques révèlent la faiblesse des rendements : autour de 3 000 kg/ha pour le blé, 2 500 kg par ha pour le maïs⁶.

L'explication traditionnelle de cette anomalie régionale, d'autant plus surprenante qu'elle touche un pays dont on connaît le potentiel agricole, est d'ordre politique. À compter des années 1960, le régime avait refusé la vocation agricole que lui assignait la répartition internationale du travail au sein du CAEM (Conseil d'aide économique mutuelle) et opté pour la voie de l'industrialisation. Privé de l'aide soviétique, il dut l'assumer seul en faisant appel au crédit international et à l'assistance technique des pays occidentaux. L'agriculture en aurait largement fait les frais, étant dès lors soumise à une intense politique de prélèvement de ses ressources pour financer ce choix. Quand, à partir des années 1980, Nicolae Ceaușescu s'engagea dans une politique irrationnelle de remboursement intégral et accéléré de la dette extérieure, l'équipement existant acheva de se délabrer, faute d'entretien et de pièces de rechange.

La pauvreté rurale de la fin de la période collectiviste provenait ainsi du sous-équipement dramatique des villages en matière d'adduction d'eau⁷, de réseau routier⁸, de services aux personnes. Cette pauvreté était aussi agricole. Pris en étau entre la maigreur des résultats productifs et le maximalisme des exigences du plan, les paysans coopérateurs doivent se contenter de la portion congrue qu'ils prélèvent d'ailleurs souvent de manière illégale. Les villageois tirent l'essentiel de leurs revenus, d'une part, de leurs lopins dont ils échangent les produits avec leur parenté et leurs connaissances en ville et, d'autre part, des salaires (et des produits) que les ouvriers-paysans « navetteurs » rapportent des entreprises industrielles urbaines.

1.3. LA DÉCOLLECTIVISATION ET LA DÉSINTÉGRATION DE L'APPAREIL PRODUCTIF

Ce bas niveau d'investissement est encore aggravé, au début des années 1990, par un ample mouvement de décapitalisation provoqué par une décollectivisation radicale selon un mécanisme que nous avons décrit à

5. Ces équipements gigantesques qui couvraient 31 % des terres arables, essentiellement dans le sud danubien et dans l'ouest du pays (au Banat et dans la Crisana), n'ont toutefois jamais pu fonctionner à plein régime.

6. À titre de comparaison, en 1989-1991, ces rendements atteignaient 4 346 kg/ha pour le blé et 4 046 kg/ha pour le maïs en Bulgarie et 5 186 kg/ha et 5 841 kg/ha en Hongrie. En France, ils s'élevaient respectivement à 6 501 et 6 720 kg/ha ; <http://www.fao.org/docrep/003/V4200F/V4200F24.htm>

7. Début 1992, moins de 12 % des ménages ruraux disposaient de l'eau courante (*Diagnoza spațiului rural*, 2000, p. 49).

8. Début 1990, seuls 7,7 % des routes rurales étaient asphaltées (*Diagnoza spațiului rural*, 2000, p. 51).

l'époque (Hirschhausen, 1997) : déprédation des biens collectifs, pillage et abandon du système d'irrigation⁹, délabrement des vignes et des vergers qui accompagnent la fragmentation à l'extrême du foncier et le « retour » à une agriculture de type paysan sur plus de 60 % des terres¹⁰. Tout au long des années 1990, l'État injecte des ressources financières¹¹ destinées, dans un premier temps, à soutenir les filières étatiques ; il ne parvient néanmoins à maintenir sous perfusion que les grandes entreprises, le plus souvent mal gérées. Lorsqu'en 1996, après le changement de majorité, le nouveau gouvernement réoriente ses aides vers les petits exploitants, les faillites des entreprises para-étatiques et, en particulier, des grands élevages industriels décapitalisent définitivement les grandes unités. Si les coupons délivrés aux petits producteurs à hauteur d'environ 20 euros par ha et par an les aident à couvrir une partie des frais des campagnes agricoles, ils ne contribuent pas véritablement à l'amélioration de l'équipement des prestataires de services techniques. Les chiffres de la mécanisation ne s'améliorent guère : le nombre de tracteurs augmente sensiblement mais son niveau reste faible¹² et celui des moissonneuses chute même à 80 % du niveau qu'il avait atteint dix ans auparavant.

La décollectivisation met également à nu la grande difficulté des sociétés rurales à redonner un sens à l'intérêt collectif à l'échelle des communautés villageoises. L'expérience collectiviste avait enseigné la méfiance à l'égard de toute mise en commun et, plus encore, des discours qui la justifiaient. De même, elle avait souvent sapé la confiance dans les élites locales susceptibles de coordonner les projets villageois. Dans le contexte de haute incertitude économique et de grande difficulté matérielle des années 1990, les villageois ont imaginé des solutions productives à l'échelle de leurs par-

9. Sous le socialisme, 2,9 millions d'hectares avaient été dotés de canaux dont seuls 5 % fonctionnaient encore en 1998 (statistiques du ministère de l'Agriculture).

10. L'Institut national de la statistique a estimé, en 2005, que 45 % des terres étaient cultivées par des exploitations de subsistance et 16 % par des exploitations de semi-subsistance.

11. Durant les années 1990, les montants affectés au secteur agricole ont été importants au regard des marges de manœuvre budgétaires nationales : 230 millions d'euros en 1991, 534 millions en 1992 pour les seules entreprises agroalimentaires auxquels il faudrait ajouter le montant des aides aux entreprises agricoles (subvention du prix des intrants, crédits subventionnés annuels de financement des cultures), aux entreprises de stockage, aux entreprises de mécanisation. Les subventions versées dans les années 1994-1995 pour les fourrages, les engrais (autour de 80 millions d'euros par an) et l'irrigation (près de 70 millions d'euros) grevaient le budget de l'État sans toutefois faire la preuve de leur efficacité par une hausse de la production. À partir de 1996, les fonds sont réorientés vers les petits producteurs. La politique des coupons a coûté à l'État près de 200 millions d'euros en 1997 et plus de 300 millions en 1998 et le ministère de l'Agriculture a dépensé au total 521 millions et 335 millions d'euros en 1998 et 1999 pour sa politique (*Diagnoza spațiului rural*, 2000, pp. 64-68).

12. En 1999, on comptait un tracteur pour 60 ha (à titre indicatif, la moyenne de l'Europe à 25 était de 1 tracteur pour 12,7 ha). La contribution des services à la valeur moyenne des produits a, même selon les statistiques nationales, chuté de 2,6 % en 1990 à 1,8 % en 1998 (*Diagnoza spațiului rural*, 2000).

celles afin de contrôler le travail agricole. Ils ont organisé leur survie économique à partir de réseaux familiaux jouant de leur ubiquité entre ville et campagne pour se garantir l'accès à une pluralité de ressources et s'assurer ainsi une forme de sécurité économique et sociale dont l'enracinement villageois constituait le pivot (Mihailescu, 2000). La démultiplication des liens et des échanges interpersonnels à l'intérieur des réseaux de solidarité extravillageois contraste avec le manque de solidarité à l'échelle des villages et l'émiettement radical du travail agricole selon une logique économique paysanne conforme aux théories de Tchaianov (1925). Selon le rapport de la Banque mondiale coordonné par C. Chirca et E. D. Tesliuc (1999), la diffusion des microexploitations de subsistance a réduit la très grande misère mais elle a, en contrepartie, généralisé la pauvreté et gelé les perspectives de développement. Le système s'auto-entretient, bloque le marché foncier et, par là même, interdit les agrandissements et les projets économiquement plus audacieux.

1.4. LA DÉMISSION DU POLITIQUE

Le « Diagnostic de l'espace rural », établi en novembre 2000 pour le ministère de l'Agriculture à la demande de l'Union européenne (*Diagnoza spațiului rural*, 2000), déplore l'absence de stratégie de développement rural tout au long de la décennie précédente. En dépit des défis sociaux et économiques à relever, la question rurale n'a été prise en considération dans sa totalité et sa complexité à aucun moment de cette période et à aucun niveau du dispositif étatique. La confusion du rural avec l'agricole et de l'agricole avec le foncier constitue un trait récurrent des politiques menées durant la première décennie postsocialiste, même après le changement de majorité de 1996. Le terme de « développement rural » apparaît bien dans les premiers mois du nouveau gouvernement à l'occasion de la création d'une « Agence de développement rural » par la loi de décollectivisation¹³. Cependant, il s'agit en réalité d'une société fiduciaire (qui ne verra d'ailleurs jamais le jour) chargée de redistribuer des lots fonciers confisqués à leurs propriétaires faute d'avoir été travaillés. La confusion, qui sera de règle durant toute la décennie, met en cause les représentations qui structurent la perception des problèmes. Il est vrai qu'aux deux niveaux clés de la transformation post-collectiviste – villageois et national –, les enjeux de la transformation n'ont pas été perçus par la plupart des acteurs en termes de développement. Au niveau local, la redistribution foncière et ses nombreux contentieux ainsi que le lourd processus de désarticulation du système productif ont, durant plusieurs années, focalisé l'attention des élus sur les questions techniques et foncières. De leur côté, les petits propriétaires sont exposés, saison après saison, aux problèmes quotidiens des travaux à réaliser et des intrants à payer qui occultent toute

13. Loi 18/1991 dite du « fonds foncier ».

vision de l'avenir à plus longue échéance. Au niveau national, les conflits portent sur la place à accorder au système étatique. Les réseaux agronomiques issus du système collectiviste cherchent à préserver leurs positions au sein du ministère en se retranchant dans une lecture agricole et technique des problèmes ; leurs adversaires, arrivés au pouvoir en 1996, s'attachent au contraire à démanteler ce monopole mais misent sur le seul rétablissement du droit de propriété, de l'autonomie paysanne et des règles du marché pour restaurer une agriculture productive et des campagnes prospères. La focalisation du débat sur les formes de propriété et d'exploitation et la cristallisation des lignes de front politiques autour de ces questions empêchent l'émergence d'une réflexion sur les moyens d'assurer des revenus décents aux habitants des campagnes dans un contexte de pléthore paysanne. Rares, en revanche, sont les esprits assez lucides pour insister sur l'appauvrissement rural autour des grandes sociétés agricoles en voie de reconstitution dans les plaines et le cercle vicieux enclenché par le manque de capital et les surcharges agraires du *microfundium* paysan dans les collines et piémonts¹⁴.

