

LE NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET LA PAC : LEADER EN POLOGNE

par Maria Halamska¹

En 2004, l'année de la grande ouverture de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale, la PAC « classique » avait déjà épuisé ses possibilités d'intervention, pour des raisons d'ailleurs assez diverses. Elle était aussi en train de subir une reconstruction substantielle du fait de ses coûts élevés et des négociations de l'OMC, en se transformant en Politique européenne du Développement rural (PEDR) basée sur ce qu'on appelle les deux piliers. Ce changement consistait en un passage d'un « développement agricole élargi » à « un développement local intégré » avec des éléments de développement durable. Etant donnée la généralisation de la critique du paradigme de la modernisation, on postulait également un changement de la méthode même du développement : le programme LEADER intégrait les ressources et les acteurs locaux dans le processus de développement.

Cette méthode novatrice de développement rural, basée sur la territorialité, les initiatives proposées par les personnes et organisations concernées (« initiatives d'en bas »), l'approche intégrée, le rôle important des innovations, le partenariat, l'autogestion et la coopération, avait été testée dans l'UE, sous la forme de l'Initiative communautaire LEADER. Dans la période 2007–2013, elle est devenue le quatrième axe du deuxième pilier de la PAC, financé par le Fonds agricole de développement rural (FEADER). Cela a changé les principes de fonctionnement du programme au point que certaines de ses caractéristiques initiales ont subi une épreuve majeure. Cela concerne en particulier les nouveaux Pays membres (NPM).

La Pologne, comme les autres NPM, a eu l'occasion d'expérimenter le Programme entre 2004 et 2006, sous la forme du Programme Pilote LEADER+ qui faisait partie du programme sectoriel opérationnel « Restructuration et modernisation du secteur alimentaire et développement des territoires ruraux » avec un budget de 30,440 M. EUR, soit 1,7% du budget du programme sectoriel opérationnel. Il a été réalisé en deux phases, auxquelles ont pris part respectivement 167 et 150 groupes d'action locaux (GAL). 35% des communes, occupant plus du tiers de la superficie de la Pologne et représentant plus de la moitié de la population rurale nationale, ont participé à ces partenariats. Du point de vue du sociologue, il s'agissait d'une expérience intéressante de mise en œuvre centralisée d'une méthode endogène de développement rural.

Lors de la période de financement 2007–2013, LEADER fonctionne en Pologne en tant que 4^e axe du second pilier de la PAC (Programme de développement des Territoires ruraux, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich* ou PROW) doté d'un budget de 787 M.EUR, soit 4,7% du budget total du PROW. En tant qu'axe transversal, il peut mettre en œuvre les objectifs des trois autres axes, et en particulier ceux du troisième: l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et l'encouragement de la diversification de l'économie rurale. L'administration de cet axe est déconcentrée et sa mise en œuvre confiée aux organes d'autogestion des voïvodies (collectivités territoriales de niveau NUTS 2). Ces derniers n'ont toutefois qu'une influence limitée sur la forme des projets réalisés car des critères stricts d'évaluation ont été fixés par le ministre de l'Agriculture. Le financement du programme reste, lui aussi, centralisé.

Partout en Pologne, la phase initiale de la mise en œuvre du programme a été considérée comme un succès. Les collectivités locales ont mobilisé leurs services pour créer un réseau dense de GAL : ils sont au nombre d'environ 350 et couvrent presque 90% de la surface du pays. Leur création et la préparation des stratégies du développement local ont reçu des aides multiples, y compris financières. Le but principal de cette opération a consisté à attirer le maximum de moyens de développement vers une région donnée, parfois selon le

¹ Professeur de sociologie, Université de Varsovie et Académie polonaise des Sciences, Correspondant de l'Académie d'Agriculture de France.

principe : « il y a des moyens, il faut donc créer les structures requises pour en profiter ». C'est une des raisons pour lesquelles la réalisation du programme est difficile : à la fin de l'année 2010, les contrats n'étaient signés que pour 17% du budget du quatrième axe.

Le programme qui a représenté en Pologne une source d'espairs multiples, apporte à présent de nombreuses déceptions à ses participants et partisans. Les recherches dans le cadre du projet ALDETEC montrent les difficultés liées au transfert de ce modèle de développement rural en Europe centrale. Du point de vue du sociologue, ces difficultés naissent principalement à deux niveaux : d'abord, celui des structures (de style byzantin) de mise en œuvre du programme ; ensuite, en raison de certaines caractéristiques des sociétés locales. En Pologne, il s'agit d'une décentralisation qui n'est qu'apparente, la bureaucratie est plus importante même que celle de Bruxelles – ce qui se rencontre aussi dans les anciens Pays membres –, et en raison de la municipalisation, de la passivité des citoyens correspondant à une attitude des leaders locaux digne des « démocrates de l'âge des Lumières », enfin d'un niveau faible du capital humain et social des participants.