



**HAL**  
open science

# La question agricole en Pologne : le défi de l'intégration européenne

François Bafoil

► **To cite this version:**

François Bafoil. La question agricole en Pologne : le défi de l'intégration européenne. Les Études du CERI, 2001, 74, pp.1-37. hal-01017009

**HAL Id: hal-01017009**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01017009>**

Submitted on 1 Jul 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 Études du CERI  
N° 74 - avril 2001

**La question agricole en Pologne :  
le défi de l'intégration européenne**

**François Bafail**

# La question agricole en Pologne : le défi de l'intégration européenne

François Bafoil

Chercheur au CNRS (CERAT, IEP de Grenoble) associé au CERI

A l'heure où l'intégration de la Pologne à l'Union européenne est un fait acquis, on constate que le règlement du dossier de l'agriculture constitue l'enjeu majeur des politiques publiques dans ce pays. Deux raisons à cela.

En premier lieu, l'importance numérique de la population agricole. Alors qu'elle a décliné partout ailleurs en Europe de l'Est (Roumanie et Bulgarie exceptées), il semble qu'elle ait augmenté en Pologne. On y compte environ 27 % de paysans, dont près de 80 % possèdent moins de dix hectares. Quelle que soit la fiabilité de ces chiffres, ils sont frappants si l'on considère que les moyennes européennes se situent à 4 % en Europe du Nord, qu'en République tchèque la population agricole est passée de 1989 à 1994 de 9,7 % à 6,3 % et qu'en Hongrie elle a chuté au cours de la même période de 17,9 % à 7,6 %<sup>1</sup>. Or si cette population croît en Pologne, la part de l'agriculture dans le PIB, elle, décroît, puisqu'elle est passée de 14,9 % en 1990 à moins de 6 % en 1999.

En second lieu, l'importance des problèmes reçus en héritage et non réglés depuis 1990. Ces difficultés sont issues de plusieurs moments historiques : ils tiennent à la période de l'Entre-deux-guerres, durant laquelle les problèmes liés à la structure foncière, à la taille des exploitations, aux infrastructures et à la situation sociale avaient déjà été recensés ; à l'ère de la domination communiste, dont sont issus un ancien secteur d'Etat globalement effondré et une très importante petite propriété privée peu compétitive ; aux années quatre-vingt-dix enfin, au cours desquelles on a assisté à la baisse continue des revenus agricoles (voir le graphique 1<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Pour souligner la pluralité des héritages qui ont façonné le monde paysan polonais, la sociologue varsoivienne Maria Halamska parle de « modèle hybride », faisant ainsi référence à trois modèles qui se superposent aujourd'hui : le modèle collectiviste propre aux fermes d'Etat ; le modèle non industriel avec la prédominance de la propriété privée, et enfin le modèle « post industriel » avec les mesures de transformation mises en œuvre depuis dix ans. Maria Halamska, 1998, *Dekolektywizacja rolnictwa w Europie srodkowej i jej społeczne konsekwencje*, Irwir-Pan, Varsovie.

<sup>2</sup> Les graphiques, tableaux et cartes figurent en annexe à la fin du texte.

Ce sont à ces questions laissées en suspens depuis longtemps qu'ont décidé de s'attaquer les autorités polonaises, en mettant au point différents programmes. Le plus important est le plan de préadhésion Sapard, validé par l'Union européenne à l'automne 2000<sup>3</sup>, que nous nous proposons d'analyser ici après avoir dressé un premier état des lieux des déficits de l'agriculture polonaise, notamment en ce qui concerne les statistiques qui s'y rattachent. L'examen des procédures qui lui sont propres nous conduira à insister sur la volonté des autorités de créer les conditions d'une « bonne gouvernance » politique et sociale entre les différents acteurs centraux et locaux d'un côté, politiques, administratifs et sociaux de l'autre. Tout l'enjeu des politiques en œuvre aujourd'hui est en effet de savoir, au-delà des déclarations programmatiques, quels sont les leviers locaux dont elles disposent et qui, seuls, permettent d'espérer l'efficacité des mesures préconisées.

Nous développerons dans cette perspective cinq hypothèses au fil de cette *Etude* : les statistiques disponibles sont affectées par de grandes incertitudes en ce qui concerne leur fiabilité, ce qui explique la difficulté à laquelle on se heurte pour décrire précisément le monde agricole polonais ; les manipulations dont elles font l'objet cachent mal la volonté politique de privilégier un groupe d'exploitants et d'en écarter un autre, majoritaire, victime de sa faiblesse économique ; or l'objectif du programme de préadhésion Sapard n'a pas pour objectif affiché de soutenir l'ensemble de l'agriculture, mais d'en favoriser un segment très étroit, celui des exploitants déjà puissants, sans que nul ne soit capable aujourd'hui de dire ce que deviendront les autres, à savoir la plus grande partie des paysans ; on est ainsi conduit à supposer que le programme Sapard, loin de promouvoir l'homogénéité des espaces et des populations rurales, risque d'accroître les inégalités territoriales et d'approfondir les clivages au sein du monde rural ; son véritable objectif n'est en effet pas tant d'assister financièrement ce secteur que de favoriser la mise en place d'un mode de gestion administrative centralisée, fondée sur une norme extrêmement contraignante pour les différents acteurs publics et sur une procédure très stricte pour les postulants, que seules peuvent prétendre respecter les grandes exploitations ; or la territorialisation de cette politique publique, autrement dit la nécessité pour elle d'être portée par l'ensemble des acteurs publics et privés locaux dans un souci de partenariat et de coopération, fait aujourd'hui défaut. Les organisations professionnelles et sociales sont largement atomisées et l'action collective locale n'est pas en mesure de relayer efficacement l'action publique.

En conclura-t-on pour autant que les difficultés soulevées dans notre étude sont de nature à ralentir le processus d'adhésion ?

---

<sup>3</sup> Sapard (Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) est un vaste programme pluriannuel financé par l'Union européenne à partir de l'an 2000 conçu pour soutenir l'agriculture et le développement rural des PECO au cours de la période de préadhésion. Il a pour objectif de préparer ces futurs Etats membres à la PAC et au marché unique, par le biais de financements de projets destinés d'une part à les aider à se mettre aux normes communautaires en matière de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles ; d'autre part à soutenir le développement et la diversification des activités économiques en milieu rural. Comme la gestion financière de Sapard repose sur un mécanisme décentralisé proche de celui des fonds structurels agricoles européens, les administrations des pays candidats assumeront pour la première fois l'entière responsabilité de la gestion des fonds communautaires et de la sélection des projets. En recevant 168 Meuros pour l'année 2000 (soit 32 % du montant total), la Pologne en est le premier pays bénéficiaire.

## QUI EST PAYSAN EN POLOGNE ?

Essayons déjà de savoir qui est paysan aujourd'hui en Pologne, en nous penchant sur trois niveaux de développement qui se nourrissent de la longue durée : celui des territoires, celui concernant les statuts juridiques de la propriété et celui des statistiques.

### Les inégalités territoriales

La disparition de la Pologne de la carte européenne de 1794 à 1918 en faveur des trois empires prussien puis allemand, russe et austro-hongrois a laissé des marques profondes dans l'agriculture. Les observateurs, le plus souvent polonais, s'attachent toujours à mettre en évidence les effets d'une coupure qui globalement sépare les territoires situés à l'ouest de la Vistule, davantage développés, et ceux qui sont à l'Est, aux confins de l'empire russe volontiers défini de façon méprisante comme un « empire semi-asiatique », qui sont déprimés. Ces clivages sont de nature à renforcer les idées reçues concernant le moindre développement de toute la partie Est et Sud-Est, les autres régions étant dotées, à l'inverse, d'une plus forte « éthique du travail ». La partie occidentale est dite « Grande Pologne » (*Wielkopolska*), sa capitale est Poznan. Elle est souvent présentée comme un espace puissamment modernisé sous l'influence allemande. L'habitat y est concentré, les terres fertiles ; les traces de la culture prussienne puis allemande sont évidentes en matière de modernisation mais plus encore d'« esprit » d'entreprise dont on gratifie souvent cette région. La partie orientale, à l'opposé, s'illustre par un habitat dispersé, des sols peu fertiles, des exploitations de taille réduite, un faible maillage de villes moyennes. Placées au XIX<sup>ème</sup> siècle sous la férule d'une bureaucratie volontiers dénoncée comme corrompue et peu éduquée, ces terres ont longtemps constitué des rentes pour des propriétaires le plus souvent russes, non-résidents ou encore pour des nobles polonais vivant à Varsovie. Il en est allé de même pour les régions du Centre plus industrielles placées sous domination tsariste (Lodz et Silésie du Nord). Enfin, l'ancienne partie du Sud-Est sous domination austro-hongroise est également largement affectée par des phénomènes de dispersion des exploitations, des sols peu fertiles, une grande pauvreté et un niveau culturel très bas des paysans<sup>4</sup>.

A ces caractéristiques historiques liées au XIX<sup>ème</sup> siècle se sont ajoutées les conséquences des partages de Yalta en 1945. Ayant décidé d'étendre l'empire soviétique sur son flanc ouest, Staline s'empara d'une bande de 200 kilomètres à l'est de l'actuelle Pologne, intégrant ainsi les grandes villes de Lwow (aujourd'hui ukrainienne) et de Vilno (aujourd'hui lithuanienne) et les territoires environnants. En compensation, le nouvel Etat polonais reçut la bande de terres anciennement allemandes bordant l'Oder, intégrant les

---

<sup>4</sup> Edouard Conte, « Terre et "pureté" ethnique aux confins polono-ukrainiens », in *Etudes rurales*, 1997, n°138-140, pp. 53-85.

villes de Szczecin au Nord, de Gorzow Wielkopolski au Centre, de Zielona Gora au Sud et de Wroclaw au Sud-Ouest. Ces terres dites « recouvrées » (sur l'ennemi allemand héréditaire) furent alors peuplées notamment des familles déplacées ayant fui les terres de l'Est passées sous contrôle soviétique. De nombreux travaux ont été réalisés qui témoignent de l'importance du soutien accordé par le Centre varsovien à ces territoires hautement symboliques dans l'imaginaire national, mais également la crainte qu'ils suscitaient en raison du caractère « déplacé » des populations qui les avaient investis, volontiers soupçonnées d'entretenir des tendances irrédentistes. Les fermes d'Etat furent établies sur ces territoires.

Ces différentes influences perdurent largement jusqu'à aujourd'hui dans les représentations officielles. Les observateurs parlent toujours d'une Pologne A (la partie à l'ouest de la Vistule) et d'une Pologne B (l'Est du pays) pour démontrer les inégalités de développement à tous points de vue (l'éducation, les infrastructures, les taux de fertilité des sols, les soldes migratoires, les réseaux de villes, la qualité et la compétitivité des exploitations). Pour d'autres, il convient de parler davantage de « trois » Pologne qui regroupent presque terme à terme les territoires des anciens partages. Ainsi, dans le rapport adopté en juillet 1999 par le conseil des ministres sur la politique structurelle, on note que dans la présentation, il est fait d'emblée référence à trois « mégaregions ».

La première zone est celle du Nord. Elle englobe les régions bordant l'Oder, qui compte les villes déjà citées, et les territoires anciennement de Prusse orientale au Nord, intégrant les voïévodies<sup>5</sup> de Szczecin, de Gdansk et de Olsztyn. Ces territoires ont été massivement ceux des anciennes fermes d'Etat et, dans une moindre mesure, des anciennes coopératives. On y relève les mêmes traits : effondrement des fermes publiques, exploitations aux dimensions supérieures à la moyenne, chômage important, mais on y relève également des performances notoires en raison de taux élevés de fertilité des sols en certains endroits (notamment au nord des voïévodies citées).

La seconde zone est celle du Sud, constituée d'une part des Carpates de la Petite Pologne (et Cracovie) et des montagnes de Sainte-Croix (dont la capitale est Kielce) et d'autre part la Haute Silésie ainsi que la partie orientale de la Basse Silésie. Les exploitations y sont de petite taille (entre 2,5 hectares et 4 hectares). 25 % des exploitants y tireraient leur revenu principal de la terre (principalement dans le Sud silésien), tandis que les 75 % restant travailleraient en dehors du secteur agricole ou bénéficieraient d'indemnités sociales (notamment dans le Sud-Est, du côté de Przemysl). Le chômage y est très important, surtout au Sud-Est et au Centre, de l'ordre de 30 %. Les prévisions d'emploi dans cette région projettent que seuls 10 % à 20 % des résidents pourront à terme vivre de l'agriculture. Le remembrement est dans cette région une nécessité sans cesse reportée depuis deux siècles. Les spécialisations locales, principalement les productions horticoles (fruits et légumes), ont très sérieusement souffert de la crise russe (et ukrainienne), depuis 1998.

La troisième zone recouvre l'ancien Centre et Centre-Est, avec de forts développements à l'Ouest dans la région de Grande Pologne et de Kujawy (Bydgoszcz), où l'on trouve à la fois les meilleurs rendements et les niveaux culturels les plus élevés ; au Centre, le niveau est intermédiaire, mais la région est puissamment dotée par le réseau de grandes villes (Lodz et surtout Varsovie au cœur de la Mazovie) ; à l'Est, en revanche, autour des territoires de Lublin, on constate une forte dépression. Cela étant, c'est dans cette

---

<sup>5</sup> Les voïévodies sont les régions. On en comptait quarante-neuf avant la réforme administrative de juillet 1998, qui en a réduit le nombre à seize.

troisième macrorégion que se trouvent les deux tiers des exploitations supposées compétitives du pays. 300 000 d'entre elles sont censées supporter avec succès l'intégration à l'Union européenne.

Ces rapides indications mettent en évidence les traits particuliers de l'agriculture polonaise, caractérisée d'abord par un grand morcellement des exploitations puisque la surface moyenne s'établissait à peine à huit hectares à la fin de 1999 ; ensuite, par la diversité des statuts juridiques dans la mesure où 82,2 % sont des fermes individuelles, 2,6 % des coopératives et 7,2 % des fermes d'Etat ; enfin, par la grande variété régionale. On note une moyenne de dix-huit hectares pour les exploitations situées au Nord et de trois hectares pour celles du Sud. Ces inégalités territoriales sont renforcées par les clivages profonds qui distinguent espaces urbains et espaces ruraux. Alors que le chômage ne franchissait pas à la fin 2000 les 5 % dans les grandes villes (Varsovie, Katowice, Poznan, etc.), le taux de chômage rural dépassait souvent la barre des 20 %, pour atteindre en certains endroits comme à Suwalki, dans le Nord-Est, 40 %. On compte officiellement 1 million de chômeurs à la campagne, auquel il convient d'ajouter une masse de 800 000 à 900 000 chômeurs au titre du « chômage caché », qui concerne essentiellement les individus ayant perdu leur emploi et se sont retirés sur leur lopin de terre. On peut ainsi conclure à une multifonctionnalité des communes à l'Ouest et à une profonde monofonctionnalité à l'Est.