Parallèlement à cette incapacité des acteurs locaux et nationaux de concevoir les termes d'une politique de développement, s'exprime un puissant désir de modernisation. Chacun à son niveau comprend la nécessité de moderniser l'agriculture et les infrastructures rurales. Cette approche est un héritage de la période socialiste et de son paradigme techniciste. Elle émane également d'une tradition politique de plus longue durée qui, depuis la création du premier État moderne roumain en 1862, mesure le retard du pays à l'aune des performances d'un Occident, à la fois étalon et modèle. Pourtant, dans les années 1990, le projet de modernisation est envisagé sans véritable réflexion sur les moyens de le financer. Quels coûts la société dans son ensemble est-elle prête à accepter pour y parvenir ? Quel type d'agriculture et quelle politique des prix alimentaires préconiser ? Comment appréhender le rapport du secteur agricole à l'ensemble de l'économie ? Comment traiter la question du sous-emploi agricole et comment créer de nouvelles sources de revenus dans les campagnes ? Autant de questions qui ne sont pas posées ouvertement dans l'espace public et ce, en dépit de l'augmentation de la part de la population agricole qui atteint un niveau record pour l'Europe (plus de 38 %), de la hausse concomitante des importations agricoles ou du poids écrasant du poste alimentaire dans les budgets des ménages urbains. Si cette incapacité à penser les termes de la modernisation dans le cadre d'une politique agricole globale est en partie imputable aux autorités de l'époque, à leur manque de vision voire à leur assujettisse-

14. Selon les chiffres fournis par Eurostat, la Roumanie comptait en moyenne 12 actifs pour 100 ha de terres agricoles en 2005, soit l'un des taux les plus élevés d'Europe. À titre indicatif, la Pologne comptait la même année 7 actifs pour 100 ha, la France un peu plus de 1 actif pour 100 ha.

ment aux intérêts d'un groupe (Mungiu-Pippidi, 2004), elle est également due à la difficulté de la société dans son ensemble à prendre du recul par rapport à l'expérience communiste. Celle-ci est exclusivement comprise comme une agression extérieure tandis qu'est refoulée la profonde aspiration à la modernisation et au rattrapage qu'elle avait pu incarner pour une partie des Roumains, du moins jusque dans les années 1970. La mémoire en est occultée et les travaux historiques sur la période sont encore rares. À vouloir nier l'implication purement nationale de l'État dans ce projet et l'adhésion qu'il a pu recueillir auprès de la société, le débat public ne peut plus envisager l'avenir des campagnes que sur le mode du « retour » à des formules antérieures ou de l'imitation de formules qui ont fait recette dans les campagnes occidentales, se privant ainsi des moyens d'aborder la transformation en des termes pragmatiques et adaptés au contexte. La réflexion est en outre oblitérée par l'héritage traumatique et stigmatisant des politiques dites de « systématisation » lancées en 1972 par Nicolae Ceaușescu¹⁵ pour qui l'aménagement rural et « l'égalisation des niveaux de vie entre villes et campagnes » devaient s'accompagner de l'annihilation du patrimoine et des modes de vie villageois. Leurs effets édilétaires furent heureusement circonscrits, faute de moyens matériels et d'adhésion des agents administratifs, mais il ne faut pas négliger pour autant leur effet inhibant sur la conception du développement rural de la première décennie postsocialiste. Dans ce contexte, c'est donc essentiellement d'une impulsion extérieure qu'est venue en premier lieu la demande de développement.

2. L'IMPULSION EXTÉRIEURE

C'est vers la fin des années 1990 que le souci du développement rural surgit sur la scène publique. Avec le changement de majorité lors des élections de décembre 1996, la nomenklatura collectiviste perd son pouvoir au sein du ministère de l'Agriculture et le traitement strictement technique et agricole de la question rurale se trouve marginalisé. Par ailleurs, les milieux de l'expertise économique et agricole livrent une série d'analyses qui, pour la première fois, posent la question des campagnes non plus sous l'angle foncier et productif mais sous celui de la pauvreté¹⁶. On doit en

15. La loi *Legea nr.59 privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale* – que l'on devrait traduire plus justement par « Loi sur l'organisation du territoire et des localités urbaines et rurales » – fut votée en 1974. Elle entendait promouvoir « une société socialiste développée de manière multilatérale ». Afin d'assurer « une organisation harmonieuse du territoire, à partir d'une planification des villes et villages (...) limitant les périmètres constructibles des localités au strict nécessaire (...), [elle prévoyait] de transformer certaines localités rurales en centres économiques et sociaux de rang urbain, d'élever l'ensemble des activités économiques, sociales et culturelles des villages et d'aligner les conditions de vie villageoises sur celles des villes ».

16. En 1999, la Banque mondiale publie le rapport *From a Rural Poverty to Rural Development* (CHIRCA & TESLIUC, 1999) et, en 2000, celui intitulé *The village of Romania: Develop-*

partie le renouvellement de la question rurale – associé à la diffusion de la notion de « développement durable » – à des acteurs extérieurs, souvent intervenus dans le cadre associatif, dont le regard décalé modifie les perspectives ; les pressions européennes ne sont pas, elles non plus, étrangères à cette évolution.

2.1. LES PRÉCURSEURS : LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Au cours des années 1990, ce sont les organisations non gouvernementales et les mouvements de jumelages communaux qui ont déclenché la dynamique de développement en montant leurs premiers projets. Arrivés dans la situation d'urgence alimentaire et sociale des premiers mois du changement de régime, certains de ces acteurs internationaux ont noué par la suite des partenariats avec des communautés rurales et lancé toute une gamme de projets destinés à améliorer les conditions de vie et à fournir plus durablement des ressources aux populations locales. Une multitude de projets a ainsi fleuri au hasard des contacts interpersonnels : rénovation d'école, adduction d'eau et modernisation des infrastructures villageoises, microprojets économiques dans les secteurs agroalimentaire (moulin, huilerie, vinification) et agritouristique (promotion du tourisme vert, développement et amélioration de l'accueil au village). Les associations de jumelage ont puisé des modèles dans leur propre expérience de modernisation et de sortie de la crise de la ruralité occidentale des années 1970, les associations caritatives ont pris comme référence leurs activités dans les pays du Sud, s'appuyant sur une expertise technique et économique qui faisait défaut sur place. Ces acteurs savaient mobiliser des financements propres ou des crédits du programme Phare ou de la Banque mondiale et, au fil des nombreux microprojets, dont on peinerait à dresser le tableau exhaustif, ils ont souvent changé le rapport d'une partie des sociétés locales à leur environnement. Au tout début des années 2000, l'Ambassade de France à Bucarest répertoriait, pour la seule coopération décentralisée entre collectivités territoriales des deux pays, plus de deux cents projets actifs de sorte que le montant des transferts financiers a, en fin de compte, dépassé celui de l'aide bilatérale. Toutefois, la contribution desdits acteurs se situe avant tout sur le plan qualitatif : elle a été décisive dans le travail de désenclavement culturel et social de dizaines de villages. Après des décennies d'enfermement, les échanges, les visites réciproques entre communes jumelées ont constitué, pour au moins une partie des élites villageoises, un vecteur important de la circulation des modèles de développement ou,

ment Poverty and Social Capital sur la base des travaux de Dumitru Sandu (1999b). Păun Ion Otiman, universitaire et homme politique et, à ce double titre, figure médiatique de la question agricole en Roumanie, fait paraître *Dezvoltarea rurală în România* en 1997. Citons aussi DUMITRU, DIMINESCU & LAZEA, 2004.

plus simplement, de la transformation des horizons d'attente économiques et sociaux. Par leur activité de formation, d'organisation de rencontres nationales et internationales, des associations comme « Opération villages roumains » ont permis l'apparition de nouveaux acteurs autochtones engagés dans la mutation des pratiques, capables de se situer à l'articulation des communautés villageoises et des institutions nationales ou internationales de financement et partageant une éthique du développement local jusqu'alors inconnue (pour un exemple, voir Figure 1 en annexe). Néanmoins, au regard de l'ampleur des besoins, ces projets sont par définition dispersés et dépendent de quelques acteurs passionnés qui ont la plus grande difficulté à faire école ou à essaimer. En intervenant, l'Union européenne a induit un changement de méthode et d'échelle.

