Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2008, vol. 39, n° 4, pp. 5-11

# Avant-propos

*Guillaume LACQUEMENT et Béatrice von HIRSCHHAUSEN*

Près de vingt ans après la décollectivisation des agricultures et la fin de la gestion administrée des économies locales, où en sont les campagnes d'Europe centrale et orientale ? Leur intégration dans l'Union européenne, d'abord à la suite de la réunification allemande puis des deux vagues d'élargissement de 2004 et 2007, pourrait laisser penser que la question de leur singularité est close et renvoyée aux habituels différends qui animent les négociations intergouvernementales autour de la Politique agricole commune (PAC). Selon cette hypothèse, l'autonomisation des acteurs économiques, la transformation juridique des entreprises collectives et le retour à la propriété privée des moyens de production ont réduit la différence agricole ; la restauration de la démocratie locale et de l'autonomie financière des collectivités territoriales ont parachevé la transition politique ; la transposition dans les droits nationaux de l'acquis communautaire consolidé autour de la PAC et de la politique régionale de l'Union a fini de normaliser les régimes de régulation territoriale et il n'y a donc plus lieu de traiter spécifiquement des espaces ruraux centre- et est-européens, désormais pris dans les mêmes filets des interdépendances européennes et mondiales. Ce numéro de la *Revue d'études comparatives Est-Ouest* prend le parti opposé de ce raisonnement : il considère la communauté d'expérience des pays européens de l'ancien bloc de l'Est et choisit de traiter des transformations spécifiques induites par l'intégration des campagnes post-collectivistes.

En effet, par-delà la diversité des trajectoires nationales de sortie du socialisme et des voies empruntées pour décollectiviser les agricultures, libéraliser les économies et décentraliser les États, on peut observer, dès

ARTICLE ON LINE

le début des années 1990, *des parallélismes dans les évolutions des différentes politiques agricoles et rurales*. Partout, le devenir des campagnes a été confié aux ministères de l'Agriculture, dans la lignée d'une tradition socialiste qui avait placé la modernisation rurale sous la tutelle des entreprises collectives. Partout, la décollectivisation a été marquée par la croyance en l'efficacité du marché pour rétablir une économie agricole digne de ce nom et des campagnes prospères. Partout, en conséquence, les politiques nationales se sont focalisées sur les enjeux fonciers et productifs de la transformation juridique des unités de production en marginalisant la dimension sociale et territoriale de la question rurale[1]. On retrouve ces parallélismes dans la seconde moitié des années 1990, époque à laquelle s'opère un déplacement des préoccupations rurales vers d'autres secteurs d'activité et émerge une réflexion sur les moyens de développer économiquement des communautés rurales durement affectées par le changement agraire[2]. La perspective de l'adhésion stimule la réflexion prospective et produit dans la foulée, et de manière cette fois attendue, la formulation parallèle de plans pluriannuels de développement rural et agricole qui supposent l'institution d'instruments politiques *ad hoc*[3]. Au cours des décennies 1990 et 2000, l'ensemble de ces évolutions a mis en jeu *une dynamique quasi synchrone de transformation du rapport politique et social à la ruralité que nous qualifions ici de changement de paradigme* et que nous nous proposons d'expliciter à l'aide d'une série d'articles traitant de six des dix pays concernés.

Les analyses font apparaître deux types de mécanismes en mesure d'expliquer la mutation à l'œuvre. *Une première série de causes relève du registre économique et social*. L'émergence d'une préoccupation ruraliste plus complexe a pris corps dans le contexte d'une crise de transformation dont les acteurs politiques découvraient qu'elle ne serait pas seulement de « transition ». Passé le temps de « l'optimisme institutionnel »[4] des premières années postsocialistes où dominait, au sein de la plupart des gouvernements comme parmi les experts diligentés pour les conseiller, la foi en l'efficacité radicale des instruments de régulation occidentaux pour rétablir la prospérité, il a bien fallu se rendre à l'évidence : un traitement purement juridique de la transformation agricole ne suffirait pas. Par ailleurs, la géographie des ressources territoriales a été redessinée à la fois par la

1. Marie-Claude Maurel, *La transition post-collectiviste. Mutations agraires en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Pays de l'Est », 1994, 354 p. ; Violette Rey, *Nouvelles campagnes de l'Europe centre-orientale*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Espaces et milieux », 1996, 244 p.
2. Marie-Claude Maurel et Guillaume Lacquement, *Agriculture et ruralité en Europe centrale*, Paris, Aux lieux d'être ; Prague, Cefres, 2007, 164 p. et atlas de 24 planches couleur.
3. *Ibid*.
4. Pierre Kende, « L'optimisme institutionnel des élites postcommunistes », in Yves Meny, dir., *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 239.

reconfiguration géopolitique et par l'effondrement du système administré de division du travail qui a radicalement transformé la répartition, le contenu et le niveau de l'emploi rural. De productrice de ressources agricoles particulièrement prisées en régime de pénurie, les campagnes sont devenues des espaces en quête de ressources valorisables, sollicitant non plus la compétence technique d'agronomes et de gestionnaires mandatés par le pouvoir central mais l'imagination d'acteurs économiques inventifs et informés, à l'affût d'une demande située sur des marchés plus ou moins lointains. La conversion aux démarches du développement local est pour une large part le fait de ce retournement de situation.