## **Les changements réalisés dans la décennie quatre-vingt-dix**

Mais loin d'être figé dans des oppositions irréductibles, l'espace rural évolue, notamment en matière de concentration des terres ou de modification de la nature juridique des exploitations.

### **Evolution de la structure des exploitations**

Plusieurs éléments témoignent d'une évolution certaine de la structure des exploitations sur la période écoulée. Si en 1980 la moyenne de l'exploitation agricole en Pologne s'élevait à 5,6 hectares, elle était de 6,6 hectares en 1990 et de 7,9 hectares en 1996. Cette dynamique s'est accompagnée d'une réduction du nombre des exploitations, passant respectivement de 2 390 000 à 2 138 000 et 2 041 000. Par ailleurs, si le nombre de détenteurs d'exploitations supérieures à quinze hectares est passé de 6 % à 8 % sur les quinze ans et si leur part dans la surface agricole utile est passée de 20 % en 1988 à 35 % en 1996, on relève toutefois à cette date un gonflement des petites exploitations dont la surface est inférieure ou égale à deux hectares. Le phénomène du retour à la terre pour des populations qui trouvaient autrefois un revenu principal dans l'industrie (à l'image des « paysans ouvriers » notamment au centre et au sud-est du pays) l'explique. Jerzy Wilkin en dénombre 462 000<sup>6</sup> (voir le tableau 1).

---

<sup>6</sup> Collectif, 2000, *Chłop, rolnik, farmer - Przystąpienie polski do Unii Europejskiej. Nadzieje i obawy polskiej wsi*, Instytut Spraw Publicznych, p. 50.

## Nature juridique des types d'exploitation

La fin du régime communiste s'est traduite dans les campagnes par un triple phénomène de transformation de la propriété coopérative, de liquidation de l'ancienne forme juridique de la propriété d'Etat, et d'accroissement de la propriété privée<sup>7</sup>. Durant les dix ans qui ont suivi la chute du communisme, la Pologne s'est illustrée par une originalité notable, comparée aux autres économies anciennement de type soviétique : aucune juridiction n'avait statué sur la question de la restitution des terres. Ce n'est qu'en janvier 2001 qu'une loi a été adoptée, qui ne donne pas de précisions claires au sujet de ses bénéficiaires. D'importantes pressions s'exercent de la part de plusieurs communautés, tant catholiques que juives, qui exigent des réparations à des titres divers. Cela explique le choix de solutions palliatives pour la cession des biens d'Etat, comme le *leasing*, qui contribuent fortement à opacifier le tableau de la propriété. Nous y reviendrons.

En ce qui concerne les coopératives, on en dénombrait 2 230 à la fin de 1989, qui couvraient une superficie de 662 000 hectares. 146 000 individus en étaient membres et environ 500 000 en dépendaient directement comme ayants droit (retraités ou familles des membres). La superficie moyenne d'une coopérative était de 400 hectares, et 4,5 % d'entre elles dépassaient 1 000 hectares. On comptait 23,4 employés à l'hectare et un total de 15 % d'administratifs. Plusieurs actes juridiques ont encadré la transformation des coopératives, en 1990, 1992 et 1994. Ils ont permis la reprise des biens par les coopérateurs et l'évaluation des parts restantes, et leur a conféré la possibilité de reconduire la forme collective de coopérative sous un statut nouveau. Cette possibilité a été largement utilisée. Cependant, dans la mesure où cette forme d'exploitation était marginale sous l'ancien régime (elle ne concernait que 3,5 % de la terre), elle n'occupe aujourd'hui que 2,6 % des terres arables.

Les fermes d'Etat sont de ce point de vue très différentes. On a déjà souligné qu'elles se trouvaient majoritairement dans les anciens territoires recouverts et sur les terres du Nord et du Nord-Est autrefois allemandes. A la fin de 1990, on en comptait 2 233, dotées d'une superficie moyenne supérieure à 1 000 hectares et comptant de une à vingt-huit fermes. Elles couvraient 18,7 % des terres arables, soit 3,5 millions d'hectares et employaient 470 000 salariés, soit une moyenne de 13,4 employés à l'hectare. 1,5 million d'individus en dépendaient directement. La volonté exprimée après 1989 par les nouvelles autorités d'en finir coûte que coûte avec les anciens responsables communistes et avec toute forme de propriété collective dénoncée comme improductive, mal gérée et coûteuse pour l'Etat a conduit à leur effondrement rapide et, selon plusieurs observateurs, à la ruine de nombreux bassins locaux ainsi qu'à une vaste paupérisation dans les campagnes<sup>8</sup>. Dès la première année, en 1990, l'emploi y a baissé de 9 %, à la fin 1992 de 38 %.

La restructuration de cet important secteur agricole a été confiée à une agence étatique,

---

<sup>7</sup> Sur les étapes de la transformation juridique de l'ancienne propriété collective (dite d'Etat avec les fermes d'Etat ou de groupe avec les coopératives), on se reportera principalement à Halamska, *op. cit.*, Pawel Starosta, Imre Kovach, Krzysztof Goralach 1999, *Rural Societies under Communism and Beyond. Hungarian and Polish Perspectives*, Lodz University Press, Lodz.

<sup>8</sup> Nombreux sont les interlocuteurs des administrations régionales qui, en 2000, dénonçaient les politiques conduites sans discernement contre les fermes d'Etat.



l'Agence de la propriété agricole du Trésor d'Etat<sup>9</sup>. En 1996, elle évaluait à 126 000 le nombre de salariés relevant de sa gestion ; deux ans plus tard, à moins de 100 000. Des différentes procédures de transformation, on retient d'abord la vente directe de 728 000 hectares (soit à peine 16 % du total), ayant représenté 92 500 contrats. La part des terres acquises par des étrangers s'élève à 0,03 % du total des ventes, soit 219 hectares. On note ensuite la remise à titres divers, qu'il s'agisse d'entreprises (*free of charges*) pour un total de 148 000 hectares ou de contributions « autres » pour un total de 13 000 hectares. Le management a représenté la troisième forme : soit direct par l'Agence pour un total de 289 fermes (salarient 2 262 individus), soit indirect via la délégation à un individu chargé de la restructuration du bien (soit 148 sites incluant 18 835 salariés), soit encore demeurant sous la puissance publique non transformée (10 071 salariés sont concernés). S'y ajoute une quatrième forme illustrée par le programme de l'Agence d'installation de 124 fermes sur 21 200 hectares. Enfin, la procédure de cession contractualisée sous la forme de *lease*. A la différence de la procédure de *leasing* qui implique au terme du contrat l'appropriation définitive par le contractant privé, cette procédure concerne des contrats de courte durée, éventuellement renouvelables, au terme desquels l'Etat récupère le bien. Cette procédure répond d'une part à l'incertitude juridique qui pèse sur la nature de la propriété, et d'autre part à la faible solvabilité des repreneurs. L'Etat se réserve le droit de récupérer son bien si les clauses du contrat ne sont pas respectées, ce qui arrive fréquemment. Ainsi, 212 000 contrats ont été signés à la fin 1998, représentant 3 815 000 hectares, mais en raison des défaillances nombreuses de la part des repreneurs, ce chiffre s'est en réalité élevé à 2 810 000 hectares (parmi lesquels 219 000 font l'objet de contrats signés par des étrangers). A l'issue des différentes procédures de cession, on relève ainsi la présence de 31 700 salariés de l'Agence, (soit 4,9 individus par hectare pour les terres gérées par l'Agence et 7,5 pour celles dont l'Agence est propriétaire) et 122 500 « *leasers* », soit 3,2 individus par hectare.

Qu'en conclure ? Principalement que la transformation qui s'est déroulée au cours des dix dernières années a été considérable, même si le secteur demeuré sous la responsabilité directe de l'Etat reste très important. Cela incite à penser que le modèle de l'exploitation familiale, objectif des réformateurs en 1990, n'a pas complètement vu le jour. Les prémices d'une agriculture moderne ne semblent, par ailleurs, pas posées : près de la moitié des terres affermées couvrent à peine un hectare, 40 % entre un et dix hectares, 8 % entre dix et cent hectares, à peine 3 % plus de cent hectares. Grande est l'incertitude qui pèse sur ces structures foncières héritées de l'ancien régime, comme l'illustre le nombre important de ruptures de contrats. Nombreux sont ceux qui dénoncent, en outre, la durée trop courte de ceux-ci : un contrat d'affermage pour une superficie d'un hectare est de six ans, pour cent hectares il est de onze ans. Le flou qui affecte les droits de propriété favorise soit les attitudes de retrait et de non-investissement, soit la recherche du profit à court terme. S'y ajoutent plusieurs critiques qui dénoncent la pluralité des centres de décision et l'éclatement des responsabilités entre l'Agence détentrice des droits de propriété, le ministère en charge du Développement agricole et rural et le ministère de l'Emploi, sur qui repose la charge d'encadrement des exclus du travail. Enfin, les analyses qui portent sur l'aspect social des différentes formes de contrôle ne sont pas sans rappeler

---

<sup>9</sup> L'Agence de la propriété agricole du Trésor d'Etat a établi en 1998 qu'elle avait disposé depuis sa création en 1991 de 4 646 000 hectares (dont 3 922 000 de terres arables, soit 85 %), auxquels se sont ajoutés un grand nombre d'entreprises de transformation, 332 000 appartements, 147 hôtels, 672 centres sportifs, 2 136 sites de repos ou de culture, etc.

ce que l'on a pu à maintes reprises noter à propos de l'industrie<sup>10</sup> : les unités reprises par des individus extérieurs (les *outsiders* dans l'industrie) sont plus efficaces, mais les relations sociales témoignent de tensions certaines entre les nouvelles autorités et les salariés des exploitations, notamment au sujet des horaires de travail, de la discipline et des salaires. A l'inverse, dans les unités reprises par l'un des membres de l'ancienne équipe, la satisfaction des salariés est plus élevée, de même que le sentiment de responsabilité collective<sup>11</sup>.

## Les incertitudes statistiques

Enfin, une incertitude majeure affecte les chiffres qui sont aujourd'hui produits et utilisés en Pologne. Il semble en effet pour l'instant impossible de s'entendre sur des statistiques admises par tous, selon que l'on prend en considération la taille de l'exploitation, le revenu tiré de l'activité agricole ou encore les différents types d'activités. Un auteur aussi réputé que Jerzy Wilkin, professeur d'économie à Varsovie, n'hésite pas à écrire que « la chose la plus difficile est de déterminer le nombre exact de paysans fermiers »<sup>12</sup>. Selon lui, 14,7 millions d'individus vivent à la campagne, dont 9,7 millions dépendent des exploitations agricoles individuelles ; 7,2 millions d'individus n'ont pas de rôle actif dans l'agriculture, 5,5 à 6 millions ont plusieurs activités, entre 1,6 et 1,8 million (familles comprises) sont paysans fermiers (*rolnicy farmerzy*). Sur ce chiffre l'auteur en isole 858 000 qui vivent « principalement » ou « exclusivement » de la terre. Sur ces 858 000, 692 000 en 1996 destinaient une partie ou la totalité de leur production au marché, mais seulement 259 000 d'entre eux le faisaient pour une valeur supérieure à 15 000 zlotys par an. D'autres abaissent ce chiffre à 2 500.

Prenant en compte le revenu, Witold Dabrowski<sup>13</sup> isole les catégories suivantes : celle des exploitants agricoles tirant leur revenu principal de l'agriculture, (40,2 %) ; celle des exploitants domestiques qui entretiennent une relation à l'agriculture mais qui tirent leurs revenus d'autres sources (28,1 %) ; celle des exploitants qui ont un revenu principal non salarié (27,7 %) et celle des salariés hors agriculture (4 %).

Se fondant également sur le revenu, Izalslaw Frenkel<sup>14</sup> aboutit à des résultats différents.

---

<sup>10</sup> Voir François Bafail, 1999, « De la corruption à la règle. Les transformations dans l'entreprise post-communiste », in Béatrice Hibou (sous la direction de), *La privatisation des Etats*, Karthala, 1999, pp. 71-107.

<sup>11</sup> Elzbetia Psyk Piotrowska, « Bezrobocie i pauperyzacja srodowisk dawnych PGR w Polsce », in *Wies i Rolnictwo*, 3, 1998, pp. 132-143.

<sup>12</sup> Jerzy Wilkin, « Struktura wsi i rolnictwa w Polska a kraje Unii Europejskiej », in *Chlop, rolnik, farmer, op. cit.*, pp. 34-52.

<sup>13</sup> Witold Dabrowski, *Proba usystematyzowania i scharakteryzowania zbiorowosci ekspansywnych gospodarstw rolnych na tle ogolu gospodarstw rolnych w Polsce*, Pan-Irwir, Varsovie, 1999.

<sup>14</sup> Izalslaw Frenkel 1997, *Ludnosc, zatrudnienie i bezrobocie na wsi w latach 1988-1995*, Pan-Irwir, Varsovie.

Si, en 1988, 51 % des agriculteurs pouvaient vivre de la terre, en 1995 ils n'étaient plus selon lui que 41,9 %. Le fait notoire, à cet égard, est la très forte croissance, sur la période, des retraités, pensionnaires et bénéficiaires des allocations sociales (voir le tableau 2).