2.2. L'INJONCTION EUROPÉENNE

Cette injonction, faite à la fin des années 1990, découle de la mise en place par l'Union européenne du programme de préadhésion SAPARD (*Special Accession Program for Agriculture and Rural Development*) destiné aux futurs pays membres afin qu'ils puissent s'intégrer dans la politique agricole commune¹⁷. Sa gestion est décentralisée au niveau des États. À chacun des États bénéficiaires, est laissé le soin de définir ses priorités en matière agricole et rurale et de sélectionner les projets. En contrepartie, ils sont tenus d'établir un bilan de la situation de leurs campagnes et de rédiger un plan pluriannuel identifiant les objectifs prioritaires et les moyens de les atteindre¹⁸. Par conséquent, pour la première fois depuis 1991, cette contrainte oblige l'appareil d'État à abandonner sa gestion à court terme de l'agriculture et à s'interroger sur le devenir des campagnes.

La Roumanie a pu formuler son projet grâce au soutien d'un financement PHARE et au parrainage accordé par la CNASEA française¹⁹ d'octobre 1998 à décembre 2000, date de l'acceptation du projet au niveau européen. Il repose sur la rédaction d'un diagnostic de l'état des campagnes et d'un « Plan national de développement rural (2000-2006) ». La procédure de rédaction inaugure une concertation inédite entre les acteurs institu-

17. Au niveau européen, le programme vise, de manière très large, le transfert de l'acquis communautaire afférent à la politique agricole commune et aux lois apparentées ainsi que l'adaptation durable des agricultures et des espaces ruraux à l'environnement institutionnel de l'UE.

18. Dans chacun des treize pays candidats, la gestion des fonds mis à disposition est transférée à une agence nationale chargée d'en assurer l'absorption. La Commission contrôle la conformité de ses choix aux objectifs globaux du programme SAPARD ainsi que l'efficacité et la transparence des dispositifs et des procédures d'attribution.

19. Le CNASEA – Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles – est un établissement public français sous la double tutelle du ministère de l'Agriculture et de la pêche et du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi. Ses missions, initialement centrées sur la gestion des aides aux exploitations agricoles, se sont, au fil des ans, élargies à un accompagnement technique et financier des politiques de développement rural.

tionnels impliqués à des titres divers dans le monde rural. La période de navettes entre le comité interministériel chargé de l'élaboration de ces deux documents et la Commission européenne fut, de l'avis des protagonistes, un grand moment de débat, même si la très faible structuration de la société civile rurale et la quasi-absence d'acteurs du secteur intermédiaire ou de représentants locaux a singulièrement réduit l'éventail des consultations et cantonné les discussions dans les cénacles gouvernementaux. Le « Diagnostic de l'espace rural » est sans concession : il dresse un bilan peu complaisant de l'état des campagnes. Par-delà la question agricole, il identifie la question démographique et celle de l'émigration, il souligne les graves déficits en matière de formation, il s'intéresse aux filières agroalimentaires et signale l'incapacité du système productif à répondre aux demandes du marché intérieur ; il critique aussi sévèrement les politiques menées depuis le changement de régime en 1989, dénonçant leur absence de stratégie et de vision ainsi que leur inefficacité²⁰. Tout en étant pratiquement indifférencié du point de vue géographique et peu enclin à décortiquer les cercles vicieux, ce texte a le grand mérite de réinsérer la problématique agricole dans son contexte économique et social. De cette volonté de contextualisation, émane paradoxalement un programme sans véritable envergure sociale et territoriale. L'essentiel des efforts porte sur des objectifs de modernisation du système agroalimentaire, notamment celle des grandes entreprises qui en font partie, et sur l'amélioration des infrastructures rurales (Figure 2). L'objectif de développement et de diversification des activités²¹, pourtant qualifié de central dans le diagnostic, n'obtient qu'une portion congrue du budget (5 %). Le processus met une fois de plus en lumière la difficulté de prendre en charge la question rurale dans son ensemble.

Nous manquons encore du recul nécessaire pour évaluer les effets globaux du programme SAPARD²² mais soulignons d'emblée combien il marque un tournant des politiques rurales en rétablissant, pour la première fois depuis des décennies, une politique d'investissement²³. Les sommes enga-

20. Ce diagnostic inclus dans le Plan national pour l'agriculture et le développement rural 2000-2006 (Guvernul României, 2000). Il critique tout particulièrement les précédents gouvernements d'obédience social-démocrate, c'est-à-dire ex-communistes, accusés à mots couverts de clientélisme et de soumission aux intérêts des grandes entreprises agricoles paratâtiques et des réseaux de pouvoir de l'ancienne nomenklatura agricole.

21. Il s'agit de la mesure 3.4 de « développement et diversification des activités économiques susceptible de créer de la pluriactivité et des revenus alternatifs ».

22. Les premières sessions de candidatures ont lieu en juillet 2002 et les premiers virements en septembre 2003. Cependant, le nombre de projets déposés ne devient significatif qu'après les élections présidentielles de décembre 2004 remportées par Traian Băsescu, représentant de l'opposition à I. Iliescu ; fin 2008, les versements sont encore en cours.

23. À la différence des financements principalement injectés jusqu'alors dans le système agricole, il ne s'agit pas ici de subventionner les productions ou de faire du crédit à court terme mais bien d'investir dans des projets. Rappelons que le programme SAPARD intervient dans le financement direct de projets émanant d'acteurs privés ou publics. La contri-

gées lors du processus de préadhésion sont substantielles. De 2000 à 2006, l'UE finance le programme à hauteur de 150 millions d'euros par an et c'est au total, en tenant compte de la contribution du budget national roumain, plus de 1,5 milliard d'euros qui ont été alloués. Sans entrer ici dans le détail de l'analyse des résultats préliminaires, relevons que ce sont les collectivités territoriales qui ont été les premières à en profiter : 850 projets ont été sélectionnés en vue de rénover les routes et les réseaux d'adduction d'eau. À la fin de 2006, les 680 millions d'euros alloués avaient été engagés, absorbant près de 45 % de la totalité des fonds (Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale, 2008). Conformément au plan budgétaire, l'argent a ensuite été distribué aux plus gros acteurs économiques – les industries agroalimentaires et les grandes entreprises agricoles – qui s'en sont servi pour mettre leurs équipements en conformité avec les normes européennes. Fin 2006, 25 % des sommes attribuées l'ont été à 430 projets du secteur agroalimentaire et 16 % à près de 1 900 projets d'entreprises agricoles. Les quelque 900 millions d'euros prévus pour ces deux postes devaient contribuer à moderniser la production et à renouer avec les résultats de la fin de la période collectiviste²⁴. Les communautés villageoises et les petits acteurs économiques – agriculteurs ou artisans – ont, en revanche, été tenus à l'écart de ces ressources. Fin 2006, les fonds consacrés au développement et à la diversification des économies rurales ont concerné presque 1 000 projets mais la mise en œuvre de cette priorité avait pris beaucoup de retard et le niveau d'engagement financier était insignifiant. Quant aux fonds affectés aux groupements de producteurs, ils n'ont pas été engagés. Pour les petits entrepreneurs, la réalisation du programme a buté sur l'impossibilité pratique et financière²⁵ de monter des dossiers extrêmement techniques. En l'absence d'une véritable politique de microcrédit, d'encouragement et d'accompagnement des petits investissements productifs, le recours aux banques était rarissime tout comme les projets économiques²⁶. La réalisation de cet objectif prioritaire a également échoué sur le manque de volonté des responsables des agences régionales, lesquels ne sollicitaient guère l'initiative locale. Les directeurs d'agence que nous avons rencontrés étaient des économistes et des gestionnaires de formation insérés dans les réseaux sociaux des grandes

bution s'élève à 75 % des financements nécessaires dans le cas de projets à but non lucratif et à 50 % dans celui de projets à but lucratif ; le reste doit être financé par le bénéficiaire. Il sollicite donc l'investissement privé et le budget national.

24. Fin 2006, les fonds alloués aux priorités 1.1 (« Transformation et commercialisation agroalimentaire ») et 3.1 (« Exploitations agricoles ») n'étaient toutefois absorbés qu'à 35 et 44 % respectivement.

25. Comme nous venons de l'écrire, 50 % du budget (25 % dans le cas de projets est à but non lucratif) doivent être apportés par le demandeur. Dans le contexte de très faible monétarisation des économies villageoises, il est souvent impossible de satisfaire à cette exigence même en intégrant une partie des contributions en nature.

26. Même le programme « Fermierul » lancé en 2005 pour proposer un crédit agricole bonifié à 5 % ne parvient à toucher qu'une infime minorité de ruraux.

entreprises et ils ne mettaient pas beaucoup d'empressement à encourager les projets des simples villageois.

En 2008, les derniers versements du programme SAPARD sont en cours. Entre temps, l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a eu lieu et, avec elle, la mise en œuvre de la Politique agricole commune qui démultiplie les enjeux et le potentiel de développement.