Toutefois, elle est aussi portée par *un second type de mécanismes, situés cette fois sur le terrain politique et symbolique des processus d'imitation et de circulation des modèles* qui sous-tendent l'action des gouvernements et, plus généralement, les modes de régulation de l'action publique. S'agissant de la politique rurale, des mécanismes de transfert de modèles, d'instruments et de pratiques occidentaux sont à l'œuvre depuis les premières réformes postsocialistes selon trois vecteurs principaux. Ils procèdent d'abord par imitation, notamment à travers les politiques inspirées par un puissant désir de « rentrer dans l'Europe » et par la volonté de reproduire les modèles occidentaux de modernité politique et économique. Ils procèdent aussi, dans le cadre de l'intégration européenne, par transfert normatif de dispositifs institutionnels tels les programmes de préadhésion (PHARE, SAPARD), relayés par les programmes nationaux puis par les programmes d'intervention communautaire (LEADER+[5] par exemple) qui, dans les anciennes campagnes socialistes, encadrent la transmission et la diffusion de nouvelles pratiques de développement local. Ils cheminent enfin *via* ces « entrepreneurs de transfert »[6] que sont les bureaux d'étude et les sociétés de consultants internationaux qui font valoir leur expertise auprès des nouveaux États membres ou auprès des acteurs locaux et régionaux et véhiculent des grilles d'analyse et des solutions standardisées.

En cela, le changement de paradigme qui transforme en profondeur le rapport à la ruralité dans les campagnes centre- et est-orientales participe des mécanismes plus généraux de transfert de politiques publiques et de formes juridiques. L'étude de ces mécanismes fait l'objet d'une volumineuse littérature centrée sur l'hypothèse d'un mouvement de convergence institutionnelle et d'homogénéisation des modes de pilotage de l'action publique à l'échelle continentale et mondiale[7]. Cette hypothèse invite en particulier à inscrire le changement de paradigme dans une trajectoire

5. Liaisons entre Actions de Développement de l'Économie Rurale 2000-2006 et 2007-2013.
6. David Dolowitz, David Marsh, "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, Vol. 44, n° 2, 1996, pp. 343-357.
7. Thierry Delpeuch, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy tansfer studies* », *Critique internationale*, 2009, à paraître.

d'européanisation telle qu'elle est définie par Sabine Saurugger et Yves Surel[8] à partir de Claudio Radaelli[9] et de Tanja Börzel et Thomas Risse[10], c'est-à-dire comme un ensemble de processus interactifs de production et d'incorporation de modèles politiques, de normes et de pratiques construits à l'échelle européenne. Les analyses les plus élaborées dans ce domaine insistent sur le caractère multiscalaire des processus à l'œuvre, dans un jeu de va-et-vient entre le niveau communautaire, les configurations politiques nationales – dans leur propension à capter et à produire des matériaux cognitifs ou des modèles normatifs –, les dispositifs locaux et les destinataires des actions engagées. En raison de sa richesse conceptuelle, cet outillage s'avère particulièrement efficace pour penser la transformation des politiques et notamment celle des politiques publiques territorialisées dans les nouveaux pays membres. On ne peut toutefois le solliciter au-delà de son objet et le mobiliser pour saisir la dimension géographique de la question du développement local. Plus précisément, il ne peut dire si les processus supposés d'homogénéisation des politiques débouchent sur celle des sociétés et des territoires. Il se focalise sur la dimension intentionnelle du jeu des acteurs mais se désintéresse des logiques proprement géographiques de construction des différences à partir d'une même intention politique.