Cet auteur différencie les paysans de la manière suivante :

- 1. retraités à activité paysanne (23 %)
- 2. individus recevant un revenu prioritairement non paysan (18 %)
- 3. retraités avec un revenu majoritairement paysan (22 %)
- 4. individus ayant un revenu prioritairement paysan (9 %)
- 5. paysans (11 %)
- 6. retraités (8 %)
- 7. autres, hors agriculture (9 %)

En bref, il souligne que seules 42 % des 56 % familles vivant à la campagne ont un revenu paysan (soit les catégories 3, 4, 5), ce signifie 24 % des familles agricoles au total, autrement dit environ 10 % des familles polonaises. On arrive ainsi à une population représentant 16 % de la structure sociale (et non pas 27 % ou 28 % comme on l'entend habituellement). Aux yeux du professeur Orlowski qui travaille à l'office des statistiques<sup>15</sup>, l'erreur à ne pas commettre en effet est de rapporter les 27 % d'individus recensés au titre de la population agricole aux 4 % de la production agricole au titre du PIB. En réalité, selon lui, ce chiffre de 27 % se transforme en 16,6 % dès lors qu'on écarte les exploitations inférieures à cinq hectares. Ces dernières sont le propre d'individus qui ont très peu à faire avec l'agriculture, qu'ils soient retraités ou que la terre ne soit pour eux que l'appoint d'un revenu principal tiré d'une autre activité non agricole. D'après ce mode de calcul, le rendement du travail des 2,5 millions d'individus concernés est beaucoup plus élevé même s'il reste sensiblement éloigné de la moyenne des Quinze.

En réalité, il semble que ces différentes constructions statistiques visent un même but : donner à penser que les niveaux de performance de l'agriculture polonaise sont beaucoup plus élevés que prévu, compte tenu de « l'inexistence » statistique des exploitations inférieures à cinq hectares. La politique duale revendiquée par les autorités polonaises qui cherchent à promouvoir, d'un côté, un type d'agriculture spécialisée, intégrée, performante, et de l'autre le développement rural, autrement dit le maintien des écosystèmes locaux, *via* la création d'emplois alternatifs, la fixation des ruraux dans leur environnement etc., s'en trouve justifiée. Mais il n'empêche qu'elle manque son objet si elle n'est pas accompagnée de mesures budgétaires à la hauteur des enjeux. Par ailleurs, quel que soit le crédit que l'on porte à ces calculs, la question reste ouverte de savoir ce qui doit advenir du « million » de personnes écartées des statistiques. Quels emplois leur allouer, surtout quand on sait qu'il s'agit d'individus rejetés hors des circuits de l'agriculture intégrée ? La politique duale revendiquée par les autorités polonaises est peu crédible si nul n'est capable de préciser ce que recouvre le terme de développement rural. Il semble bien qu'en Pologne aujourd'hui, le développement rural soit nettement distingué des aides directes et que le terme de multifonctionnalité soit assimilé à la préservation du groupe des paysans, au respect de l'environnement ou à la conservation des espaces ruraux, mais sans pour autant être articulé au développement agricole. Le développement rural serait ainsi disjoint de l'efficacité économique.

---

<sup>15</sup> Witold Orlowski, « Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego w dlugim okresie », pp. 5-12, allocution donnée lors de la conférence nationale « Modelowanie spolecznego gospodarczego rozwoju obszarow wiejskich Polski w kontekscie akcesji do Unii europejskiej », Varsovie, 24 novembre 2000, non publiée.

Que faire, en outre, des chômeurs sur lesquels règnent les mêmes incertitudes statistiques ? Un observateur parle de 600 000 à 700 000 individus<sup>16</sup>, un second de 900 000 « emplois redondants »<sup>17</sup> et, dans un autre texte, de 826 000 d'après la « méthode subjective »<sup>18</sup>, mais penche pour près du million<sup>19</sup>. Quant à l'office des statistiques, le GUS, il avance pour les années 1992-1993 le chiffre de 500 000 individus<sup>20</sup>. La question est bien de savoir quels emplois leur trouver hors l'agriculture, d'autant que les espaces locaux sont saturés de petites échoppes et magasins en tous genres, à commencer par ceux qui vendent de l'alcool. Quels emplois alternatifs imaginer, alors que l'argent fait défaut, pour relancer la consommation ? Qui plus est, les prévisions démographiques pour les dix prochaines années ne laissent augurer aucune amélioration, bien au contraire. Dans la période 1990-2000, l'accroissement de la population en âge de travailler a été de 150 000 par an. Dans celle qui couvre les années 2000-2005, ces chiffres s'élèvent à 250 000 en moyenne annuelle, soit sur la période 1996 - 2010, une arrivée de 2 100 000 individus sur le marché du travail agricole. D'autres sources<sup>21</sup> mettent en évidence le fait que la croissance démographique aura pour effet à la campagne d'accroître jusqu'en 2005 la part des individus actifs mobiles, mais qu'entre 2010 et 2020, la part des individus considérés comme non mobiles (c'est-à-dire âgés de plus de quarante-cinq ans) l'emportera.

Forts des données précédentes et des éléments de différenciations régionales relevés plus haut, le tableau 3 tente de dresser une typologie des exploitations, fût-elle grossière compte tenu des limites attachées aux sources statistiques.

Un dernier élément important est à notre disposition pour compléter ce tableau de la situation agricole polonaise. Il s'agit d'une enquête réalisée en 1999 portant sur les représentations de l'Etat, de l'Europe et enfin sur le rapport entretenu à la terre. Les résultats obtenus témoignent à la fois de la permanence et de la rupture de plusieurs stéréotypes trop souvent entérinés sans examen.

---

<sup>16</sup> Andrzej Klodzinski 2000, *Aktywizacja gospodarcza obszarow wiejskich*, 152 p., Pan-Irwir, Varsovie.

<sup>17</sup> On entend par là le chômage caché ; voir Andrzej Rosner, « Bezrobocie na wsi i rolnictwie », in *Chlop, rolnik, farmer, op. cit.*, pp. 86-104.

<sup>18</sup> Le terme est censé désigner des emplois non nécessaires à la poursuite de l'exploitation mais devenus bien réels en raison notamment de l'effondrement des centres industriels à la campagne dans les milieux monofonctionnels, le retour des « paysans ouvriers » sur leurs lopins, l'absence d'emplois alternatifs dans les campagnes, la forte demande d'emploi qui s'exerce sur les grands centres urbains et la saturation des emplois en ville. Les soldes migratoires marquent dans la décennie quatre-vingt-dix un fléchissement évident : si en 1993, on comptait 60 000 individus allant du village à la ville, ils n'étaient plus trois ans plus tard que 25 000.

<sup>19</sup> *Chlop, rolnik, farmer, op. cit.*, p. 96.

<sup>20</sup> Cité par Rosner, *op. cit.*

<sup>21</sup> Włodzimierz Dabkowski 1999, « Zroznicowania regionalne w zmianach liczby ludności wiejskiej w wieku produkcyjnym w latach 1996-2020 na tle zmian ogółu ludności », 20 pages et cartes, non publié. Notons que cet auteur était depuis 1994 président du GUS.

## Permanence et évolution des représentations

De l'enquête conduite à l'été 1999 sous la responsabilité de l'Institut des affaires publiques, dont les résultats ont été publiés en avril 2000<sup>22</sup>, on retiendra qu'il s'agit de la première tentative faite sur une large échelle (437 individus, parmi lesquels 90 % d'exploitants et 10 % de membres de leur famille) pour appréhender notamment la représentation que se font les paysans de leur terre, de l'Etat, de l'intégration européenne et plus largement des évolutions récentes qui les ont affectés. Ce n'est pas le moindre des mérites de cette enquête que d'essayer de préciser ce qu'il faut entendre par « paysan ». Statistiquement selon les auteurs, 21,3 % des actifs polonais relèvent de cette catégorie au motif qu'ils disposent de plus d'un hectare de terre, mais à peine plus de la moitié d'entre eux s'acquittent d'une cotisation sociale auprès de l'organisme paysan de sécurité sociale (la KRUS). Ils ajoutent qu'un tiers (37 %) de ce total de 21,3 % tirent de la terre un revenu principal, soit, *in fine*, 8 % environ des actifs polonais. Enfin, ils ne sont que 40 % des personnes interrogées à ne pas se considérer agriculteurs. Retenons quatre points de cette enquête.

Les évolutions récentes ont renforcé dans la population considérée le point de vue selon lequel c'est à l'Etat qu'il appartient de fixer les principales évolutions du secteur rural. Considérant à 90 % que la situation est mauvaise, près de 70 % des agriculteurs (et 58 % des ruraux) reportent sur l'Etat la responsabilité en matière de prix, 76 % en matière de distribution. Enfin 60 % considèrent que les *food processings* sont dominés par les entreprises étatiques. En d'autres termes, la très grande majorité des agriculteurs, qui développent un fort sentiment de victimisation, considèrent que leur propre développement n'est pas de leur ressort, mais de celui de forces extérieures qu'ils ne sont pas en mesure de dominer. Cela posé, ce modèle « étatiste » défendu par les deux tiers des personnes interrogées caractérise un profil socioculturel particulier<sup>23</sup> : il s'agit d'individus souvent âgés (ayant dépassé 55 ans), dotés tout au plus d'une éducation de base, pour la plupart votant pour le parti paysan PSL, voire pour le parti néo-communiste, SLD, et situés en majorité dans les régions du Centre et du Centre-Ouest. A l'inverse, ceux qui sont prêts à introduire le changement dans leurs exploitations sont plutôt jeunes (moins de 35 ans), disposent de plus de dix hectares (ils sont 51 % dans ce cas), et attendent des retombées positives pour eux-mêmes de l'intégration en Europe.

On ne s'étonnera pas, en conséquence, que les craintes l'emportent sur l'enthousiasme en matière d'entrée dans l'Union européenne. Accroissement du chômage et des faillites individuelles, méventes, incapacité de faire face à la concurrence des produits occidentaux (en dépit de la préférence affichée pour les produits du cru jugés plus sains), et finalement cessions aux étrangers, telles sont les appréhensions qui font pencher très majoritairement contre l'intégration. Les attentes de ceux qui à l'inverse y adhèrent portent

---

<sup>22</sup> Chlop, rolnik, farmer, *op. cit.*

<sup>23</sup> Jerzy Wilkin, « Prstrzeganie przez ludność wiejska roli państwa w transformacji polskiego rolnictwa », in Chlop, rolnik, farmer, *op. cit.*, pp. 80-85.

sur la croissance des prix de la terre, l'accès aux technologies de pointe, un meilleur avenir pour les enfants et l'influence accrue de la Pologne et des Polonais en Europe. Mais pour ces deux catégories, le problème de la compétitivité ne repose pas tant sur la qualité des produits que sur l'accès aux marchés. L'Ouest est, selon la très grande majorité des individus, mieux organisé et peu décidé à faire place à de nouveaux entrants.

D'où la préférence donnée en matière de choix politiques aux partis plus volontiers conservateurs, même si l'on doit mettre d'emblée en évidence la forte abstention qui les frappe. 4 % des paysans appartiennent à un parti ou à une organisation rurale. Là encore, il s'agit d'individus bénéficiant d'une éducation supérieure à la moyenne. On remarque également que la capacité de protestation est proportionnelle à la taille de l'exploitation. En ce qui concerne les intentions de vote, le PSL et le SLD se situent aux alentours des 20 % chacun (le PSL l'emportant toujours de quelques points)<sup>24</sup>, tandis que le candidat populiste de l'organisation rurale « Samoobrona » est crédité de 14 %. Pour la très grande majorité des personnes que nous avons interrogées, l'agriculture est perçue comme le principal dossier en ce qui concerne l'intégration en Europe. Or près d'un tiers des fermiers pensent que les négociations à Bruxelles portent sur d'autres priorités et que leurs représentants trahissent leurs intérêts.

Doit-on conclure de ce qui précède que le stéréotype du paysan passif, toujours en lutte contre l'Etat, apolitique et plus généralement hostile au changement correspond à la réalité<sup>25</sup> ? Cette dernière est sans doute plus complexe et les résultats portant sur les comportements relatifs à la terre sont sur ce point très instructifs, quoique ambivalents<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> En règle générale, les habitants de la campagne et les paysans déclarent voter d'abord pour le parti paysan (22 % et 37 %) puis pour le parti néo communiste le SLD (20 % à chaque fois) et enfin, pour la coalition de droite AWS (16 % et 11 %). Le PSL recueille un soutien massif (45 %) parmi la catégorie des paysans individuels. Du point de vue des qualifications, les électeurs de AWS et du SLD sont proches les uns des autres, l'électorat du PSL étant davantage non qualifié ou ne disposant que d'une formation élémentaire. Les électeurs paysans du PSL ont entre 35 ans et 55 ans, à la différence des deux autres simultanément plus jeunes et plus âgés. Enfin, les premiers, ceux du PSL, se retrouvent massivement dans les régions de Mazovie, du Sud et de l'Est ; ceux de l'AWS dans celles du Nord et du Nord-Est, et ceux du SLD dans la partie centrale et du centre Ouest (voir Xymena Dolinska, « Postawy polityczne ludności wiejskiej », in *Chłop, rolnik, farmer, op. cit.*, pp. 159-190.

<sup>25</sup> Au début du siècle déjà, le réformateur polonais Franciszek Bujak affirmait : « notre système rural est insatisfaisant et malsain (*niezdrowy*). Nous sommes en face d'une "question agraire" et si nous voulons construire un développement fort, durable et efficace de l'Etat, alors nous devons avant tout régler la question agraire ». Traitant ensuite du paysan galicien, il poursuivait : « là où le paysan danois économise un quart de sa production et vend le reste, le paysan galicien, lui, consomme tout » (cité in Andrzej Pilichowski, « Struktura agrarna polskiego rolnictwa w procesie zmiany systemowej », in *Przegląd socjologiczny*, 1998, 2, p. 66). D'où l'interrogation sur la rationalité des comportements paysans polonais, qui parcourt la littérature spécialisée de Florian Znaniecki (*Le Paysan polonais en Europe et en Amérique : récit d'un migrant*) à Max Weber (*L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*). « La terre ne se laisse jamais hypothéquer, particulièrement à des institutions ou au gouvernement, car ce n'est pas seulement qu'en faisant cela on accroît le danger de perdre la terre, mais on en abaisse la qualité » (Znaniecki, *id.*, p. 68). Le prêt bancaire, ainsi, est refusé au motif qu'avec lui, « la terre n'est plus nôtre, elle appartient à la banque ».

<sup>26</sup> Barbara Fedyszak-Radziejowska, « Stosunek ludności wiejskiej do procesu zmian w polskim rolnictwie », in *Chłop, rolnik, farmer, op. cit.*, pp. 105-121.