2.3. LE TOURNANT DE L'ADHÉSION ET L'AFFLUX DES FINANCEMENTS

Le programme SAPARD était un galop d'essai en vue de l'adhésion qui devait non seulement agir sur le monde rural, mais encore faciliter l'apprentissage par les institutions nationales de la gestion des fonds européens. L'enveloppe négociée à Bruxelles en 2006 dans le cadre de l'adhésion s'élève à plus de 4 milliards d'euros pour les deux premières années (2007-2009). Le premier pilier, qui soutient l'agriculture, perçoit 1,7 milliard (près d'un milliard est affecté aux aides directes simplifiées²⁷ et le reste aux interventions sur les marchés). Toutefois, c'est le second pilier, voué au développement rural, qui nous intéresse ici. Il bénéficie de plus de 2,3 milliards d'euros pour les deux premières années. Par rapport au programme SAPARD et à ses 150 millions d'euros annuels, l'enveloppe a presque été multipliée par huit. Le Plan national de développement rural qui encadre cette politique pour l'ensemble de la période 2007-2013 propose effectivement une mutation sans précédent. Comme le premier plan 2000-2007, il a fait l'objet de nombreuses navettes entre la Roumanie et la Commission²⁸, requérant la mobilisation des institutions nationales et l'expertise de ces cabinets de conseil ouest-européens désormais installés sur le marché européen de la planification rurale dans les nouveaux pays membres. L'enjeu est de taille : il s'agit d'assurer la compétitivité de l'agriculture roumaine dans le contexte de la PAC et d'arracher les campagnes à leur sous-développement. En comptant la contribution nationale roumaine, le programme ne prévoit pas moins de 9,35 milliards d'euros d'investissement en 2007-2013, auxquels s'ajoutent 3,4 milliards d'investissements privés²⁹. Comparativement aux périodes collectiviste et post-collectiviste ou même aux années de préadhésion, le montant des financements change d'échelle. Il est trop tôt pour juger de la capacité qu'aura la Roumanie d'utiliser les fonds mis à sa disposition et encore moins de leurs effets. On

27. Comme pour les autres nouveaux membres, elles ne représentent que 25 % du montant accordé par hectare aux agriculteurs des anciens pays membres mais doivent progressivement s'aligner sur le niveau ouest-européen et l'atteindre d'ici 2013. Les conditions d'éligibilité et notamment les conditions foncières (il faut disposer de plus de 1 ha et les parcelles doivent mesurer plus de 0,3 ha) excluent de fait l'essentiel des terres exploitées par la petite paysannerie (HIRSCHHAUSEN, 2008).

28. Le processus de formulation et de négociation s'est déroulé entre juin 2007 et février 2008.

29. Soit, au total 13,4 milliards d'euros d'investissements pour la période 2007-2013 (*Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale*, 2008, pp. 346-348)

peut néanmoins se baser sur les choix budgétaires qui ont été faits et sur ce que l'on sait de ces sociétés rurales pour entamer une réflexion et tenter d'anticiper leur évolution.

3. LES VILLAGES, LE DÉVELOPPEMENT ET L'ÉTAT

3.1. LE RÉÉQUILIBRAGE DES PRIORITÉS EN FAVEUR DES CAMPAGNES PAYSANNES

Si l'on s'en tient au budget prévisionnel finalement validé par les instances nationales et européennes, le Plan national de développement rural 2007-2013 rééquilibre les priorités (Figure 3). L'alternance politique de la fin de 2004 écarte de nouveau les réseaux de l'ancienne nomenclature collectiviste des postes clés du ministère de l'Agriculture et entraîne le rajeunissement de la majorité du personnel politique et administratif. Dans les organigrammes du ministère, les économistes, qui ont souvent fréquenté des universités étrangères et suivi les cycles de formation SAPARD, remplacent les agronomes et les anciens caciques. Dans le Plan, les trois grands postes qui avaient absorbé près de 87 % des dotations sont confirmés. Ils continuent à recevoir beaucoup d'argent mais leur place relative est réduite³⁰ et ils s'insèrent dorénavant dans un dispositif plus complexe qui dessine une politique nettement plus élaborée, divisée en quatre axes.

Le premier axe, destiné à accroître la compétitivité de l'agriculture et du secteur forestier, fournit plus de 44 % de l'effort financier. Il reprend les deux mesures de financement des grandes entreprises agricoles et agroalimentaires du plan précédent mais s'enrichit de nouveaux dispositifs qui visent cette fois les plus grosses exploitations paysannes, celles qui sont, au moins partiellement, tournées vers la commercialisation de leur production. Une série d'instruments s'adresse aux exploitations dites de semi-subsistance dont le programme estime le nombre à 350 000 en retenant une taille économique comprise entre 2 et 8 UDE³¹ : aide à la modernisation, aide aux groupements de producteurs qui cherchent à coordonner la valorisation de leurs produits, aide à l'installation de jeunes agriculteurs formés sur des exploitations « moyennes »³², aide au conseil et à la formation agricole. Ils ont pour particularité de n'exiger aucun apport financier des candidats afin

30. Ils avaient absorbé 1,3 milliard d'euros en six ans ; dans le nouveau plan, 6,1 milliards leur sont alloués pour sept ans. Si ce montant est nettement supérieur, il ne représente plus que 40 % des fonds publics alloués.

31. Une Unité de Dimension Économique correspond à une marge brute standard annuelle qui, en Roumanie, est évaluée à 1 200 euros. Le plan estime qu'un quart des exploitations dites de semi-subsistance pourraient se tourner vers la mesure 141 : elle prévoit une allocation de 1 500 euros par an pour celles qui s'engageraient à moderniser et à commercialiser leur production dont la part destinée au marché devrait s'élever à 20 % au moins.

32. Ils doivent retenir un potentiel de 6 UDE au moins et cibler une augmentation supérieure ou égale à 4 UDE.

d'éviter le blocage causé par cette contrainte lors du programme SAPARD. Les procédures et les formulaires ont été considérablement simplifiés afin de les rendre un peu plus accessibles.

Le deuxième axe inaugure un nouveau champ d'intervention – la valorisation agro-environnementale des espaces défavorisés et des paysages – qui obtient près de 26 % du total des fonds publics alloués. Son dessein est de subventionner à l'hectare la gestion traditionnelle des prairies et des pâturages dans les montagnes et leurs piémonts ou celle du delta du Danube et de son remarquable écosystème. Le programme prend en compte le patrimoine paysager et la biodiversité de qualité exceptionnelle du pays en proposant une gestion contractuelle de cette ressource naturelle aux éleveurs et petits paysans. Le montant des aides est supérieur à celui des aides directes du premier pilier de la PAC : il atteint, selon les cas, entre 50 et 125 euros par hectare, mais les conditions d'éligibilité sont identiques – 1 ha minimum par exploitation et 0,3 ha minimum par parcelle.

L'axe 3 s'écarte des objectifs agricoles et a pour cibles la diversification des économies rurales ainsi que l'amélioration des conditions de vie dans les villages auxquelles près de 28 % des fonds prévus par le Plan 2007-2013 sont attribués. Comme dans le programme SAPARD où elle avait absorbé quelque 45 % des fonds, c'est la modernisation des infrastructures physiques villageoises qui est visée. Les besoins d'équipements sont encore gigantesques et les budgets sont d'un montant correspondant. Environ 1,6 milliard d'euros de fonds publics sont affectés à cet objectif. Outre la modernisation du réseau routier et la construction de réseaux d'adduction et de traitement des eaux, ils doivent couvrir les coûts de l'amélioration des services à la population, de la rénovation intégrée des villages ou de la valorisation du patrimoine bâti. À ces mesures, sont associées celles qui concernent le développement du tourisme (6 % du total alloué) et l'aide à la création de petites entreprises artisanales ou technologiques en milieu rural (4 %). Le programme prend donc en compte la nécessité, identifiée depuis longtemps, de réduire les charges agraires par une diminution radicale de la dépendance économique des villages envers l'agriculture.

Enfin, l'axe 4 entend faire un pas supplémentaire dans la logique de développement en lançant un programme « LEADER » sur le modèle de celui expérimenté au sein de l'Union européenne depuis 1991³³. Le but est de promouvoir une démarche territoriale intégrée et participative sur la base de projets dont les objectifs et la gestion sont placés sous la responsabilité des Groupes d'action locale (GAL) composés d'acteurs publics, privés et associatifs. Prudente, la Roumanie considère que le processus n'en est qu'à sa phase exploratoire et lui consacre 2,6 % des fonds publics

33. Voir l'article de Marie-Claude Maurel dans ce même numéro.

alloués (soit près de 190 millions d'euros), tablant en outre sur une contribution du secteur privé à hauteur de 80 millions d'euros environ.

Bien que succinct, ce résumé des 815 pages du Plan national de développement rural 2007-2013 témoigne de l'ampleur des enjeux. C'est l'aptitude de l'ensemble du pays à exploiter les possibilités proposées par le Plan qui soulève le plus d'incertitude. La logique contractuelle du second pilier de la PAC exige des destinataires une démarche active de proposition. Elle met en question les institutions étatiques et la façon dont elles sauront susciter et accompagner les projets des collectivités territoriales et des acteurs économiques ; elle met aussi en question les sociétés rurales et le regard qu'elles portent sur les nouveaux horizons économiques et sociaux qui s'ouvrent ainsi à eux, sur leur volonté et leur capacité de s'en saisir. C'est de ce processus interactif que dépend ce que le jargon technocratique bruxellois nomme la « capacité d'absorption » des fonds européens.