C'est pourquoi les auteurs du présent dossier ont choisi d'aborder le changement en cours moins du point de vue de la circulation des modèles, des normes et des pratiques que de celui de leur application dans la diversité morphologique et géographique qui les caractérise. Ils prennent acte de la diffusion de nouveaux modèles de gestion des espaces ruraux et envisagent leurs effets sur le territoire. Ils ne cherchent pas tant à identifier les processus de convergence qu'à considérer, sur la base d'études de cas, les mécanismes spécifiquement nationaux, régionaux ou locaux de reconstruction du rapport à la ruralité. Ce faisant, les contributions tendent à insister sur le rôle décisif des conditions de réception. L'analyse empirique et la recherche monographique sur lesquelles elles se fondent révèlent en effet le caractère sélectif et les limites du processus de transfert. Trop conformiste, la démarche de développement local peut se restreindre à un formalisme étroit qui confine alors au mimétisme et réduit le territoire local à l'état de support pour l'application de formules d'aménagement clé en main comme le montrent certaines expériences de coopération transfrontalière. Elle peut également conduire à

8. Sabine Saurugger et Yves Surel, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, 2006, pp. 179-211.
9. Claudio Radaelli, "The Europeanization of Public Policy", in Kevin Featherstone, Claudio Radaellli, eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56.
10. Tanja Börzel, "Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies,* Vol. 40, n° 2, 2002, pp. 193-214 ; Tanja Börzel, Thomas Risse, "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", in Kevin Featherstone, Claudio Radaellli, eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 57-80.

la confiscation du pouvoir local et de l'action d'aménagement par une nouvelle élite locale – une « classe de projets » pour reprendre l'expression du sociologue hongrois Imre Kovach[11] – qui s'insère dans les réseaux politiques et professionnels et maîtrise les circuits de l'information. Parfois, cette élite fait de l'implication des sociétés locales un simple alibi et dénature le caractère *a priori* endogène de l'initiative. Par ailleurs, le transfert de modèle exige l'émergence de leaders locaux et une mobilisation collective qui, paradoxalement, sont inhibées dans les sociétés de « retour paysan »[12] : en Roumanie, l'émiettement des structures de propriété et d'exploitation agricole pousse les sociétés locales à se replier sur leur survie économique immédiate et ferme l'horizon du projet alors que celui-ci suppose, au contraire, la mobilité géographique et la volonté de rechercher de nouvelles ressources économiques ou des potentialités de développement. Enfin, les pratiques de développement local, même purement mimétiques, sont impossibles en l'absence d'autonomie communale et de démocratie locale lorsque, comme en Lituanie, l'échelon de la commune n'est pas reconnu dans le système politico-administratif. La vacance de l'échelon local donne alors naissance à des formes originales de mobilisation des sociétés locales.

La structuration politique et sociale des espaces ruraux module les conditions de réception des modèles de développement autant que les effets de leur application. Ainsi, dans plusieurs pays, les politiques territoriales qui recherchent une meilleure efficience administrative et promeuvent l'intercommunalité interviennent dans le contexte paradoxal d'un retour, durant les années postsocialistes, à des mailles communales plus fines et plus ajustées aux identités locales. Conçue comme une réponse à cette fragmentation, parfois partiellement compensée dans certains pays par des réformes administratives et territoriales[13], à l'échelle locale, la coopération intercommunale a inégalement mobilisé des réseaux complexes d'acteurs, souvent guidés par des experts occidentaux ou des ONG, et a pu les familiariser avec de nouvelles pratiques d'identification et de valorisation économique de ressources nouvelles et diversifiées, inscrites dans une démarche de construction du patrimoine rural. De même, les nouveaux outils du développement « par le bas » modifient les comportements des différents acteurs et permettent d'expérimenter, en terres post-collectivistes, les principes d'une nouvelle gouvernance locale. Ils contribuent ainsi, malgré l'ampleur de la crise

11. Imre Kovach (2002), "Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Hungary", in Keith Halfacree, Imre Kovach, Rachel Woodward, eds., *Leadership and Local Power in European Rural Development*, Ashgate, Aldershot, pp. 91-144.
12. Béatrice von Hirschhausen (1997), *Les nouvelles campagnes roumaines : paradoxes d'un retour paysan*, Paris : Belin, coll. « Mappemonde », 240 p.
13. Violette Rey, Lydia Coudroy de Lille et Emmanuelle Boulineau, dir., *L'élargissement de l'Union Européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale,* Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2004, 246 p.

de transformation et la violence de ses effets sur les sociétés locales, à l'intégration socioéconomique des campagnes d'Europe centrale et orientale. Ils font également ressortir les capacités, fortement différenciées, de mobilisation et d'implication des acteurs locaux, accusent les discontinuités territoriales et mettent à l'épreuve le processus de convergence des trajectoires rurales balisées par les politiques communautaires.

Les sept contributions de ce numéro spécial ont, pour l'essentiel, été réunies grâce à un travail collectif de confrontation et d'analyse réalisé dans le cadre d'un programme de formation et de recherche soutenu et financé par le CIERA[14]. Valérie Lozac'h apporte l'éclairage nécessaire du politiste sur les mécanismes et les effets du transfert institutionnel dans les anciens pays socialistes. Son analyse se concentre sur l'ex-RDA devenue, dès 1990, les nouveaux *Länder* de l'Allemagne fédérale et partie intégrante de l'Union européenne. En raison de la précocité et du rythme de sa transformation postsocialiste, elle est souvent perçue comme un laboratoire d'expérimentation des réformes pour les autres pays d'Europe centrale et orientale intégrés lors des élargissements de 2004 et de 2007. L'auteur analyse les mécanismes de transmission, de réception et d'hybridation d'une réforme administrative dont le contenu emprunte aussi bien aux doctrines néomanagériales de l'entreprise qu'aux principes de la démocratie participative.