Quand on demande s'il faut vendre la terre aux étrangers, la majorité est écrasante pour refuser : 89 % sont contre ou absolument contre, 9 % sont pour ou tout à fait pour. En revanche, si la question de l'opportunité de vendre est posée de manière vague, la réponse n'est plus unitaire et une importante minorité se déclare favorable à la cession lorsque les arguments sont : l'augmentation des prix de la terre (47 %), les raisons de santé (46 %), l'aide à apporter aux enfants (43 %), l'absence de successeurs (33 %) ou encore l'éventualité de trouver un emploi ailleurs (25 %). Forte de ces précisions, Maria Halamska en conclut que « l'agrarité » à la base de l'identité nationale, faite de respect de la tradition et de conservation de la terre, est un mythe<sup>27</sup>. Quand il le faut, les paysans vendent leurs terres, preuve s'il en est qu'ils sont tout à fait en mesure de s'adapter, de prendre un autre emploi si l'occasion s'en présente, voire de s'éloigner de la campagne si les conditions sont réunies. Loin de témoigner d'un sens de la propriété que l'image traditionnelle a figé comme une réaction malade, 76 % des paysans sont prêts à affermer leurs biens, ce qui n'est contradictoire ni avec une vision pessimiste de l'avenir, ni avec une position attentiste vis-à-vis des changements, notamment européens<sup>28</sup>.

En regard des évolutions précédentes, que vaut la division mentionnée plus haut de la Pologne en trois macrorégions ? Elle présente certes l'avantage de se nourrir de la longue durée et permet d'affecter un grand nombre de données, qui au développement (l'Ouest), qui au sous-développement (l'Est et le Sud-Est), qui à « l'entre deux » (le Centre). Les clivages communément admis concernant la structure de l'habitat, l'architecture, les niveaux culturels, les soldes migratoires, ..., s'en trouvent renforcés. Mais qu'en est-il du développement ? Il semble, en réalité, que cette présentation soit trop générale et mérite d'être affinée. On ne peut qu'être frappé, sur ce point, de l'opposition des jugements portés sur le développement de la région Nord. Pour certains, l'effondrement des fermes d'Etat a conduit à une paupérisation accélérée, une situation lamentable de la plupart des exploitations, une apathie généralisée, en bref un non-développement<sup>29</sup>. Pour d'autres, comme le géographe Gorzelak, ce jugement est erroné dans la mesure où la chute des anciennes fermes d'Etat a conduit à une diversification, promesse de développement : deux tiers d'entre elles ont donné lieu à des *leases*, solutions qui ne peuvent de toutes façons être plus mauvaises que les situations antérieures ; 10 % ont été vendues définitivement ; en matière d'emplois, un tiers des postes de reconversion sont qualifiés, et 25 % des individus ont trouvé un travail hors du secteur agricole. Enfin, un net processus de rationalisation de l'emploi voit le jour dans les exploitations postcommunistes. Se satisfaire de considérations qui prennent trop volontiers appui sur les stéréotypes historiques risque de fausser la compréhension. L'examen de l'enquête présentée plus

---

<sup>27</sup> Maria Halamska, « Rolnicy 99 a ziemia - od mitu di rzeczywystosci », in *Chlop, rolnik, farmer*, *op. cit.*, pp. 122-139.

<sup>28</sup> Wilkin, *op. cit.*, pp. 140-148. Dans son enquête sur les transformations de la structure agraire citée plus haut, Andrzej Pilichowski, chercheur à Lodz, note également des frémissements significatifs sur le marché des transactions foncières. Sur la base des rapports concernant 1 522 transactions opérées dans les voïévodies de Bydgoszcz, de Cracovie et de Wroclaw en 1996-1997, l'auteur relève que les prix s'élèvent de manière significative, que les acheteurs sont en majorités jeunes (moins de 36 ans), dotés d'une éducation supérieure et d'une expérience en matière d'agriculture. Enfin, ils profitent largement du crédit bancaire.

<sup>29</sup> Voir Halamska, *op. cit.* ; Elzbieta Psyk Piotrowska, *op. cit.*

haut en est un exemple supplémentaire. Les notions d'ancrage et de soumission à la tradition, l'hostilité aux étrangers, la crispation sur le lopin privé, ..., toutes ces notions trouvent leurs limites, justement, dans la jeune génération, celle qui combine la volonté de mobilité, l'ouverture aux marchés de la terre, l'adhésion à l'Europe. Reste à savoir dans quelle mesure elle fait l'objet de l'attention des pouvoirs publics. En d'autres termes, l'organisation des acteurs dynamiques et porteurs de changement est-elle au cœur des politiques publiques ? Sont-ils les relais institutionnels des politiques centrales et européennes ? Autant de remarques qui nous conduisent à nous interroger maintenant sur la capacité des acteurs publics centraux à énoncer des plans de modernisation fiables et à articuler leur politique aux niveaux intermédiaires pour favoriser leur mise en œuvre collective.

## LES PROGRAMMES DE POLITIQUE PUBLIQUE

Les programmes concernant la modernisation de l'agriculture n'ont pas constitué une priorité pour les responsables au pouvoir après 1989. Les politiques de stabilisation et de libéralisation d'un côté, celles de privatisation de l'autre ont représenté les grands chantiers du début des années quatre-vingt-dix. C'est surtout à compter de 1997 que l'adhésion à l'Union européenne est devenue un axe majeur de la politique du nouveau gouvernement de centre droit élu en septembre 1997. Deux dossiers sont alors passés au premier plan de l'agenda politique : celui de la réforme administrative, très rapidement adoptée à l'été 1998, l'Union en ayant fait un préalable à la poursuite de son programme d'assistance<sup>30</sup>, et le dossier agricole. Différents plans stratégiques ont été élaborés pour aboutir au plan Sapard, sanctionné positivement par la Commission européenne à l'automne 2000. S'attacher à la genèse de la mise au point de ce programme européen est important pour saisir à la fois la hiérarchisation progressive des priorités et la volonté publique de construire un référentiel européen, ce qui constitue, à coup sûr, une innovation de premier ordre<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Voir François Bafoil, « Modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale. Une étude polonaise. », *Critique Internationale* n° 9, 2000, pp. 75-92.

<sup>31</sup> Notons également que ces plans ont servi de base à l'accord donné en 1999 par la Banque mondiale pour un prêt de 120 millions de dollars sur la période 2000-2002, destiné à accroître l'emploi rural et renforcer l'autogestion locale ainsi que le potentiel institutionnel en vue de l'accession à l'Union européenne.



## Genèse d'un programme européen

Le premier plan retenu était intitulé « Stratégie de moyen terme pour l'agriculture et le développement des espaces ruraux » (*Sredniookresowa strategia Rozwoju rolnictwa i obszarow wiejskich*). Il a été adopté par le Parlement le 24 avril 1998 et se présentait comme « un programme ouvert », dégagant des pistes variées d'intervention, que devaient relayer les acteurs locaux. On y notait la volonté d'augmenter le revenu paysan, la compétitivité des exploitations, et d'améliorer les conditions de vie pour mieux préparer la Pologne à entrer dans l'Union. Au titre des instruments préconisés, on y trouvait d'une part les mesures de politique sociale, passive et active, d'autre part les moyens législatifs en matière de contrôle sanitaire, de réforme du rôle des agences du ministère et de la décentralisation ; enfin, les biais économiques répartis entre les mesures de taxation, dont la mise en place de la TVA et la distribution des crédits européens. L'ensemble apparaissait davantage comme un catalogue de déclarations générales que comme un programme précis d'intervention.

C'est ce que s'attacha à corriger en juillet 1999 le second programme élaboré sous l'égide du ministère de l'Agriculture, sous le titre « Politique structurelle de cohésion des espaces ruraux et agricoles » (*Spojna polityka strukturalna rozwoju obszarow wiejskich i rolnictwa*). En cinquante-huit pages, quatre chapitres et annexes, le document resté longtemps confidentiel marqua une avancée importante dans la mesure où l'aspect social était posé comme une priorité de l'action publique. On y relevait un effort notoire de classement des exploitations paysannes (dont on a rendu compte plus haut) et, surtout, la reconnaissance des déficits de l'action publique. Les auteurs du document reconnaissaient la difficulté d'établir un consensus entre les différentes parties en jeu, en insistant sur le bas niveau de savoir-faire des pouvoirs locaux. On y trouvait ensuite la première évaluation ordonnée des faiblesses au niveau macroéconomique (concernant le marché, les établissements financiers, l'environnement et les institutions), et leur mise en perspective par rapport aux buts de la réforme en matière d'infrastructures, de concentration des terres et des matières premières (sols, eau, etc.). Certes, on pouvait encore reprocher à ce document une très grande généralité des vues, surtout lorsqu'il était question d'emplois alternatifs à la campagne, pensés dans les termes de l'aménagement de zones franches, d'agrotourisme, d'accroissement des qualifications ou encore de création de services. On pouvait également regretter l'absence d'évaluation précise des coûts, la faible évaluation de certaines actions (les préretraites ou l'éducation en milieu rural), de même que leur trop grande ambition financière : sur la période 2000-2006, le budget total dépassait 160 milliards de francs. A titre de comparaison, le programme européen Sapard alloue annuellement à la Pologne 168 000 euros, soit environ 7 milliards de francs. Mais l'essentiel n'était peut-être pas là. Pour la première fois, on affichait l'ampleur de la tâche compte tenu de l'ampleur des déficits, et sans aucun doute on innovait, dans la mesure où une double stratégie se mettait en place : la première isolait un segment très modernisé de l'agriculture sur lequel les politiques se fondaient pour intégrer l'Union, la seconde essayait de prendre en charge le reste, c'est-à-dire la très grande majorité des exploitants que la modernisation inéluctable risquait de laminer. C'est le double concept de développement agricole et de développement rural durable qui émergeait avec la volonté de renforcer les communautés rurales locales. Ainsi était-il proposé, par exemple, de créer en matière de santé une « famille médicale » grâce à l'implantation en zone rurale d'un médecin et d'une assistante offrant un service complet

de santé. Il en allait de même en matière de consultance fiscale, par exemple. Ces interventions d'assistance et de consolidation des environnements locaux passaient par le soutien aux élites locales qu'il convenait de repérer et d'encourager.

Au même moment, le 22 juillet 1999, mais cette fois tout à fait publiquement, fut adopté en conseil des ministres un document intitulé « Pacte de l'agriculture et des espaces ruraux » qui, en six chapitres, un préambule et un diagnostic entendait poser les bases d'une évaluation et d'un programme commun pour l'agriculture. Le diagnostic portait sur l'intensité des petites exploitations, le manque de spécialisation et la production parcellisée, le manque d'investissements et la faible infrastructure technique des exploitations, le rendement, l'environnement et les dépenses. L'originalité de ce document était double. En premier lieu, trois piliers étaient isolés, qui faisaient l'objet de trente-quatre actions d'intervention. Le premier pilier concernait la modernisation de l'agriculture par l'accroissement de la concurrence et des revenus paysans ; le second, la création d'emplois hors agriculture et le dernier, le développement des espaces ruraux. La seconde originalité tenait au fait qu'à chaque action d'intervention était assignée une base légale, un financement et un voire plusieurs acteurs en charge de l'action. Parmi ces acteurs, on relevait le ministère de l'Agriculture, les agences du marché et de la modernisation, l'office de sécurité sociale, les administrations déconcentrées régionales, les organisations agricoles, les fondations, les organisations d'employeurs, et enfin les syndicats. Là encore, les montants financiers n'étaient pas précisés, seule leur origine l'était, mais l'important, une nouvelle fois, était peut être ailleurs : dans le souci des politiques d'établir un diagnostic commun, de sorte qu'un consensus se dégage pour accepter des choix budgétaires difficiles. Ce document servit ensuite de base à la commission en charge du dialogue social mise en place au mois de mars 2000 et dont la mission de coordination, placée sous l'autorité du Premier ministre, s'étend sur les sept années 2000-2006. Ces dates sont celles du programme Sapard.

## **Le programme Sapard**

Le dernier document parut le 28 décembre 1999 (*Sapard. Program operacyjny dla Polski*). Les fonds qui en étaient attendus devaient être versés au début de l'année 2000. Plusieurs fois amendé depuis, il fut définitivement adopté en octobre 2000. Se situant dans la foulée du Programme de politique structurelle de cohésion précédemment mentionné, il isole deux priorités fondamentales : l'augmentation du secteur productif d'un côté, l'amélioration des conditions d'activité économique et la création d'emplois de l'autre. Chacune s'appuie sur différentes mesures. Mais au-delà des buts économiques, le programme Sapard, en tant que document de politique publique européenne, vise un double objectif : un projet de création d'institutions grâce à la mise en place d'administrations idoines et l'énoncé de procédures normatives ; et un but de gouvernance *via* la facilitation des échanges entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux, grâce à la mise au point de critères de choix précis. Pour ces raisons, on peut parler de la volonté de construire un référentiel public, en d'autres termes une vision partagée d'objectifs communs par des administrations situées à différents niveaux de la décision, nationale et régionale, qui ont en charge l'animation de programmes ajustés les uns aux autres en

fonction de normes et de procédures strictes. La coopération est ainsi ouvertement attendue du respect des normes collectives et des procédures communes. Toute la question est de savoir quelle est la réalité de ces attentes inscrites dans les textes programmatiques, compte tenu des ambitions financières affichées, mais surtout de la capacité des acteurs à jouer le rôle attendu (voir le tableau 4).

### Les institutions

En réalité, l'importance de Sapard tient moins aux montants financiers alloués par l'Union B on verra qu'ils sont même assez faibles B qu'aux procédures de gestion et de coopération qu'il est en mesure d'enclencher. Son intérêt est de reposer sur la capacité des administrations à gérer les fonds européens de préaccession et, plus largement, les fonds structurels dès lors que l'intégration à l'UE sera réalisée. On en veut pour preuve la création de deux instances de tout premier plan : les administrations Sapard et les comités de pilotage (KS) aux deux niveaux, central et régional.