3.2. UNE GÉOGRAPHIE DE LA « CAPACITÉ D'ABSORPTION »

Il est des mesures pour lesquelles l'utilisation des fonds européens se fera sans difficulté. L'analyse des premiers mois d'exécution du Plan national le montre. Trois priorités, qui reprennent les trois mesures phares du programme de préadhésion, ont été mises en œuvre au début de 2008³⁴. Les deux premières se rapportent à la modernisation des entreprises agricoles et agroalimentaires. À l'instar du plan 2000-2006, la géographie des projets agroalimentaires (mesure 123) suit celle des entreprises ciblées et la géographie des projets agricoles (mesure 121) reprend celle des plaines de grandes cultures et des sociétés agricoles (Figure 4). Les acteurs visés sont relativement peu nombreux, aisément identifiables et mobilisables et participent des mêmes réseaux sociaux que les responsables d'agences régionales de développement rural qui, d'ailleurs, ne se sont guère souciés d'élargir l'assiette des bénéficiaires au-delà des grandes sociétés : très rares sont les exploitations individuelles qui savent profiter de cette mesure. La troisième priorité (mesure 322) intéresse les collectivités territoriales. La carte de la première session de sélection atteste de l'importance, dans ce cas, de la mobilisation de l'appareil institutionnel. Dans deux régions (le Nord-Est et le Nord-Ouest), elle a été maximale : dans chacune, le nombre des projets déposés dépasse celui de toutes les autres régions réunies

34. Il s'agit de la mesure 121 de modernisation des exploitations, de la mesure 123 de modernisation des filières agroalimentaires et de la mesure 322 de rénovation villageoise. Lors des trois premières sessions organisées en 2008, 545 projets ont été déposés par les communes pour moderniser leurs routes et installer ou étendre leurs réseaux d'adduction d'eau ; 127 ont été sélectionnés (23 % des dossiers soumis) pour un montant total de plus de 310 millions d'euros. Les entreprises ont également été promptes à se présenter au guichet : pour les mesures 121 et 123, 74 et 62 millions d'euros ont été respectivement contractualisés par 775 exploitations agricoles (37 % de dossiers acceptés) et 62 entreprises agroalimentaires (67%).

et plus d'une vingtaine de communes ont reçu des dotations s'élevant à 2 millions d'euros en moyenne. À l'inverse, les régions Centre, Sud-Est et Sud sont restées inertes : les besoins n'y sont pas moindres mais les projets sont rares, voire inexistants. La réactivité institutionnelle des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest a été légèrement supérieure. Ces différences géographiques sont toutefois appelées à s'estomper au fil des sessions, le temps que le pilotage national atteigne le niveau d'efficacité requis. La mise en œuvre de cette troisième priorité ne posera pas de problème. Comme pour les deux premières, les procédures ont été rodées lors du programme SAPARD et sont aujourd'hui routinières. L'enjeu désormais est le suivi et le contrôle de l'usage des fonds³⁵.

Les mesures qui s'adressent aux villageois – les petits agriculteurs et entrepreneurs touristiques que le programme entend faire émerger dans les villages et entrer dans une dynamique économique d'investissement et de croissance – sont, en revanche, beaucoup plus complexes. Mis bout à bout, ces dispositifs mobilisent presque la moitié des fonds alloués mais ils touchent des acteurs d'une tout autre nature. Leur niveau de qualification et leur socialisation ne les préparent en rien au formalisme administratif du programme. Leur nombre – plusieurs centaines de milliers – modifie complètement l'ordre de grandeur. Cela exige des institutions un niveau de mobilisation très supérieur pour informer et convaincre une multitude d'acteurs puis accompagner pas à pas des villageois que la rude expérience collectiviste a rendu méfiants à l'égard de toute institution étatique promettant des lendemains qui chantent. Dans ce but, l'Agence de développement rural responsable du programme a instauré un réseau dense de relais qui doivent mailler le territoire dans ses moindres recoins. Les sept agences régionales du programme SAPARD ont essaimé dans tous les départements. Des milliers d'agents ont été recrutés et sont chargés, au niveau local, de faire de la publicité pour le programme auprès des villageois et de les persuader de s'engager contractuellement. Est-il nécessaire de rappeler que, avant de devenir violemment coercitive, la première phase de la collectivisation socialiste avait emprunté des voies similaires et envoyé en grand nombre des « activistes du Parti » dans les campagnes pour obtenir des paysans qu'ils s'engagent à entrer dans les coopératives en échange d'une promesse de modernisation et au nom du progrès. Bien sûr, la similitude s'arrête là mais elle n'est pas fortuite. La Roumanie est, une fois encore, confrontée au défi de la gestion politique de grandes masses paysannes dans le cadre d'un projet de transformation rapide des campagnes ; pour le relever, l'État envoie derechef ses missionnaires. Certes, à la différence de ceux de l'époque de la collectivisation, ils ne viennent pas

35. La suspension par la Commission européenne du versement des fonds SAPARD entre juillet et septembre 2008 en raison des irrégularités constatées lors de contrôles montre à quel point la vigilance reste de mise.

s'emparer des terres et de l'outillage agricole mais apporter des euros. En contrepartie, ils n'en exigent pas moins des signatures, des promesses de résultat, des engagements pour l'avenir que les villageois verront à travers le prisme de leur expérience précédente et des décennies d'un collectivisme mensonger et prédateur. La logique du contrat a été trop durablement pervertie pour pouvoir refaire sens aisément et ses promoteurs ne sauraient ignorer aujourd'hui le mélange de méfiance et de ruse qui régit depuis fort longtemps les rapports des villageois avec les instances supérieures quelles qu'elles soient. Le processus étant à peine amorcé, il serait prématuré de se prononcer mais l'on peut d'emblée faire l'hypothèse que sa réussite dépendra beaucoup des agents placés en position médiane. Dans ces conditions, la confiance nécessaire à la constitution d'un groupement de producteurs ou à l'adoption durable de pratiques agricoles s'établit bien davantage dans une relation personnelle qu'en référence à un document signé. Cela suppose de la patience et le temps (long) d'acquérir une réputation : la longévité à son poste d'un agent médiateur, la modestie de son approche, son respect de la parole donnée ou son intelligence de la société locale auront sans doute plus d'impact que ses arguments de gestionnaire.

Le degré de difficulté dépend toutefois étroitement des lieux et de la géographie de l'intégration des économies villageoises. La carte des types d'espaces ruraux et celle de la polarisation des espaces agricoles publiées dans l'*Atlas de la Roumanie* (Rey *et al.*, 2007, pp. 72 et 73) en décrivent les traits principaux. Aux périphéries des villes, se sont constituées des ceintures maraîchères et laitières d'une agriculture dorénavant tournée vers les marchés urbains. Tel est aussi le cas de petits bassins spécialisés plus excentrés qui valorisent de longue date une ressource particulière : villages de maraîchers « bulgares » sur des affluents du Danube ou communautés d'éleveurs fromagers sur les hauts versants carpatiques constituent autant de collectivités prospères dont la qualité des produits a fait la réputation sur les marchés des grandes villes. C'est sans doute là que se recruteront les entreprises que visent les mesures 141 de soutien aux exploitations de semi-subsistance, 112 de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs et 142 de promotion de groupements de producteurs. Ces derniers, qui seraient indispensables pour satisfaire une demande agroalimentaire de plus en plus structurée³⁶, seront probablement difficiles à constituer tant les petits exploitants de ces espaces ont construit leur modèle et tiré leur fierté de leur mérite individuel en opposition aux coopératives. Cependant, leur ouverture déjà ancienne au marché, leur besoin de numéraire pour se moderniser les disposent en faveur de la logique entrepreneuriale que leur propose le programme. De même, les régions touristiques du nord des Carpates (dans les Bucovines et

36. L'explosion spectaculaire du nombre des hypermarchés a développé une demande en produits agroalimentaires standardisés qui, pour le moment, n'est satisfaite que par des importations provenant de l'Europe de l'Ouest ou de pays voisins (Hongrie et Turquie notamment).

les Maramureș), en Transylvanie ou sur les côtes de la mer Noire connaissent déjà une forme d'intégration économique qui les y prépare. Le développement de l'accueil au village, l'apparition de pensions familiales ou la spécialisation de villages dans l'artisanat d'art traditionnel ouvrent la voie à des projets individuels d'investissement que peuvent soutenir les aides de l'axe 3 destiné à diversifier les économies villageoises. Ces différents types d'espaces sont plus ou moins vastes : ils s'appuient souvent sur des traditions et des spécialisations économiques très localisées qui animent un village et non son voisin. Autant d'isolats dont les agences de développement devront s'employer à mobiliser le dynamisme.