Les approches géographiques qui suivent se focalisent sur les contextes nationaux et locaux pour mieux mettre en évidence la différenciation territoriale accompagnant le transfert des politiques rurales en Europe centrale et orientale. Marie-Claude Maurel pour la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, Jurgita Maciulyte pour la Lituanie et Guillaume Lacquement pour l'Allemagne orientale analysent les formes et les effets du transfert de modèle au filtre des programmes LEADER+. Ces outils du développement endogène, institutionnalisés par l'Union européenne depuis le début des années 1990, sont particulièrement révélateurs de l'intention politique qui préside à la transformation des modes de gestion des territoires ruraux : le transfert du modèle de développement se fonde ici sur les principes d'une gouvernance locale qui implique la redistribution spatiale des compétences en matière d'aménagement rural à de nouveaux échelons et périmètres d'intervention. Les programmes LEADER+ sont également caractéristiques du changement de paradigme des politiques publiques qui promeut la diversification des activités rurales comme scé-

14. Programme de formation et de recherche du CIERA (Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne ; www.ciera.fr ) 2005-2007 ; Guillaume Lacquement (Maître de conférences, Université de Perpignan, FRE 3027 du CNRS Mutations des territoires en Europe) et Béatrice von Hirschhausen (Chargée de recherche au CNRS, Centre Marc Bloch, Berlin) : *Vivre et penser la campagne dans l'Allemagne contemporaine, un modèle pour l'Europe ? Représentations, pratiques et politiques des espaces ruraux. Une approche pluridisciplinaire* ; http://recherche.univ-montp3.fr/mte/ciera

nario de sortie de crise et mobilise les acteurs locaux dans une démarche systématique et récurrente d'identification de ressources nouvelles à des fins de développement économique. La diffusion des nouveaux outils du développement local s'opère de manière discontinue. Elle progresse au rythme asynchrone de l'apprentissage social qui dépend autant des capacités de mobilisation des acteurs locaux que des modalités de la redistribution des compétences au niveau local. Béatrice von Hirschhausen s'interroge ainsi, à propos de la Roumanie, sur les effets observables et présagés de l'irruption de politiques rurales financièrement bien dotées dans des sociétés rurales que rien n'a préparées jusqu'ici à entrer dans une dynamique de projet. Elle montre que se dessine une géographie très contrastée de la capacité d'absorption des fonds européens qui met au défi l'ensemble de l'appareil d'État jusqu'au niveau élémentaire de ses agents locaux.

La transformation postsocialiste donne alors naissance à une sorte de mosaïque territoriale que Pascal Chevalier examine à l'échelle de la République tchèque. Il précise la nature des contrastes spatiaux issus de la diversification des bases économiques dans les campagnes du pays et propose une typologie régionale qui interprète les changements fonctionnels intervenus depuis le début des années 1990 et distingue les formes de structuration territoriale nouvelles. Les lignes de discontinuité sont parfois complexes et se révèlent de nouveau au contact des héritages territoriaux. Le passé est précisément au cœur de l'étude de Paul Bauer qui s'interroge sur la place qu'il occupe dans les projets de coopération intercommunale à la frontière germano-tchèque. L'histoire de cette frontière est conflictuelle et douloureuse, et la mémoire des expulsions d'Allemands et des déplacements des populations tchèques encore vive. L'ancien rideau de fer entre la Bavière et la Bohême est devenu l'une des frontières, certes ouverte, de l'espace Schengen mais qui sépare des régions au niveau de développement socioéconomique très inégal. Le transfert de modèle et le projet de valorisation touristique du patrimoine local suscitent, de part et d'autre de la frontière, des jeux d'acteurs qui conduisent de manière étonnante à la réécriture de la mémoire des lieux, tant par effet de mimétisme ou de conformisme que par nécessité économique.

Par-delà les différences nationales, ce dossier met en lumière la puissance des mutations en cours dans les campagnes européennes centre-orientales comme en témoigne l'ampleur des mouvements migratoires qui les affectent et que nous n'avons que peu évoqués. Ces mutations sont d'abord l'écho de la profonde rupture de la décollectivisation accomplie dix-sept ans auparavant, une sorte de réplique de la secousse initiale. Cependant, elles sont aussi portées par un double mouvement de globalisation des économies et de diffusion de nouveaux modes de gouvernance territoriale qui touche l'ensemble des campagnes européennes. Nous en saisissons ici l'amorce.