#### - Les agences Sapard

L'Agence de restructuration et de modernisation de l'agriculture (ARMIR) a été désignée pour gérer les fonds Sapard, les mettre en place, en assurer le suivi et l'évaluation au niveau central<sup>32</sup>. A l'échelon régional, chaque voïévodie dispose d'une administration déconcentrée, nommée par Varsovie, composée en décembre 2000 de dix personnes, et dirigée par un directeur. Il est souvent assisté de deux vice-directeurs. Il lui revient d'abord d'examiner la conformité des projets déposés par les demandeurs individuels ou collectifs (collectivités locales ou groupes de producteurs) selon une grille de critères particulièrement contraignants. Ici, la mise en place d'un *business plan* rigoureusement contrôlable est une condition élémentaire. Il lui revient, ensuite, de décider en propre de certaines mesures : c'est le cas des mesures 2 et 7 (voir le tableau 5). Durant l'année 2000, en raison des retards de paiement de l'UE, chaque agence a eu pour tâche d'organiser des formations au programme Sapard à l'attention des fonctionnaires des voïévodies, des autonomies locales et des syndicats agricoles.

#### - Les comités de pilotage (*Komitet Krajowy/Regionalny Sterujacy*)

La seconde innovation, sans doute la plus importante, repose sur la création d'instances à la fois centrales et régionales dont l'objectif est de favoriser le partenariat des différents

---

<sup>32</sup> Créée le 29 décembre 1993, l'ARMIR emploie quelque 160 personnes et dispose d'un important budget : près de 4 % du budget public. Ses tâches concernent tout à la fois le soutien à l'efficacité agricole, l'amélioration des infrastructures rurales, la diversification rurale par l'aide à la création d'emplois, la formation, la qualification et l'information, l'assistance aux universités et aux établissements techniques. Il lui revient d'établir des prêts avec les communes. Ainsi, de 1994 à 1998, 7 739 contrats ont été établis au bénéfice de 350 000 fermes qui ont pu bénéficier d'installation pour l'eau courante, 114 000 de connections téléphoniques. 3 400 kilomètres de routes ont pu être modernisés et 247 000 plans d'investissements ont été enregistrés pour un montant total de 1 800 millions de zlotys. C'est dire l'importance de cette agence à laquelle le conseil des ministres a confié en avril 1998 la charge de mettre en œuvre les politiques d'ajustement structurel sur la base du Programme de stratégie à moyen terme pour l'agriculture. Cette fonction a été réaffirmée dans le Programme national de préparation de la Pologne à l'Union européenne. Enfin, c'est l'Agence que l'on a chargée de gérer et de mettre en œuvre les fonds Sapard, ainsi que les autres fonds européens d'assistance étrangère.

acteurs publics et privés, centraux et régionaux, sur la base des programmes de développement national, régional et local. A l'échelon national, le Komitet Krajowy Sterujacy est dirigé par le ministre de l'Agriculture. Ses membres sont les secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat des ministères relevant du programme : Economie et Finances, Travail, Infrastructures, Développement régional. S'y ajoutent deux présidents (« maréchaux ») des assemblées régionales, et le directeur du cabinet du Premier ministre. La tâche générale du comité est d'assurer la surveillance de l'application du programme, sa coordination, son examen et enfin la facilitation des tâches des différentes parties prenantes. Le comité national dispose d'un secrétariat grâce à une unité de coordination placée auprès du ministre de l'Agriculture. Les propositions régionales arrêtées au sein du comité doivent être conformes aux propositions inscrites dans le Programme d'activation des espaces ruraux (*Program aktywizacji obszarow wiejskich*, PAOW) voté par le Parlement, et qui reprend les principales conclusions des plans examinés plus haut.

A l'échelon régional, le *Komitet Regionalny Sterujacy* est composé différemment. On trouve à sa tête le maréchal de l'assemblée de région, assisté d'un vice-président en la personne du voïévode (ou de son adjoint), et de membres qui sont les représentants de plusieurs institutions locales : les autogestions de *powiat*<sup>33</sup>, la voïévodie, les employeurs, les salariés, les chambres d'agriculture, le service de l'éducation, le bureau du travail. On y trouve donc tous les acteurs importants des administrations déconcentrées ou des administrations décentralisées. Sa tâche est principalement de réceptionner et de classer les demandes de subventions Sapard, en veillant à ce que les propositions soient conformes évidemment aux principes de base de gestion adoptés par l'agence, mais également aux propositions arrêtées au niveau de la voïévodie et qui figurent au titre du programme de développement régional, voté par l'assemblée régionale. Le principe de coopération entre les différents acteurs du centre et des régions, des administrations et des assemblées, des institutions publiques et des institutions privées est donc à la base du programme. Pour cette raison, on peut parler d'un objectif affiché de création d'une gouvernance locale.

### **La gouvernance**

La gouvernance est la clé de voûte du programme Sapard. Elle repose sur un ensemble de programmes, sur le respect de plusieurs critères et enfin sur la prise de décision différenciée de la part des nombreux acteurs qui y sont associés. Un texte national est censé fournir l'énoncé des développements à venir pour l'ensemble des acteurs : le PAOW. Son pendant régional est représenté par les programmes régionaux de chaque voïévodie, établis à l'instigation de l'autogestion régionale. Envoyé aux *powiat* pour élaboration et correction, il est censé faire ensuite l'objet d'une vaste consultation entre les différents partenaires politiques, économiques et sociaux. Un vote de l'assemblée régionale réunie en séance plénière sanctionne son adoption définitive.

#### **- Les critères de choix**

Les critères sont établis pour permettre la réalisation du PAOW et celle des programmes régionaux correspondants. Au-delà de la stricte information technique, souvent fastidieuse, l'examen des critères de choix des dossiers présente l'avantage de mettre en évidence les

---

<sup>33</sup> Le *powiat* est l'échelon intermédiaire entre la région (voïévodie) et la commune, que les autorités communistes avaient supprimé et que la réforme de 1998 a rétabli.

attentes en matière de coopération des différents partenaires autour de normes admises collectivement. Parmi ces critères, on peut distinguer ceux qui ont trait à la qualification, à la qualité et enfin à la hiérarchisation des projets<sup>34</sup>. A chaque fois, l'exécution des critères suppose la coordination des acteurs, leur implication dans le programme de développement et l'intégration des projets retenus dans la politique stratégique régionale. La procédure sous-tend ainsi l'action collective, et c'est de son strict respect qu'est attendue l'efficacité des programmes de soutien.

*- La prise de décision*

Forts de ce qui précède, nous pouvons à présent dresser la liste des différents pôles de décision suivant les sept mesures du programme (voir le tableau 5). A chaque fois, l'instance désignée pour diriger la mesure implique la coopération de différents partenaires. Les conseillers agricoles régionaux, par exemple, sont ainsi associés à l'exécution de la 6<sup>ème</sup> mesure, celle qui a trait à la formation, sous la responsabilité de l'agence régionale Sapard.

Quant au processus de décision vertical, il associe étroitement assemblées élues démocratiquement, instances déconcentrées de l'Etat et représentant de l'Etat central. On peut le figurer ainsi :

- niveau local
  - commune/*powiat* et syndicat de communes
- niveau régional
  - voïévodie (bureau d'évaluation du Programme)
  - agence régionale ARMIR (agence Sapard)
  - comité de pilotage régional (KRS)
- niveau national
  - équipe de projet du ministère de l'Agriculture
  - unité de coordination du programme (près le ministère)
  - comité national de pilotage (KKS)

Comme on l'a dit, beaucoup plus qu'une aide financière, le programme Sapard est censé favoriser à la fois un apprentissage des normes budgétaires et de contrôle européennes, et un partenariat entre plusieurs instances déconcentrées et décentralisées, horizontales et verticales. Or qu'en est-il concrètement ? C'est ce qu'il nous faut maintenant essayer d'évaluer en prenant connaissance des positions des différents acteurs centraux et régionaux.

---

<sup>34</sup> Le premier ensemble de critères renvoie d'une part aux types d'investissements réalisés par la commune ou le *powiat* en matière d'infrastructures ; d'autre part, aux résultats financiers attendus du Programme ; enfin, aux coûts escomptés, en termes de travaux préparatoires, de coûts opérationnels, etc. Les seconds critères concernent les évaluations de la qualité, en d'autres termes de l'appui donné par les autorités locales au projet déposé, à la compatibilité des normes techniques avec les règles en matière d'environnement, l'efficacité financière, l'usage des services, celui des services communaux, la préparation à la réalisation. Les derniers critères renvoient au classement des projets en fonction de leur signification pour le développement régional, la satisfaction des besoins et le nombre d'emplois créés, les coopérations conduites avec les communes, la participation financière des autogestions territoriales.

## **ACTION COLLECTIVE ET REFORME DE L'AGRICULTURE, QUELLE EFFICACITE ?**

La question de l'efficacité est évidemment centrale. En l'état actuel du programme, on serait en droit de l'écartier dans la mesure où les actions qu'il est appelé à soutenir ne sont pas encore financées, pas même connues dans le détail. On peut cependant essayer de l'aborder de plusieurs manières, selon qu'on met l'accent sur les objectifs quantitatifs affichés par le programme, sur les cibles institutionnelles visées, et sur les relais locaux censés mettre en œuvre les mesures.

### **Les objectifs quantitatifs affichés**

Faute de mise en place des crédits à l'heure actuelle<sup>35</sup>, il est évidemment impossible d'en mesurer l'application concrète. On peut toutefois prendre connaissance des cibles visées par les autorités responsables, telles qu'elles ont été consignées dans le document officiel accrédité par la commission. Le tableau 6 indique l'impact prévu des fonds Sapard.

Les chiffres témoignent de l'ambition évidente du programme mais ne laissent pas de soulever plusieurs questions.

Un premier accent est mis prioritairement sur la formation d'organisations intermédiaires, qu'on les appelle coopératives ou groupes de producteurs. C'est d'elles qu'est attendue la régulation du marché. Or de quels relais disposent-elles dans l'environnement local ? C'est-à-dire, question essentielle, quelle place est-il prévu de donner aux conseillers agricoles, aux chambres d'agriculture et aux organisations syndicales ?

Un second accent est mis sur la notion de rattrapage, qu'il s'agisse de la productivité ou des salaires. Or combien d'individus cela concerne-t-il ? Plus largement, combien d'exploitations doivent être soutenues ? Ce qui entraîne une autre question : comment mesurer la productivité ou encore les salaires distribués dans les autres, celles qui vont être tenues à l'écart parce qu'elles ne bénéficieront pas des mesures d'aide ? Et donc, qu'est-il prévu pour elles en termes de développement ? D'où l'intérêt de considérer le chiffre de 100 000 emplois ? Quelle signification y donner en matière d'emploi agricole, d'emploi dans les milieux ruraux, etc. ? Enfin, que faut-il en conclure en termes de cohésion territoriale ou, à l'inverse, d'accroissement des inégalités ?

---

<sup>35</sup> En d'autres termes, votés en 2000, les crédits n'ont pas été mis en place durant la première année, ce qui a entraîné d'amères critiques de la part de plusieurs acteurs polonais rencontrés, qui soulignent le traitement inégal imposé aux administrations de l'Est sommées de s'ajuster en termes de reprise de l'acquis communautaire, alors que celles de l'Ouest ne respectent pas leurs engagements.

## Quelle gouvernance ?

Examinons maintenant la notion de gouvernance dont on a vu qu'elle était essentielle parce que c'est du fonctionnement correct des institutions participant au programme Sapard qu'est attendue une « bonne » gestion des fonds de préadhésion. Ce terme de gouvernance recouvre deux réalités : celle qui tient d'abord à la coopération des institutions centrales et régionales ; celle qui tient ensuite à l'action collective locale. La « bonne » gouvernance est d'autant plus importante que la coopération entre les institutions publiques et privées est posée, depuis 1990, comme l'une des exigences fondamentales du postcommunisme, tant il est vrai que l'on a pu avancer comme cause directe de la chute de l'ancien régime en 1989 la segmentation institutionnelle, la verticalité des rapports hiérarchiques et l'absence de coordination complexe faisant appel à des relations autant formelles qu'informelles. A cet égard, la réforme régionale, en installant les acteurs politiques élus au sein des assemblées régionales et locales au cœur du dispositif, a fait franchir un pas décisif dans la voie des coopérations entre les administrations bureaucratiques centrales et déconcentrées d'un côté, et les assemblées démocratiques élues de l'autre. La mise en place et l'exécution du programme Sapard laissent augurer de riches évolutions des rapports institutionnels, fût-ce de manière conflictuelle. Mais pour l'heure, le bilan est mitigé. Plus exactement, une différence importante semble séparer le centre des régions. La notion de « bonne gouvernance » paraît d'autant plus illusoire.

### Le niveau central

D'un côté, on note la forte permanence de la culture administrative centralisée. La notion même d'action collective est largement mise en doute, ne serait-ce que parce que le centre entend rester maître de la procédure. Les coopérations ne voient le jour que sous la pression, à l'instar de la consultation engagée au titre du Pacte, notamment avec les syndicats parce que ces derniers ont estimé être tenus à l'écart des programmes officiels. La commission du dialogue social semble effectivement avoir été mise en place pour corriger la mauvaise image donnée par un document élaboré seulement par l'administration. Ensuite, parce que l'aspect territorial de la réforme n'est que très rarement pris en compte. Les voievodes ne sont pas systématiquement associés, encore moins les autres partenaires jugés de moindre niveau. Enfin, parce que demeure bien ancrée une culture de l'administration centrale pour laquelle il suffit de voter une loi pour penser que le reste suivra. Rarement, pour ne pas dire jamais, l'idée que le local pourrait mettre en œuvre des procédures particulières, faire émerger des projets innovants susceptibles d'impliquer d'autres relations est intégrée dans la réflexion. Les projets de réforme sont de ce fait largement critiqués pour leur généralité et pour l'absence de clarté avec laquelle ils précisent les priorités. Les objectifs ne sont pas hiérarchisés. Les montants financiers sont sujets à caution. Les notions d'emplois alternatifs ne font l'objet d'aucune précision. L'agrotourisme est pensé comme la panacée sans que jamais soient prises en compte les expériences étrangères en la matière. Or que signifie l'agrotourisme, hors des Carpates et des Mazuries, qui ont toujours été des séjours touristiques reconnus ? Que signifie l'accueil à la ferme au nord de Varsovie ? à Radom ? à Lublin ? à Walbrzych ? Par ailleurs,

les différences de rythmes de développement et la prise de conscience par les autorités polonaises que la date de 2003, fixée dans un premier temps pour l'intégration, est trop rapprochée, les conduisent à réclamer nombre de dérogations sur quatre, cinq, voire six ans. Or la mise en place d'une période transitoire soulève de graves problèmes techniques qui ne se posaient pas dans le cas de l'intégration de l'Espagne et du Portugal lorsque les frontières à l'intérieur de l'Union existaient. La vision d'une agriculture à deux vitesses est de ce fait contestable non pas tant parce qu'elle ne serait pas viable, mais parce qu'elle introduirait des risques majeurs dans l'équilibre européen, en cas d'intégration du pays à l'Union. Dans le cadre d'un espace uni, sans frontières, il serait impossible de contrôler la part non soumise aux normes de l'UE. Or comment accepter que des produits puissent échapper aux contraintes collectives ? Prétendre le faire, à l'inverse, pourrait conduire à une organisation non maîtrisable. D'où la question sur la multifonctionnalité revendiquée dans les projets. Que recouvre ce terme ? C'est-à-dire comment envisager non pas deux vitesses mais deux vitesses à ce point distordues que 70 % des exploitations puissent se satisfaire d'entretenir deux, voire trois vaches ? On voit bien que dans l'esprit des responsables polonais, la multifonctionnalité des exploitations est profondément dissociée de l'agriculture intégrée.