Partout ailleurs, domine un dualisme agraire partagé entre logique capitaliste des très grandes sociétés et logiques paysannes du *microfundium* villageois. Sur l'arc des grandes plaines qui s'étendent à la périphérie de l'anneau carpatique, une agriculture de grandes entreprises se consolide jour après jour. Le *microfundium* y est marginal et de subsistance, aux mains d'une paysannerie paupérisée et vieillie que le programme ne cherche même pas à atteindre. En revanche, dans les piémonts et les collines, sur le plateau moldave ou dans le bassin transylvain, l'agriculture paysanne est quasi exclusive : fortes charges agraires, blocage du marché foncier et très faible niveau de capitalisation se combinent pour empêcher les processus d'agrandissement et d'intégration économique. Les familles ne peuvent compter que sur leur travail pour assurer leur subsistance. Pourtant, dans ces régions rurales, la démonétisation n'est plus celle décrite en début d'article ; l'argent circule, envoyé par les jeunes actifs qui ont massivement émigré (Mihăilescu 2000 ; Diminescu, 2001 ; Potot, 2007). Il alimente la construction de maisons neuves et la consommation, courante ou ostentatoire, mais très peu l'investissement productif dans un secteur agricole paralysé par le manque de terre et l'absence de perspectives. Le programme table sur l'expérience des migrants³⁷ pour éveiller une dynamique entrepreneuriale, notamment dans les secteurs non agricoles. La démultiplication de ces expériences individuelles de migration introduit indéniablement de nouveaux savoir-faire, transforme les horizons d'attente, modifie individuellement et collectivement la perception des possibles et des ressources valorisables. Notons toutefois que ces « sociétés sur le qui-vive » (Hirschhausen, 2006), rompues à l'art d'aller cueillir, parfois très loin, des ressources (Diminescu, 2001), hésitent en revanche à s'engager dans des projets d'accumulation lente et durable dans des campagnes où, jusqu'à présent, l'histoire ne l'a guère permis (Rey, 1992).

37. Nombreux sont ceux qui vont et viennent entre leur pays d'accueil et la Roumanie.

3.3. NIVEAUX D'INTERVENTION PUBLIQUE ET DE CONSTRUCTION DES SOCIÉTÉS RURALES

Pour l'essentiel, le Plan de développement rural s'adresse individuellement aux acteurs économiques. Seule la mesure 322 de rénovation villageoise est destinée aux communes. Pour le reste, qu'il s'agisse de la modernisation agricole, de la protection des milieux et des paysages ou de la diversification de l'économie, la politique mise sur la prolifération des initiatives individuelles. Entre le niveau national de définition des priorités et de sélection des projets et le niveau individuel de dépôt des demandes, il n'y a aucun échelon médian pour coordonner les choix. Le réseau régional des agences de développement local n'a qu'une fonction de relais pour inciter les acteurs, les informer et les accompagner dans leur procédure de demande ; le niveau départemental des directions de l'Agriculture est court-circuité et doit se contenter d'une fonction de déconcentration des agences régionales ; celui des communes, qui avait pris en charge la gestion de la décollectivisation, est également ignoré. Ainsi, les deux niveaux en mal de consolidation de la gestion territoriale roumaine (Boulineau & Suci, 2008) sont tenus à l'écart. Cette configuration reproduit celle qui prévaut en Europe dans l'application du second pilier de la PAC. Cependant, elle prend généralement place dans des dispositifs complexes qui associent d'autres outils fonctionnant à des échelons locaux : les aires d'appellation d'origine contrôlée, les parcs régionaux, les grands sites protégés, etc. sont autant d'institutions intermédiaires qui créent des niveaux moyens de gestion coordonnée de l'espace et de valorisation des ressources spécifiques. Dans le cas roumain, le Plan de développement rural accapare, dans son domaine, l'essentiel de l'effort financier national.

Il existe toutefois une exception : l'axe 4 du programme propose la médiation d'un niveau collectif, celui des Groupes d'action locale (GAL) constitués selon les principes du programme LEADER. Ce niveau, qui doit favoriser le montage de projets de développement endogènes et participatifs à l'échelle des territoires de 10 000 à 100 000 habitants, ne repose pas sur les maillages administratifs mais sur le regroupement spontané d'initiatives locales d'acteurs publics et privés. À terme, le Plan prévoit d'en faire son principal instrument d'identification et de valorisation collective de nouvelles ressources, qu'elles soient patrimoniales, paysagères, culturelles ou agricoles, mais il ne s'est jusqu'ici engagé qu'avec une extrême prudence. Pour l'instant, il ne consacre en effet que 2,6 % de son budget à l'information et à l'initiation à ce nouveau mode de gestion des territoires.

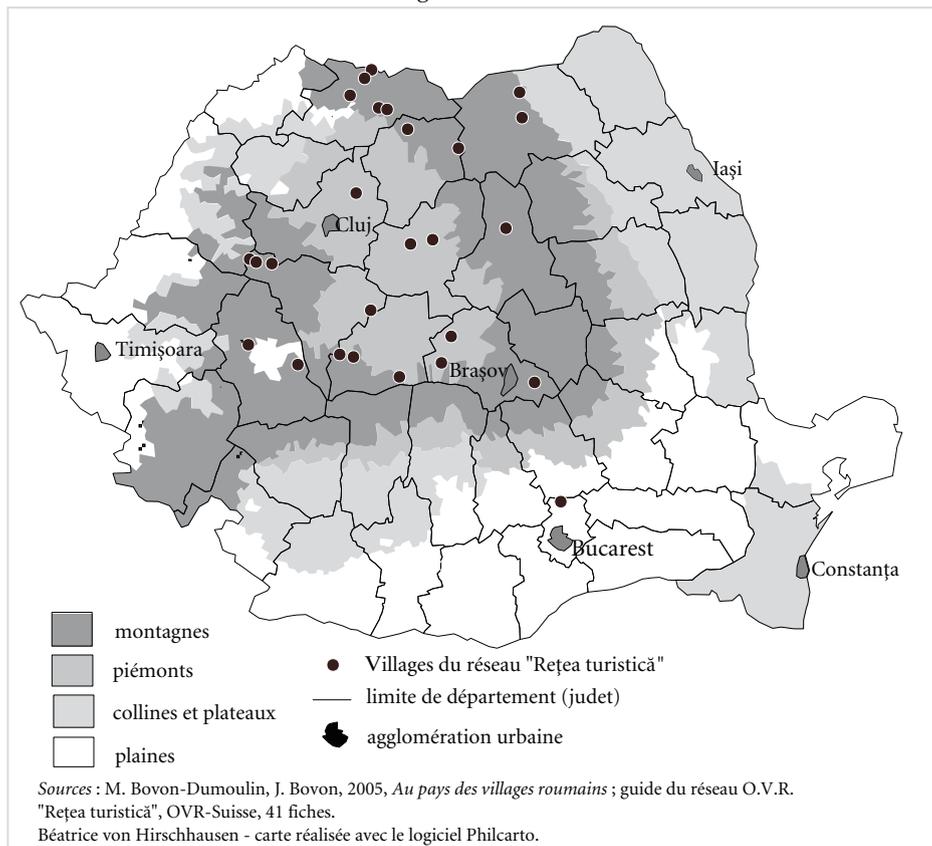
Quoi qu'il en soit, la dynamique du changement dépend encore des institutions étatiques. 121 projets de GAL ont été retenus (Figure 6) dont les animateurs et membres actifs bénéficieront de formations aux objectifs et aux méthodes de cet instrument. La liste des participants sélectionnés lors

des deux premières sessions organisées en 2007-2008 révèle le poids des représentants des administrations publiques comparativement aux quelques militants issus d'ONG locales. Grâce à ce dispositif, les collectivités territoriales peuvent de nouveau intervenir dans les politiques de développement économique ; certains départements (*judete*) ne s'y sont d'ailleurs pas trompés, entreprenant de mailler leur territoire de projets de GAL. À l'heure actuelle, les formations proposées recourent toujours à des présentations audiovisuelles très normées et simplement traduites de l'anglais pour transmettre les canons de leur modèle sans même chercher à réfléchir aux conditions particulières de son application en Roumanie. Le transfert mériterait pourtant qu'on s'y arrête. Il a été conçu pour les campagnes occidentales où un nombre restreint d'acteurs munis d'un capital social, symbolique ou financier peut, sur la base de négociations interpersonnelles, lancer un projet à l'échelle d'un territoire régional. Cela suppose des pratiques d'échange, de contrat, de projet fondées sur des relations de concurrence et de complémentarité. Dans le cas roumain, l'émiettement extrême des structures d'exploitations disperse la gestion des espaces entre une multitude de microacteurs dépourvus de la dimension, de la liberté financière, du savoir-faire ou des positions de pouvoir qui leur permettraient de prendre part aux décisions des GAL. L'absence d'instances de représentation et d'acteurs intermédiaires empêche leur accès aux ressources du savoir et pourrait bloquer les mécanismes d'identification locale dont les GAL sont censés être les porteurs. Des projets beaucoup moins ambitieux, montés dans des cadres associatifs, l'ont déjà montré : dans leur très grande majorité, les villageois s'identifient difficilement à des objectifs de valorisation collective dont ils soupçonnent vite leurs instigateurs de vouloir les gruger. Cette difficulté renvoie à une fracture qui, de longue date, s'est approfondie entre le « nous » villageois et le « eux » de ceux qui savent, ceux qui peuvent, ceux qui ont accès aux ressources. Sans une réflexion poussée et imaginative sur les moyens d'organiser la représentation villageoise, le risque est grand d'une application mimétique d'un modèle vidé de sa substance.

ANNEXES

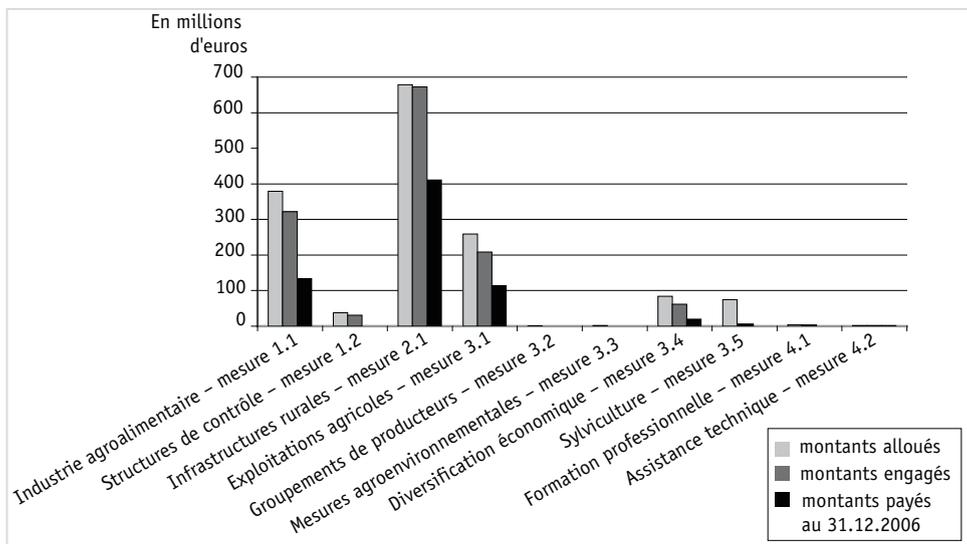
FIGURE 1

*L'exemple d'un projet de développement rural associatif :
le réseau des communautés villageoises de tourisme vert «Retea turistica »*



Retea turistică (Réseau touristique), mis en place dans le cadre des jumelages « Opération villages roumains-Suisse », est un exemple de projet issu du mouvement associatif qui consiste à développer l'agritourisme villageois. Son originalité réside dans son caractère communautaire : plusieurs familles proposent des chambres d'hôtes et reversent une partie de leurs bénéfices pour financer des projets de développements locaux et la promotion du réseau. *Retea turistica*, devenu un label de qualité, a contribué à l'élaboration de normes agritouristiques nationales et à la création progressive, sur l'arc intérieur des Carpates, d'un circuit de tourisme rural susceptible d'attirer une clientèle internationale. Il participe ainsi à la création d'une nouvelle ressource alors que, faute d'initiatives de ce type, d'autres régions au potentiel touristique pourtant élevé (comme par exemple le delta du Danube) ne proposent rien de comparable. Son rayonnement dépasse les quelque 25 villages qu'il réunit et repose sur l'engagement passionné de quelques acteurs, sur place et en Suisse, qui sont parvenus à le pérenniser.

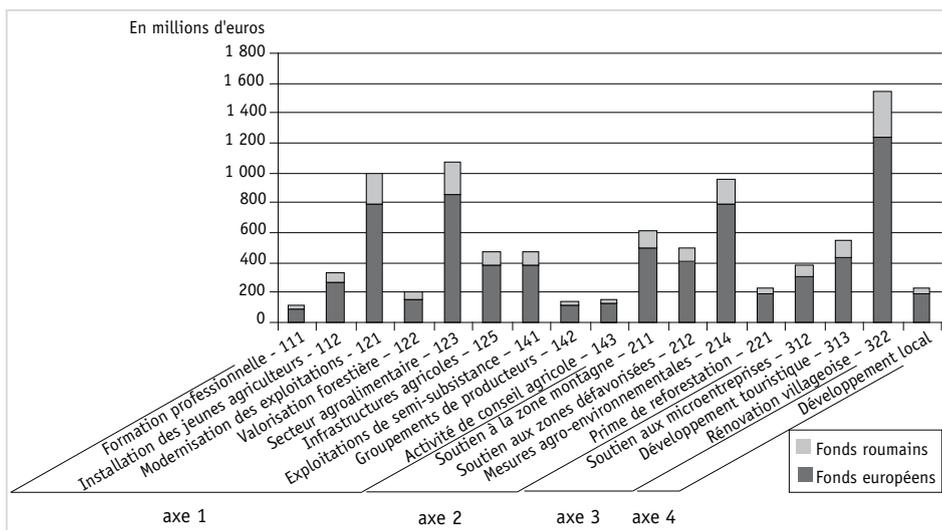
FIGURE 2
Le financement du programme SAPARD 2000-2006



Sources : Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale, Autoritatea de Management pentru Programul SAPARD, 2008.

Béatrice von Hirschhausen, Centre Marc Bloch, Berlin.

FIGURE 3
Les fonds alloués par le Plan national de développement rural 2007-2013 dans le cadre du second pilier de la Politique agricole commune



Source : Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale, 2008.

Béatrice von Hirschhausen, Centre Marc Bloch, Berlin.

FIGURE 4

*Les premiers effets du Plan national de développement rural
La mesure 121 de « modernisation des exploitations agricoles »*

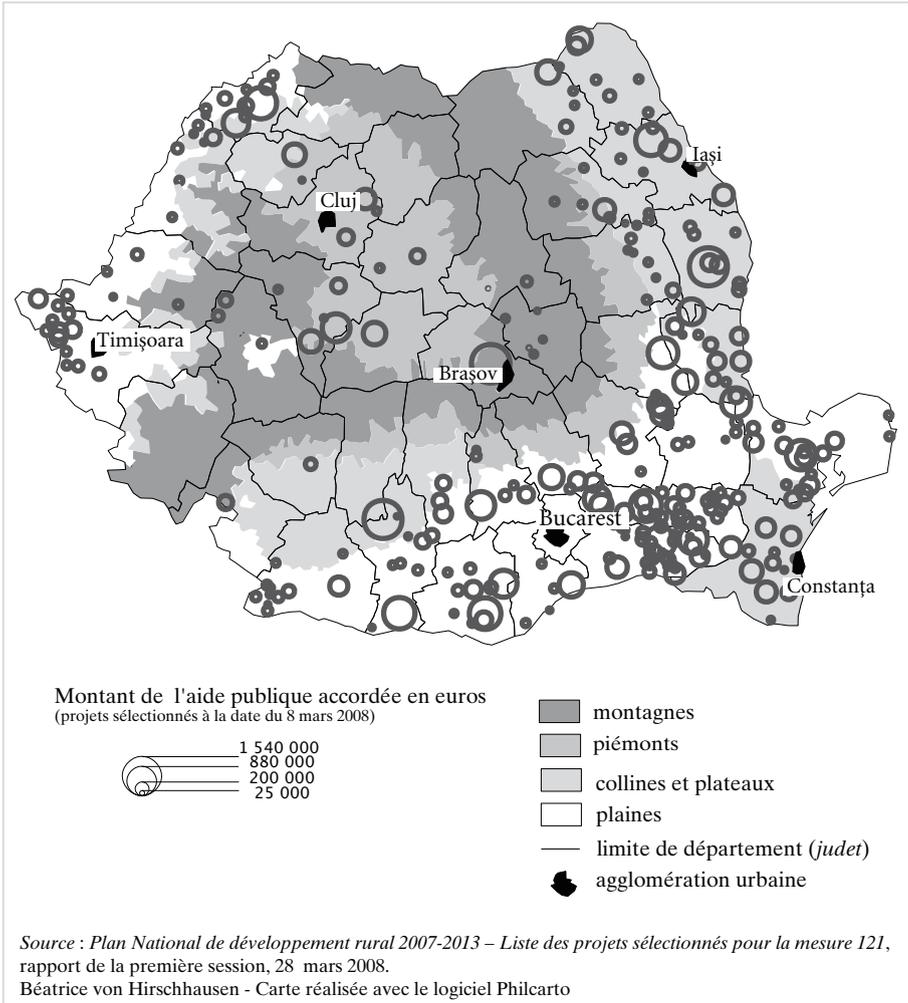


FIGURE 5
*Les premiers effets du Plan national de développement rural
 La mesure 322 de « rénovation et de développement villageois »*