#### **Le niveau local**

Du point de vue des réalités régionales, on doit noter la profonde unité qui caractérise les acteurs politiques et économiques en place : les programmes régionaux de développement font l'objet de votes très largement majoritaires au sein des assemblées régionales. A Szczecin, le programme régional a été adopté à l'unanimité moins une voix, celle du chef du syndicat Samoobrona Andrzej Lepper. A Lodz, il a dépassé les 90 % des votants et tout autant à Olsztyn. On peut en conclure à la fois à une connaissance aiguë de la part des élites des problèmes que connaît chaque voïévodie, et à de très fortes attentes à l'égard des programmes européens. Certains interlocuteurs n'hésitent pas à souligner qu'elles sont d'ailleurs beaucoup trop élevées, compte tenu de la faiblesse des moyens en jeu. Mais cela suffit-il pour parler de « bonne gouvernance » au niveau régional ? En réalité, l'examen de la mise au point des programmes régionaux stratégiques subit la même critique que les plans élaborés à l'échelon central : ils ne sont guère le produit d'un échange entre les acteurs locaux, et ne sont surtout pas l'effet d'une procédure de type « *bottom up* » qui associerait étroitement communes et *powiat*. Le programme de la voïévodie de Warmia Mazuries a été élaboré par un institut de Gdansk, c'est-à-dire de la voïévodie voisine, alors même qu'on trouve à Olsztyn un institut de développement régional ! D'où, de surcroît, l'aspect très universitaire et assez peu politique des textes proposés : les choix et les priorités affichées ne sont pas susceptibles de mettre à mal un consensus activement recherché. Ce qui apparaît finalement comme un accord à peu de frais entre les équipes politiques locales cherchant à s'entendre davantage sur un constat que sur une dynamique politique de développement peut apparaître comme l'une des raisons susceptibles d'expliquer le retrait des intéressés directs, à savoir les exploitants. On reviendra sur ce point.

Mais surtout, au-delà des interrogations sur la « bonne gouvernance » politique, comment considérer la « gouvernance » sociale ? Par ces termes, on entend soulever la question capitale des relais professionnels, appelés à soutenir la mise en place du programme. Il en va à la fois des conseillers agricoles, des chambres d'agriculture et des syndicats.



## **Les relais intermédiaires, acteurs professionnels et acteurs syndicaux**

S'interroger sur le rôle des conseillers agricoles, des chambres d'agriculture et des syndicats professionnels revient à poser la question de la capacité du centre à disposer d'interlocuteurs compétents. Dans tous les cas, on assiste à la politisation des institutions, à l'éclatement des relais intermédiaires et, au bout du compte, à l'absence de coordination sur le terrain. L'absence de loi précisant clairement les obligations des conseillers et des chambres a pour effet d'éparpiller les compétences. Quant aux syndicats, il s'agit d'organisations affiliées aux différentes coalitions politiques, quand ils ne sont pas eux-même des partis, à l'image de Samoobrona dont le président a été candidat à l'élection présidentielle. Désorganisation, éparpillement et inaction collective en sont les conséquences. Comment l'expliquer ? Principalement par la volonté fermement affichée depuis 1990 de ne pas contraindre les acteurs locaux à partir du sommet - qu'il s'agisse des individus ou des groupes plus ou moins organisés - au motif que cela rappellerait beaucoup trop les anciennes méthodes autoritaires de l'ancien régime. De ce fait, sous couvert du respect de la liberté individuelle gagnée en 1989, les uns et les autres - soit le centre et la périphérie - gèrent leurs propres affaires et restent cantonnés dans le champ que la loi leur affecte, pour le maintien d'arrangements politiques qui ressemblent davantage à du bricolage d'intérêts particuliers au profit de quelques uns qu'à des choix respectueux de l'intérêt collectif. Le rapport de forces conflictuel l'emporte, et l'absence de loi contraignante soutient une vaste politique de délégation qui consiste à faire porter aux échelons inférieurs le poids des responsabilités. Ce trait, qui explique notamment la permanence des individus aux mêmes postes grâce à la revalorisation de leurs ressources accumulées antérieurement, est une tendance majeure de l'après-89 en Pologne, repéré dans de nombreux domaines.

### **Les conseillers agricoles, une « anarchie organisée »**

L'Organisation des conseillers agricoles (ODR) a été scindée en deux à la suite des évolutions politiques marquées par la réforme régionale de 1998. Créée en janvier 1990 par le ministère de l'Agriculture sous la forme d'une agence placée auprès du ministère, elle a repris le personnel des anciens conseillers d'avant 1989 et conservé l'organisation au sein des quarante-neuf voïévodies existant alors. L'organisation centrale a été placée à Brwinow près de Varsovie, dans les anciens locaux du Centre de formation agricole. Les tâches qui lui ont été imparties ont principalement concerné l'appui technique à la mise en place de la réforme de l'agriculture. Mais aucune loi n'est venue préciser le statut ni l'ensemble des tâches de l'agence. Au moment où le parlement s'apprêtait à en discuter en 1998, la loi sur la réforme régionale a été adoptée. Certaines agences ont alors considéré qu'elles avaient davantage à gagner à ne pas dépendre du centre et à demeurer à l'échelon régional, dès lors que ce dernier avait gagné en puissance puisque la loi a eu pour effet d'abaisser le nombre de voïévodies de quarante-neuf à seize. D'où la situation paradoxale qui prévaut aujourd'hui où l'on observe deux types d'organisations : la

première, décentralisée, où les anciens conseillers relèvent de l'autorité du voïévode dans les seize voïévodies existantes et réalisent les tâches qu'il leur confie, tandis que l'organisation nationale sous la responsabilité du centre de Brwinow dispose de six agences régionales déconcentrées et de deux départements à Poznan et à Cracovie. Etant une organisation d'exécution du ministère et non une administration publique, il lui revient de participer à la mise en place du programme Sapard, principalement au titre de la septième mesure, qui consiste à organiser des formations pour les responsables de l'agence intéressés à la gestion locale du programme.

Tout l'enjeu de cette « anarchie organisée » repose finalement sur le conflit qui se joue entre l'échelon central du gouvernement et les autogestions régionales, entre la volonté de centralisation du ministère et celle des autorités locales. En ce sens, le conflit des conseillers agricoles illustre une nouvelle variation de l'opposition beaucoup plus large mise en évidence en 1999 au niveau des administrations du travail, entre organisations bureaucratiques et assemblées politiques élues, avec cette différence que l'agence n'est pas une administration publique, ainsi que le souhaiterait ardemment son directeur. Comme s'en plaint amèrement le directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture, la capacité de refus de cette corporation de conseillers est d'autant plus forte qu'elle possède un capital immobilier considérable et bénéficie d'un appui majeur, celui du parti paysan massivement représenté en son sein. Une double option de réforme se présente au gouvernement. La première vise à les rattacher au ministère comme agence déconcentrée sur le modèle de l'Agence nationale du travail, l'idée étant de faire des conseillers des agents polyfonctionnels en charge à la fois de la politique du ministère et de la gestion des fonds Sapard. Mais la résistance politique de l'administration est sur ce point massive, dès lors que ce n'est pas le parti paysan qui se trouve aux affaires. La seconde préconise leur décentralisation et leur subordination aux présidents des assemblées régionales ou de *powiat* avec le risque désormais connu de politiser le dossier. Que les responsables locaux des assemblées régionales imposent des directives propres à leur administration en contradiction avec les politiques centrales du ministère, et c'est inmanquablement le conflit.

Qu'en pensent localement les conseillers ? Considérons le centre de Olsztyn dans la voïévodie de Warmia Mazuries qui relève de l'Agence nationale. Elle dispose de trente conseillers, à qui incombent essentiellement le recueil et la diffusion de l'information sur la situation de l'agriculture dans la voïévodie, l'organisation de réunions et de formations à l'intention des élites des collectivités locales en ce qui concerne Sapard. Selon les deux responsables que nous avons rencontrés, aucun secteur ne doit être désavantagé à l'échelon régional et l'agrotourisme doit être renforcé. Il faut mettre à leur crédit la réalisation d'un document qui cherche à recenser les différentes productions régionales sur la base des statistiques régionales et nationales, mais ce document apparaît pourtant bien trop vague pour constituer une base de travail adéquate. Selon eux, le problème majeur tient au manque d'organisations collectives, héritage direct de la situation d'ancien régime, quand dominaient les coopératives aujourd'hui massivement rejetées. Or la crainte domine au sein des milieux agricoles que les nouveaux groupements de producteurs appelés par Sapard ne soient que des coopératives de mauvaise réputation. Les rares groupes existant au niveau régional, trente-cinq environ, auxquels s'ajoutent une vingtaine de coopératives laitières, fonctionnent sans guère de liens entre eux. Leur manque d'initiative est évident. Pour ces responsables, le changement de mentalité est l'enjeu décisif des nouveaux programmes. Seules les organisations régionales ou centrales sont en mesure d'intégrer les producteurs, qui ne prennent par eux-même

aucune initiative. La plus grande difficulté est sans doute de convaincre les exploitants que ces organisations de producteurs sont leurs propres organisations, qu'eux seuls sont en mesure de les faire fonctionner et de réguler ainsi le marché. L'évaluation de Sapard en découle : Sapard est destiné aux forts, aux rares exploitants qui savent s'engager et faire la preuve de leur viabilité économique. De ce fait, seuls les meilleurs seront aidés et dans la voievodie, ceux qui tomberont n'auront rien. La chance que représente Sapard, c'est justement de favoriser les groupes de producteurs initiés par des exploitants dynamiques, c'est de former, sous l'égide des conseillers, les agriculteurs décidés à s'intégrer à l'Union. La destinée de l'agence régionale est donc toute tracée : former les exploitants et les élites locales, les aider à monter leurs dossiers, servir d'intermédiaires avec les partenaires requis. En aucun cas il ne s'agit pour elle d'assister la grande masse des petits exploitants.

### **Les syndicats, ou les appoints partisans**

Les syndicats professionnels existent, organisés par filières. Certains sont puissants à l'échelon régional mais très peu le sont à l'échelon national. Les syndicats dont il va être question à présent sont les organisations sociales d'obédience politique : le successeur de l'ancien syndicat rural (le Syndicat des cercles), le syndicat Solidarité et le nouveau syndicat, Somoobrona, apparu dans les années quatre-vingt-dix. Leur poids local semble très relatif si l'on s'en tient à leur participation aux centres de décision, à la différence de leur importance nationale qui est grande en raison des relais assurés par les partis politiques qui suppléent leur manque d'adhérents. Comme le souligne la très grande majorité des interlocuteurs que nous avons rencontrés, ils sont bruyants et brouillons, mais ils demeurent surtout dans un état de désorganisation collective qui favorise certes les visées particulières de chacun, mais contribue grandement à l'atomisation du champ agricole et à son absence de poids dans les décisions nationales. C'est d'ailleurs l'un des paradoxes de la transition postcommuniste dans ce pays : en 1990, en raison de la très forte présence des petits propriétaires privés et de l'idéalisation du modèle de la petite exploitation individuelle et familiale, on pouvait s'attendre à ce que le groupe des paysans pèse puissamment dans les instances de décision. Il n'en a rien été. Dans de nombreux cas, ce sont les grands exploitants qui ont su tourner à leur profit les anciennes et les nouvelles organisations représentatives, la seule différence les séparant étant souvent d'ordre idéologique. On trouve ainsi davantage de grands exploitants qui ont pris le relais des fermes collectives chez Somoobrona et dans le Syndicat des cercles, tandis que Solidarité regroupe davantage de grands exploitants anciennement petits ou moyens propriétaires privés, qui ont su acquérir de nouvelles terres ou les louer après 1990. Tous, finalement, se sont retrouvés ensemble pour s'opposer, à plusieurs reprises au cours de la décennie, à des projets de loi ouvrant la possibilité de vente aux étrangers ou pour réclamer l'aide continue de l'Etat. Pour ces raisons, chaque représentant rencontré semble en effet plus intéressé à poursuivre une carrière politique qu'à servir un engagement social. Dans leur très grande majorité, ils sont hostiles à toute réforme, mais n'y opposent que des programmes très généraux, dont il ressort une demande toujours accrue d'assistance de l'Etat. Reconnaître les règles du jeu et chercher à les améliorer nécessite l'unité syndicale et la constitution d'un vrai partenaire, puissant et organisé. Les acteurs politiques centraux tout autant que les organisations syndicales s'y refusent. Chacun conserve sa petite marge d'action, fort de son héritage acquis sous l'ancien régime, que ce soit en termes de parc immobilier ou de capital symbolique où se croisent fidélités au passé, solidarités locales et identités de groupes.