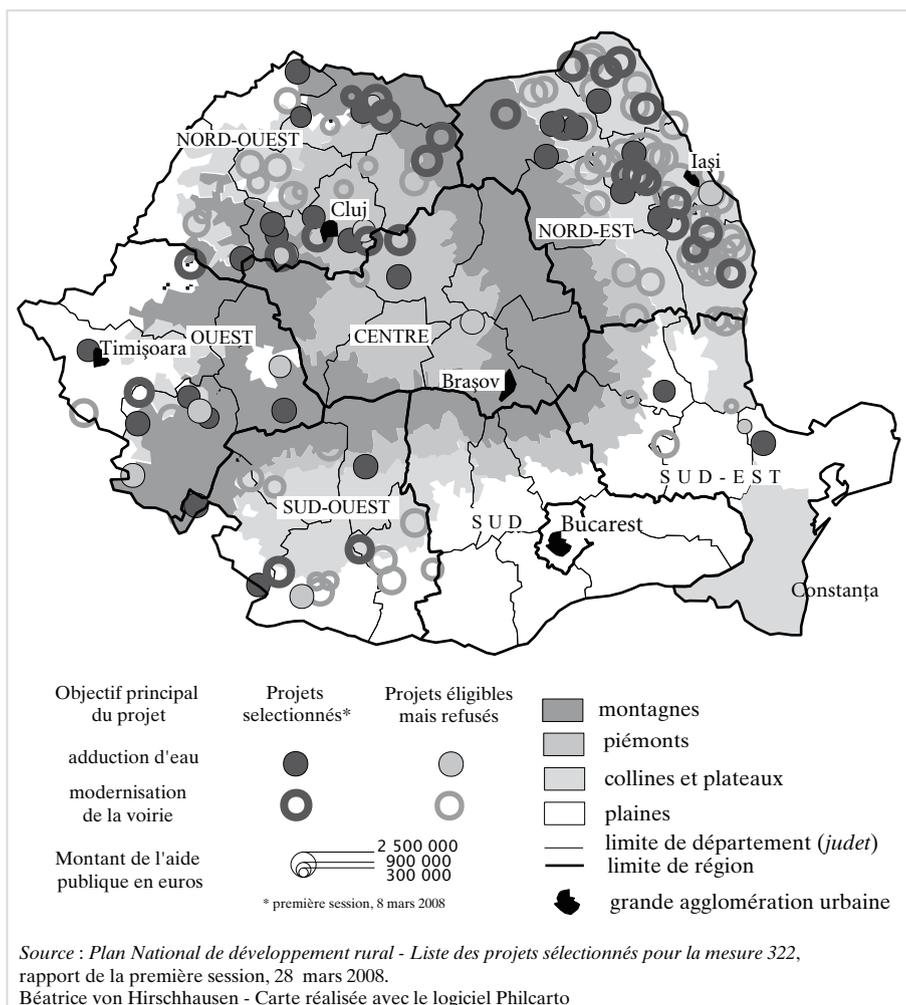
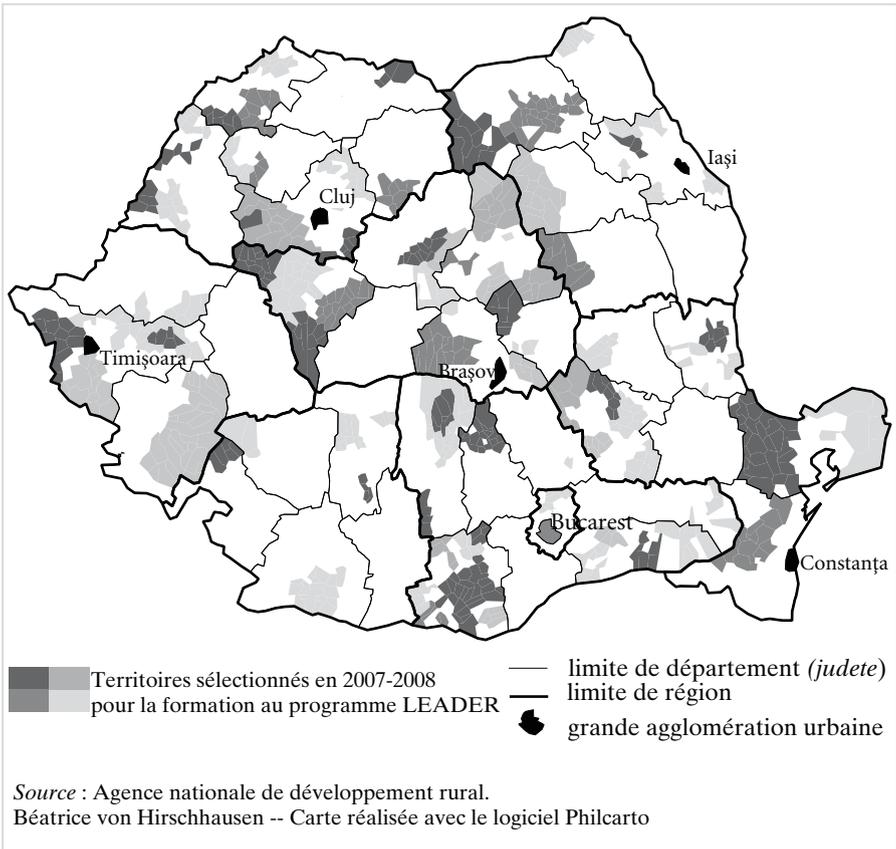


FIGURE 6
 Le lancement du programme Leader en Roumanie



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOULINEAU E. & SUCIU M. (2008), « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'eupéanisation », *L'Espace géographique*, n° 4, pp. 349-363.
- CHIRCA C. & TESLIUC E. D., coord. (1999), *From a Rural Poverty to Rural Development*, Bucharest: The World Bank and National Commission for Statistics, Working Paper, 131 p.
- Comisia națională pentru statistică (1990), *Anuarul statistic al României 1990*, București, pp. 410-415.
- DIMINESCU D. (2001), « L'installation dans la mobilité : les savoir-faire migratoires des Roumains », *Migrations Société*, vol. 13, n° 74, pp. 107-117.
- DUMITRU M., DIMINESCU D. & LAZEA V. (2004), *Dezvoltarea rurală și reforma agriculturii românești* (Développement rural et réforme de l'agriculture en Roumanie), Institut European din România – Centrul Român pentru Politici Economice, 29 p. ; <http://www.cerope.ro/pub/study54ro.htm>
- FRELASTRE G. (1977), *Paysans et collectivisme*, Paris : Éd. Cujas, 285 p.
- Ghib M-L. (2007), *Restructuration foncière de l'agriculture en Roumanie : analyse de la mesure de rente viagère*, mémoire de recherche, Master EGT, Université de Bourgogne, Tapuscrit, 76 p.
- HIRSCHHAUSEN B. von (1997), *Les nouvelles campagnes roumaines : paradoxes d'un retour paysan*, Paris : Belin, coll. « Mappemonde », 240 p.
- HIRSCHHAUSEN B. von (2006), « Des sociétés sur le qui-vive : territoires, mobilités et ressources en Europe centrale et orientale », *La Nouvelle Alternative*, vol. 21, n° 71, pp. 7-10.
- HIRSCHHAUSEN B. von (2008), « Intégrer les campagnes bulgares et roumaines : le défi de leurs différences », *L'Espace géographique*, n° 4, pp. 297-312.
- MIHĂILESCU V. (2000), « La maïsine diffuse – du communisme au capitalisme : question et hypothèses », *Balkanologie*, vol. IV, n° 2, pp. 73-90
- MUNGIU-PIPPIDI A. & ALTHABE G. (2004), *Villages roumains. Entre destruction communiste et violence libérale*, Paris : L'Harmattan, coll. « Anthropologie critique », 265 p.
- OTIMAN P. I. (1997), *Dezvoltarea rurală în România* (Le développement rural en Roumanie), Timișoara: Agroprint.
- POULIQUEN A. (2001), « L'agriculture néo-paysanne roumaine : le tampon social contre la relance globale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 32, n° 2, pp. 121-153
- POTOT S. (2007), *Vivre à l'Est, travailler à l'Ouest. Les routes roumaines de l'Europe*, Paris : L'Harmattan, 232 p.
- REY V. (1992). « L'Europe de l'Est, l'Europe de l'Entre-Deux », in A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain, dir., *Encyclopédie de géographie*, Paris : Economica, pp. 827-840.

- REY V., GROZA O., IANOS I. & PATROESCU M., dir. (2007), *Atlas de la Roumanie*, Paris : La documentation française/CNRS-GDRE S4, coll. « Dynamique du territoire », 211 p., 250 cartes, 24 graphiques et 1 tableau (2^e édition).
- SANDU D. (1999a), « Dezvoltare și sărăcie în satele României » (Développement et pauvreté dans les villages roumains), *Sociologie Românească*, n° 4, pp. 117-138.
- SANDU D., coord. (1999b), *The villages of Romania: Development, Poverty and Social Capital. Updating Targeting for Romanian Social Development Fund*, Bucharest: World Bank Report, 67 p.
- TCHAIANOV A. (1925), *L'organisation de l'économie paysanne*, Paris : Librairie du Regard (édité en 1990 en français à partir de l'original russe de 1925), 344 p.

Sources documentaires dépouillées (classées par date de parution)

- Guvernul României (2000), *Planul național pentru agricultura și dezvoltare rurală 2000-2006* (Plan national pour l'agriculture et le développement rural), București.
- *Diagnoza spațiului rural. România* (Diagnostic de l'espace rural. Roumanie), noiembrie 2000, pp. 1-97 ; <http://www.apdrp.ro/content.aspx?lang=RO&item=1594>
 - *Anexe*, noiembrie 2000, pp. 387-471.
 - *Planul de dezvoltare rurală al României – Evaluare ex-ante* (Plan de développement rural de la Roumanie – une évaluation *ex ante*), noiembrie 2000, pp. 472-505
- Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale, Autoritatea de Management pentru Programul SAPARD (2005), *Actualizarea evaluării intermediare a programului special de pre-aderare pentru agricultura și dezvoltare rurală în România pe perioada 2000-2005* (Actualisation de l'évaluation intermédiaire du programme spécial de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural en Roumanie en 2000-2005), februarie, 71p.
- Ministry of Agriculture, Forests and Rural Development (2006), *National Plan for Agriculture and Rural development over the 2000-2006 period under the EU special accession program for agriculture and rural development (SAPARD)*, Revised version, 7th of July, 650 p.
- Ministry of Agriculture, Forests and Rural Development, Managing Authority for SAPARD Program (2006), *Annual report on SAPARD Programme implementation in Romania – 2005*, December, 150 p.
- Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale (2008), *Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013*, versiune consolidată, februarie, număr CCI 2007RO06RPO01, 815 p.
- Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale, Autoritatea de Management pentru Programul SAPARD (2008), *Raportul anual privind implementarea programului SAPARD în România în anul 2006*, versiune consolidată, martie, 154 p.