- *Le Syndicat des cercles, des paysans et des organisations agricoles*

Fort de ses 137 ans, qui en font le premier syndicat rural polonais, ce syndicat affiche 1,2 million d'adhérents sans en apporter la moindre preuve. Il dispose de 1 118 cercles<sup>36</sup> communaux qui s'appuient sur 26 500 cercles de femmes et 22 600 cercles agricoles. L'organisation épouse les échelons administratifs nationaux : *powiat, rejon*<sup>37</sup>, voïévodie. L'assemblée nationale du syndicat, qui regroupe cent membres, est chargée d'élire pour quatre ans le bureau et son président. Ce dernier affirme que le syndicat n'est pas politique, même s'il concède avec réticences qu'il est membre du présidium du parti paysan. Propriétaire d'une exploitation de 58 hectares dans la région de Czeszochowa, il occupe depuis 1981 des fonctions dans le syndicat, qui l'ont conduit à tous les échelons de l'organisation. La grande affaire du moment, c'est le pacte rural, non pas celui proposé par le ministère mais celui élaboré par son syndicat, qui a déjà reçu l'accord de plusieurs partenaires politiques avec le parti paysan PSL et le parti néo-communiste SLD, et de nombre d'organisations sociales. De ce document publié le 8 février 2000 (*Pakt dla rolnictwa i obszarow wiejskich*) retenons que le modèle prôné est celui de la petite exploitation familiale, intégrée à l'Union européenne, soutenue par l'Etat et en phase avec le marché (*tylę rynku ile mozliwe, tylę Panstwa ile konieczne* : « autant de marché que possible, autant d'Etat que nécessaire »). En réalité, c'est une grande déclaration générale sur l'amélioration de la situation de l'agriculture polonaise, sa modernisation, l'éducation, le financement, mais qui ne poursuit qu'un but : contraindre les autorités politiques et les organisations partenaires à s'engager sur une durée de dix ans avec la garantie présidentielle. A ce titre il s'agit bien, le préambule le précise, d'un accord de société (*umowa społeczna*). Le ton est comminatoire et, comme nous l'a affirmé le président, c'est un texte « constitutionnel » qui doit représenter pour la décennie à venir la référence obligée des politiques publiques. En ce qui concerne la perception des autres syndicats, elle est critique en ce qui concerne Solidarité rurale, au motif qu'il s'agit, à ses yeux, de la courroie de transmission de la coalition au pouvoir, et franchement hostile à l'égard de Samoobrona, qui n'est à son sens que l'organisation des paysans frustrés, plus politique que syndicale, en bref un mouvement brouillon et populiste.

- *Le syndicat Solidarité rurale*

Créé en 1981 puis suspendu jusqu'en 1989, Solidarité rurale revendique 400 000 membres répartis dans des cercles agricoles, des assemblées communales, régionales et enfin nationale, où l'on relève la présence d'un présidium de onze membres. C'est lui qui élit un bureau composé de six personnes parmi lesquelles on compte le président. La position vis-à-vis de l'UE est très mitigée si l'intégration, comme le syndicat le craint, signifie une perte de pouvoir des paysans polonais. Les risques sont grands selon lui qu'il faille céder la terre aux étrangers, notamment aux Allemands, que les entreprises de transformation passent également aux étrangers, et qu'enfin les paysans polonais soient considérés comme des citoyens de seconde classe en Europe. D'où sa méfiance à l'encontre de la politique actuelle et du Pacte en particulier. L'intégration exige un Etat fort

---

<sup>36</sup> Le cercle communal est l'unité territoriale de base. On emploie le même terme pour qualifier les associations professionnelles et de femmes qui en constituent le support.

<sup>37</sup> Circonscription régionale (district) dont le territoire coïncide depuis la réforme de 1998 à celui du *powiat*.

pense son président. Les références nationalistes empruntées à l'insurrection de 1944 affleurent dans son discours et sont là pour témoigner de l'esprit de résistance, si jamais les paysans étaient contraints par la force d'entrer dans l'Union. Ainsi, il faut coopérer avec « le capital de l'Ouest mais ne pas y être soumis ». L'état des relations intersyndicales est mauvais : à ses yeux, le Syndicat des cercles reflète les positions du PSL, le plus gros parti paysan, héritier de l'ancien régime. Le patrimoine accumulé avant 1989 permet de toutes façons à ce syndicat d'avoir pignon sur rue, sans qu'il soit possible de l'obliger à restituer les biens communs acquis sous le régime précédent par son homologue d'alors. Quant à Samoobrona, il est considéré par Solidarité rurale comme anti-européen et représentant des gros exploitants. Cela dit, notre interlocuteur reconnaît que, si les relations au sommet sont mauvaises, à la base, dans les régions, l'unité syndicale se réalise sur tous les sujets qui concernent la vie des paysans.

#### - *Samoobrona*

Samoobrona (« Autodéfense ») se targue d'être le principal représentant de cette unité. Il est apparu pour contester aux deux syndicats précédents, contractants de la Table ronde de 1989, le monopole de la représentation des intérêts des paysans. Il s'affirme ouvertement comme politique et son président, le charismatique Andrzej Lepper, s'est présenté début avril à l'élection présidentielle de novembre 2000. Une coalition dite « Bloc national populaire » a d'ailleurs été nouée entre Samoobrona et un petit parti dirigé par un général ainsi que le syndicat « Août 80 ». Favorable au maintien et à la défense de la puissance industrielle, paysanne et militaire du pays, ce bloc s'affirme nationaliste. En tant que syndicat, Samoobrona entend défendre les intérêts des paysans de toutes catégories et avance, là encore sans aucune preuve, 500 000 adhérents. Le pacte est évidemment jugé inadapté aux attentes des paysans et l'Union européenne dénoncée comme voulant soumettre la Pologne aux intérêts des puissants. La preuve en est des quotas ridicules laissés aux Polonais. Selon son secrétaire général, il s'agit du seul syndicat représentatif car lui seul, à la différence des deux autres, ne reçoit aucun subside de l'Etat et ne bénéficie d'aucun patrimoine acquis avant 89. Solidarité et le Syndicat des cercles sont de toutes façons des « larrons pourris » avance-t-il, qui s'entendent avec les partis coalisés, comme ils l'ont déjà fait il y a dix ans autour de la Table ronde lorsqu'ils se sont partagés l'héritage communiste. Partisan de la manière forte, le syndicat Autodéfense prône les actions « coup de poing » contre les forces de l'ordre, n'hésitant pas, dès 1992 puis en 1993 et de nouveau en 1999 à bloquer les routes, et en 2000 à manifester contre les représentants de l'ordre, que ce soit à Varsovie ou dans plusieurs voïévodies. Avec quelques succès, il est vrai, puisque les accords de février 1999 sur l'augmentation du prix du porc, les compensations et l'intervention accrue de l'Agence du marché agricole sont à mettre à son actif.

#### **La fédération des grands exploitants agricoles**

Cette organisation, enregistrée en mai 1993, affirme intégrer dix-sept fédérations syndicales agricoles et regrouper 800 grands exploitants, notamment producteurs de lait et céréaliers. Elle édite le mensuel *Agropolog* à l'attention de 2 000 exploitants. Pour son directeur, les partenaires syndicaux sont inefficaces et non représentatifs du monde paysan, car il s'agit d'officines politiques. Quant à la chambre d'agriculture, elle est inexistante. Enfin, les comités d'autogestion territoriaux ne pèsent d'aucun poids. Il faut aller vers l'Europe avec confiance, favoriser les grands exploitants, accélérer la

modernisation, diversifier et spécialiser mais ne pas négliger les autres, les petits qui remplissent une fonction sociale évidente. Il faut pour cela encourager les mesures d'accompagnement social, tout en étant conscient que la biologie éliminera très vite un grand nombre d'exploitants très âgés. La grande affaire est actuellement la modification du code du travail, seule susceptible d'accélérer le processus de privatisation des terres, d'allonger les contrats d'affermage, de favoriser l'investissement.

#### **Les chambres d'agriculture, l'inexistence juridique et politique**

A l'image des syndicats, les chambres d'agriculture ne représentent actuellement aucun appui sérieux pour les acteurs centraux ou régionaux. L'absence d'une loi propre les affaiblit grandement. Pour les raisons avancées plus haut, le législateur se refuse à construire un appareil puissant au service du ministère ou des régions. Leur principale récrimination tient à ce déficit de clarté juridique. La loi qui est en préparation devrait changer les règles du jeu, selon le directeur de la chambre d'Olsztyn, car elle prévoit l'adhésion obligatoire de tous les exploitants sur la base d'une contribution assise sur la surface exploitable et sur le nombre de têtes. Par ailleurs, une part des revenus serait tirée des budgets communaux, soit environ 2 %. Mais sur ce point, les acteurs locaux rencontrés rejettent en bloc toute nouvelle ponction de leurs fonds. Pour l'heure, la tâche principale de la Chambre se limite à émettre des points de vue pour les administrations (il s'agit d'un *organ opiniodawczy*) et, comme d'autres instances, elle organise des formations à Sapard. Pour les directeurs rencontrés, les critères arrêtés dans le programme Sapard sont trop bas parce qu'ils sont calculés sur la base de la moyenne nationale. Or les voïévodies diffèrent largement entre elles. Il aurait donc mieux valu, aux yeux de nos interlocuteurs, les rehausser. On comprendra ainsi que Sapard doive, à leur sens, renforcer les grandes exploitations. L'impression domine qu'il s'agit d'organisations aux mains d'exploitants déjà puissants, membres du parti paysan et très opposés à la coalition au pouvoir depuis 1997, à laquelle ils reprochent la politique anti-paysans de Balcerowicz. Très au fait des exigences du marché européen et mondial, ces exploitants se révèlent soucieux de protéger toute cession de la terre afin de ne pas subir une concurrence redoutée, notamment celle des Hollandais et des Allemands. Méfiants, ils semblent attentistes à l'encontre des programmes Sapard.

#### **CONCLUSION**

A l'opposé du programme Phare, qui cherche à faire remonter les questions susceptibles d'être réglées au niveau des communes et des *powiat*, le programme Sapard, lui, est piloté d'en haut, du ministère de l'Agriculture. Son ambition est de faire émerger des comportements administratifs précis, à partir d'une procédure principalement centralisée. D'où cette impression que l'ajustement aux programmes prioritaires régionaux est très formel. Impression renforcée quand on examine la procédure d'élaboration des

programmes et leur contenu, trop général.

Pour les responsables des trois agences Sapard que nous avons rencontrés mais aussi pour beaucoup de responsables politiques et administratifs, le constat est unanime : le programme n'est pas tant destiné aux exploitants qu'aux institutions sommées de s'organiser pour gérer les fonds selon des règles précisées et reconnues. A ce titre, la leçon semble comprise, même si certains interlocuteurs regrettent la trop grande lourdeur de la procédure. L'objectif de gouvernance sur fond de respect de normes communément acceptées est atteint si l'on considère qu'ils en sont conscients. Le doute domine en revanche lorsque l'on s'interroge sur la réalité des relais disponibles dans les régions.

Par ailleurs, deux déficits sont amplement soulignés. Le premier tient au fait que ce sont les éléments intermédiaires, les industries de transformation, qui sont d'abord privilégiés, puis les groupes de producteurs, mais pas les exploitants. Or seules les exploitations déjà performantes peuvent mettre en place les coopératives, à la condition expresse d'être activement assistées par les pouvoirs publics, les régions, les *powiat*, les communes. Mais ces derniers n'ont pas beaucoup de moyens. A Lodz, on escompte des aides d'un montant de 7 millions (3 millions par an de la Banque mondiale et 4 millions au titre de Sapard, soit au total 5 % du budget régional annuel). De surcroît, les communes peuvent réaliser des investissements, de construction notamment, mais là encore les conditions financières de départ risquent d'être une barrière infranchissable pour la majorité d'entre elles.

Plus généralement, on retrouve dans la bouche de plusieurs conseillers agricoles et de directeurs administratifs régionaux ce même constat : les sommes sont faibles, en tous les cas insuffisantes pour prétendre assurer le redéveloppement rural. Avec 20 000 euros d'aide, les projets ne peuvent pas dépasser 40 000 euros, compte tenu du principe d'additionnalité. Si l'on considère par exemple la seconde mesure qui vise à la modernisation des exploitations agricoles, elle ne touchera pas plus de 30 000 exploitants sur un total de 400 000 visés. Cela signifie-t-il qu'elle fera 370 000 déçus ? A cet égard, comme le souligne une responsable d'autogestion territoriale de Olsztyn, « Sapard, c'est pour les riches ». Quant à l'axe de création d'emplois, il n'est pas en mesure de relever le défi du développement durable. A Lodz, la responsable de l'agence Sapard table sur une création de 3 000 emplois sur sept ans.

D'où cet autre constat établi par plusieurs exploitants et chefs de chambres d'agriculture : les sommes sont trop faibles et les procédures d'obtention trop complexes. Seules les exploitations fonctionnant déjà selon les normes des échanges internationaux sont susceptibles de proposer des *business plans* efficaces. De ce fait, seules les grandes exploitations sont capables d'obtenir les crédits nécessaires à l'avance des 50 % nécessaires<sup>38</sup>. Or comme ces crédits ne sont pas préférentiels (6 % environ) mais sont

---

<sup>38</sup> Les exploitants rencontrés dans les chambres d'agriculture des deux régions de Szczecin et de Olsztyn au titre de leur charge de président ou de vice-président des chambres sont très partagés sur l'engagement en faveur de Sapard. Ce sont tous de gros exploitants, disposant de plus de 150 hectares, jeunes et bien formés (ingénieurs ou anciens cadres techniques). Pour eux, la question principale tient aux crédits nécessaires au montage des projets, jugés trop élevés. Les incertitudes sur les prix, jugés à l'inverse beaucoup trop bas, grèvent tout engagement. Il faudrait d'abord, selon eux, relever les prix, pour qu'ensuite les exploitants se risquent à prendre un crédit.

concedés au taux du loyer de l'argent sur le marché (de l'ordre de 24 %), le risque semble trop grand à leurs yeux. Si l'on ajoute les autres critiques largement partagées qui concernent la trop grande bureaucratisation des procédures, les incertitudes sur les prix, le manque de stabilisation etc., on comprend la réticence manifestée à l'égard du programme.

Ce qui nous mène au dernier constat en forme d'hypothèse de travail : les fonds Sapard, loin de participer à une adaptation des exploitations au marché européen et au relèvement de la majorité d'entre elles, risquent d'accroître les inégalités entre exploitations fortes et faibles, plus encore entre territoires dynamiques et territoires en déclin. A ce titre, Sapard participerait de la mise aux normes européennes d'une partie de l'agriculture déjà performante, et non du relèvement de l'autre, la plus grande, largement inadaptée. Le programme contribuerait ainsi à accroître le clivage entre les exploitations performantes et la majorité des petites et minuscules exploitations pour lesquelles les termes de développement des activités hors agriculture risquent de ne déboucher que sur l'« accompagnement social », sans que quiconque sache très bien ce que ce terme recouvre. Tel est l'enjeu de l'intégration de la Pologne à l'Union européenne, dont beaucoup s'entendent aujourd'hui pour fixer la date aux alentours de 2006. Quatre ou cinq ans ne seront assurément pas de trop pour résoudre les difficultés que cette *Etude* s'est efforcée d'identifier, qu'il s'agisse des obscurités statistiques, de l'absence d'organisations professionnelles performantes, de la faiblesse des intermédiaires administratifs régionaux et locaux, et peut-être plus encore du déficit de réponse collective à la question centrale du développement rural<sup>39</sup>.

---

L'incertitude est grande en ce qui concerne les groupes de producteurs. Un constat domine, unanime parmi ces grands exploitants : Sapard n'est pas fait pour les petits.

<sup>39</sup> Cette étude se fonde sur une série d'entretiens conduits en deux phases.

La première a eu lieu au mois d'avril 2000 à Varsovie auprès des instances centrales du ministère de l'Agriculture (avec le directeur du cabinet du ministre, l'ancienne secrétaire d'Etat aujourd'hui chef des conseillers du ministre, le directeur de l'intégration européenne, le directeur des recherches en agronomie, le directeur des affaires sociales et le responsable des relations avec les syndicats) ; d'autres ministères (le conseiller en matière agricole du ministre des Finances et de l'Economie ; le secrétaire d'Etat au ministère du Travail ; la conseillère politique en matière rurale du ministre de l'équipe de la Négociation européenne, un membre de l'équipe du comité pour l'intégration, en charge du dossier agricole) ; des agences publiques (la vice-présidente de l'Agence nationale pour le marché et le directeur des relations extérieures de l'Agence de la propriété du Trésor d'Etat) ; des syndicats (les présidents du syndicat des exploitants, celui du syndicat Solidarité rurale, celui du Syndicat des cercles ruraux ; la secrétaire générale du syndicat Autodéfense ; le directeur de la chambre d'agriculture).

La seconde phase a eu lieu au mois de décembre 2000, dans trois voïévodies : Lodz, Olsztyn et Szczecin, dans lesquelles à chaque fois ont été rencontrés le vice-maréchal de région en charge de l'agriculture ; la directrice de l'agence Sapard, la directrice de l'agriculture à la voïévodie, le président de la chambre d'agriculture, les directeurs de l'agence des conseillers.

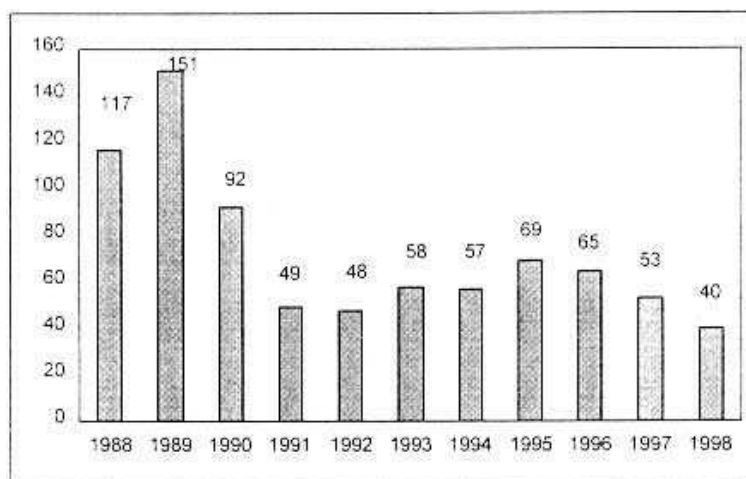
Je tiens à remercier pour leur disponibilité et leur ouverture madame de Villard, attachée agricole près l'ambassade de France, monsieur Ebel, représentant permanent de la région Nord-Pas-de-Calais en Silésie, monsieur Gallet, de la FNSEA et monsieur de Cornulier, détaché au sein de l'Agence de la modernisation.

Enfin je remercie mes collègues Béatrice Hibou, Gilles Lepasant et Jean-Yves Potel ainsi que Sophie Ducoloner pour les remarques et les suggestions qu'ils ont apportées à ce texte.



# **A n n e x e s**

**Graphique 1**  
**Evolution du revenu paysan sur la décennie 1988-1998**



Source : *Trzy Polski. Potencjał i Bariery Integracji z Unia Europejska, EU Monitoring III, 1999, p. 28*

**Tableau 1**  
**Evolution des superficies de 1980 à 1996**

Années	Nombre d'exploitants (en milliers)	Superficies						Moyenne (en hectares)
		1 ha	2 - 5 has	5 - 7has	7-10 has	10-15 has	+ de 15 has	
1980	2 390	18,7	37	15,3	14,7	10	4,3	5,6
1990	2 138	17,7	35,1	14,9	14,9	11,3	6,3	6,6
1996	2 041	22,6	32,7	12,8	12,7	10,7	8,5	7,9

Source : A. Pilichowski, "Struktura agrarna polskiego rolnictwa w procesie zmiany systemowej" in *Przegląd socjologiczny, 1998 / 2, p. 72*

**Tableau 2**  
**Structure des budgets familiaux de revenu principal, en pourcentages**

	1988	1995
Revenu agricole prédominant	51	41,9
Revenu employé prédominant	30,1	27,4
Pensionnaires et retraités	18,7	29,6
Autres sources de revenus	0,2	1,2

Source : *Andrzej Rosner, Problem zatrudnienia i bezrobocia ludności wiejskiej a perspektywy przemian strukturalnych w rolnictwie, Inwra-Pan, Varsovie, 1999, p. 68*

**Tableau 3**  
**Typologie des exploitations polonaises**

Type	Nombre d'exploitations	Qualifications
Exploitations développées	160 000 - 170 000 selon Wos 250 000 selon Wilkin	Exploitations fortement mécanisées et intégrées aux circuits de l'agriculture moderne Profits supérieurs à 15000 zł annuels
Exploitations traditionnelles susceptibles de développement	350 à 400 000	Exploitations qui vendent une partie de la production sur le marché (entre 2500 et 5000 zlotys annuels)
Exploitations non développées	De 1,2 million à 1,3 million	Exploitations familiales produisant pour les besoins immédiats de la famille
Exploitations en liquidation	300 à 350 000	Sans espoir de redressement

D'après les données fournies par : *Augustin Wos, Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa, 1996 IERIGZ, Varsovie.*

**Tableau 4**  
**Répartition budgétaire sur les 7 années du plan Sapard, par mesure**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000- 2006
<b>Priorité 1 Augmentation de l'efficacité du secteur agroalimentaire</b>									
Mesure 1	Augmentation des processus et marketing des produits	57 060 000	65 210 000	65 210 000	65 210 000	65 210 000	65 210 000	65210000	448 32 0000
Mesure 2	Investissements dans les holdings agricoles	28 064 648	27 802 000	30 422 000	30 582 000	30 514 000	30 399 500	30299500	208084148
<b>Priorité 2 Augmentations des conditions des activités économiques et de la création d emplois dans les zones rurales</b>									
Mesure 3	Amélioration des infrastructures rurales	66 920 000	57 060 000	40 760 000	40 760 000	40 760 000	40 760 000	40760000	327 780 000
Mesure 4	Diversification des activités économiques en milieu rural	11 240 000	10 960 000	22 820 000	23 210 000	22 930 000	22 620 000	22620000	136 040 000
Mesure 5	Schémas de pilotage pour l'environnement agricole et forestier	0	2 340 000	4 910 000	3 820 000	3 830 000	3 990 000	4 030 000	22920 000
Mesure 6	Formation professionnelle	2 700 000	2 970 000	3 270 000	3 600 000	3 960 000	4 330 000	4 780 000	25610 000
<b>Support technique</b>									
Mesure 7	Assistance technique	2406 402	1828 464	778 864	988 464	965 964	860 964	830 964	8 659 686
<b>Total des mesures</b>		<b>168 391 050</b>	<b>168 170 464</b>	<b>168 170 464</b>	<b>168 170 464</b>	<b>168 170 464</b>	<b>168 170 464</b>	<b>168 170 464</b>	<b>1 177 413 834</b>

Source : Sapard, Operational program for Poland, proposal as of 31 July 2000, p. 123

**Tableau 5**  
**Répartition de la prise de décision dans le cadre du plan Sapard**

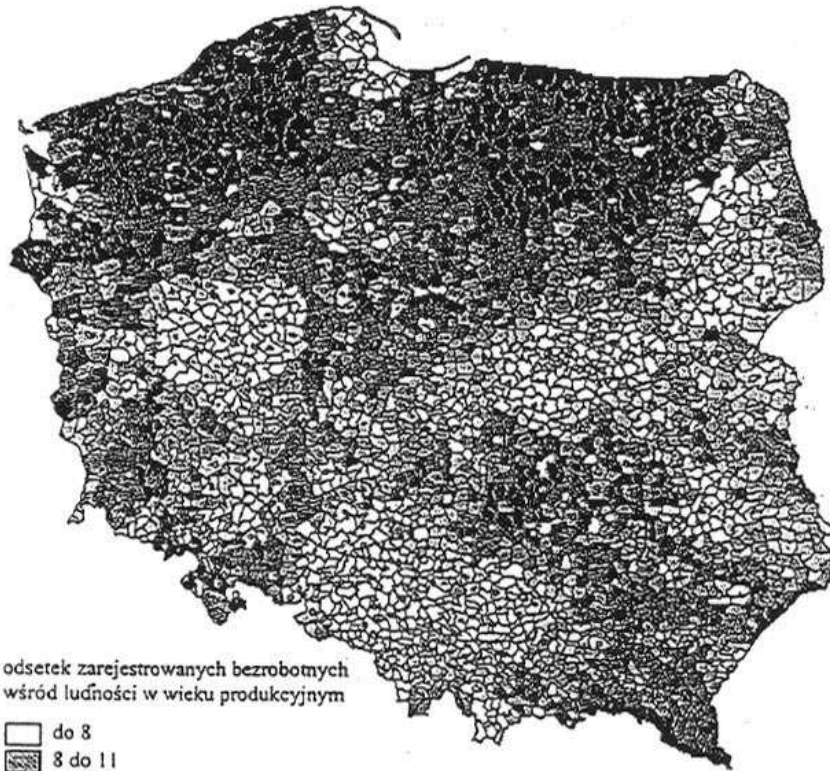
Mesures du programme SAPARD	Niveau	Instances de décision
1. Industrie de transformation et coopératives agricoles	National	Comité national directeur (KKS)
2. L'aide aux exploitations agricoles	Régional, agence	Sapard régional
3. Les infrastructures	Régional	Comité Régional Directeur (KRS)
4. Diversification des activités	Régional	Comité Régional Directeur (KRS)
5. Programmes pilotes (Kielce, Oltzstyn, Rzeszow, Bialystok)	Régional	Comité Régional Directeur (KRS)
6. Formation professionnelle (szkolenie)	Régional	Agence régionale Sapard
7. Aide technique	Régional	Comité Régional Directeur (KRS)

**Tableau 6**  
**Impact des fonds Sapard**

Indicateurs	Base pour 1999	Cible en 2006 ou changement attendu sur la période 2000 - 2006
1. Part des produits transformés dans des sites correspondant à l'acquis communautaire.	20 %	100 %
2. Part des produits fermiers vendus selon des contrats de long terme conclus avec les fermiers.	15 %	60 %
3. Changement de la productivité du travail dans les secteurs aidés de l'industrie agro-alimentaire (vente à prix comptant / employé). Valeur initiale : 100.	100	130
4. Changements dans le revenu agricole pour les exploitations aidées par Sapard, par rapport au revenu national moyen	0,70	1,00
5. Nombre d'emplois créés par Sapard (directement et indirectement).	-	100 000
6. Changement dans les revenus taxables pour les aires soutenues par Sapard. Ratio pour une période donnée.	1,00	1,05

Source : Sapard, Operational program for Poland, proposal as of 31 July 2000, p. 117.

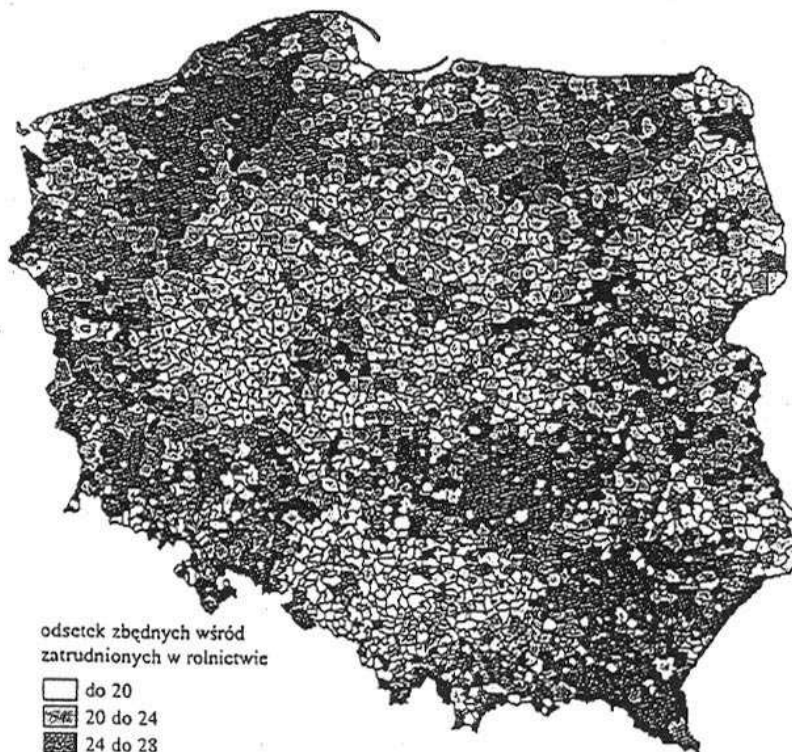
### Niveau de chômage enregistré



odsetek zarejestrowanych bezrobotnych  
wśród ludności w wieku produkcyjnym



### Niveau de chômage caché



odsetek zbędnych wśród  
zatrudnionych w rolnictwie



Źródło: Powszechny Spis Rolny 1996.

**Part de la propriété d'Etat dans l'agriculture en 1990  
et part de la propriété d'Etat sous responsabilité de l'Agence en 1998 (%)**

