



HAL
open science

LES CONSEQUENCES HUMAINES ET TERRITORIALES DU PROCESSUS D'ADHESION DE LA ROUMANIE A L'UE

Juliette Cristescu, Ionel Muntele

► **To cite this version:**

Juliette Cristescu, Ionel Muntele. LES CONSEQUENCES HUMAINES ET TERRITORIALES DU PROCESSUS D'ADHESION DE LA ROUMANIE A L'UE. L'Information géographique, 2007, 7767, pp.121-141. halshs-00340858

HAL Id: halshs-00340858

<https://shs.hal.science/halshs-00340858>

Submitted on 24 Nov 2008

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.

Juliette CRISTESCU
Dr en géographie-Aménagement
UMR CNRS 6590- Espaces géographiques
et sociétés
Université de Rennes 2
Bureau: 00 33 2 99 14 20 97
Domicile: 00 33 2 99 78 59 16
Mobile: 00 33 6 13 97 65 22

Ionel MUNTELE
Dr en géographie-Géographie humaine
CUGUAT-TIGRIS (Géographie humaine
et aménagement du territoire)
Université « Alexandru Ioan Cuza » Iași,
Roumanie
Bureau: 00 40 0232 201458
Domicile: 00 40 0232 221987

TITRE

LES CONSEQUENCES HUMAINES ET TERRITORIALES DU PROCESSUS D'ADHESION DE LA ROUMANIE A L'UE

Résumé

En cette année 2007, la Roumanie est à l'honneur par son adhésion à l'Union européenne. Nous intéressons à l'impact spatial de cet événement en nous concentrant sur deux dimensions complémentaires : les territoires et les hommes. La première dimension montre les difficultés d'établir de nouveaux territoires d'action à l'échelle régionale ; la seconde s'attache à la montée en puissance des flux migratoires (internes et externes) affectant la Roumanie.

Mots-clés

intégration européenne – décentralisation - régionalisation – migrations - mobilité géographique - transition de la mobilité

Summary

Romania is under the European spotlights considering its EU accession and Sibiu being one of the two European Cities of Culture 2007. As geographers, we observe spatial and social mutations initiated throughout the accession process and this first year of membership. At first we intend to demonstrate how difficult the institution of new regional bodies can be. Secondly, we focus on the growing migration flows occurring in Romania.

Key words

European integration – decentralisation and regionalisation processes – migrations – geographical mobility – mobility transition

Introduction

L'année 2007 est marquée par l'adhésion de la Roumanie- et de la Bulgarie- à l'Union européenne, il est donc aujourd'hui un peu prématuré d'engager un bilan sur les conséquences territoriales dans leur globalité, *i.e* sur le plan social et spatial. La première concrétisation de l'adhésion est notoire en termes financiers puisque l'éligibilité de l'ensemble du territoire roumain aux fonds structurels a entraîné une multiplication par dix des financements européens en comparaison de la période de pré-adhésion : la Roumanie recevait avant 2000 moins de 10 euros/h/an, puis un peu plus de 30 entre 2000 et 2006 et 93 depuis janvier 2007. Cette ressource financière impose une première nécessité : il faut la gérer et organiser les investissements pour le développement du pays. Cela implique une restructuration administrative et donc territoriale. Dans une acception géographique et aménagiste du terme « territoire », il faut entendre ses dimensions spatiale et sociale, mais encore les interactions existant entre ces deux dimensions. Si un bilan des impacts territoriaux est présomptueux, l'analyse de certaines mutations engendrées dans ces deux dimensions est néanmoins possible, et au-delà, riche et digne d'intérêt.

La première partie montre que malgré l'enjeu que présentent les recompositions territoriales radicales nécessaires dans un premier temps pour l'organisation de l'aide communautaire pendant la période de pré-adhésion, puis pour la gestion des fonds structurels à partir de 2007, la difficulté d'appliquer les lois est patente dès lors que celles-ci ont été écrites très rapidement et sans processus démocratique, obérant par-là même l'acceptation par les acteurs locaux d'une nouvelle organisation territoriale qui tarde donc à se concrétiser.

Pour autant, si les territoires portent en eux une certaine inertie, il en va tout autrement des hommes qui sont liés à ces territoires. Nous verrons ainsi dans une seconde partie, l'impact de la perspective d'adhésion sur les mobilités (internes et externes) de la Roumanie, tout en considérant l'importance de l'histoire contemporaine sur le schéma migratoire roumain et notamment sur la dialectique rural-urbain.

I. Les territoires font de la résistance

Les nouveaux Etats membres, malgré un discours politique parfois revendicatif, n'en sont pas moins durablement marqués par l'expérience du processus d'assimilation de l'acquis communautaire. Cette habitude, prise lors des années de pré-adhésion, se double d'un manque d'expérience pour le moins compréhensible. Cette situation des nouveaux Etats membres débouche logiquement sur un assez fort mimétisme par rapport aux « anciens ». De surcroît, l'UE à 15, de la Finlande au Portugal et de l'Irlande à la Grèce présentait déjà un très large éventail d'options, de nuances, d'intérêts et de préférences nationales. Du reste, l'adhésion de la Roumanie n'apporte pas de grands changements dans le processus décisionnel car elle se rallie souvent à l'un ou l'autre des membres plus anciens. En terme d'organisation territoriale aussi, la Roumanie tend par un certain mimétisme vers un « modèle » français, avec une recomposition territoriale sous forme d'une régionalisation infra-étatique.

Le champ des recompositions territoriales est large si l'on entend par là toute modification des territoires composant la Roumanie : cela peut concerner des espaces spécifiques tels que les espaces urbains, ruraux, littoraux etc.. Ce champ interpelle également ce qui fait la différence entre espace et territoire : l'identité et le sentiment d'appartenance. Afin d'aborder transversalement ces différents éléments, nous nous intéressons à la création de régions de développement, nouvelle échelle d'intervention de l'action publique en Roumanie. Nous abordons d'abord l'organisation du territoire roumain, puis son évolution dessinée par la perspective de l'adhésion à l'UE à travers le processus de régionalisation et enfin les limites d'une telle régionalisation en Roumanie qui apporte finalement peu de changements dans les pratiques de l'action publique.

1.1 Les fondements de l'organisation territoriale de la Roumanie

Les régions de développement sont apparues –dans les textes- en 1998, suite à l'évolution du cadre juridique des collectivités territoriales en Roumanie qu'il nous faut ici rappeler. Le processus de décentralisation a été engagé en 1991. Après les principales étapes concernant l'administration publique locale (1991, amendée en 1996), les élections locales (1991, amendée en 1996), les finances publiques (1991, amendée en 1998), sur l'impôt agricole (1994), les taxes et impôts et locaux (1994, amendée en 1997), la propriété publique (1998) pour aboutir à la loi sur le développement régional en 1998, amendée en 2004. Elle définit les objectifs, les compétences et les instruments spécifiques visant à garantir les équilibres régionaux, enfin, elle crée huit macro-régions de développement.

Depuis 1968 et avant la promulgation de cette loi n°151/98, l'organisation administrative de la Roumanie consistait en trois niveaux territoriaux en dessous du niveau national, le premier étant déconcentré et les deux autres décentralisés:

- 42 départements (*judet*), dont la capitale Bucarest, qui a elle aussi ce statut. Ils existent toujours et sont considérés comme des entités NUTS III, selon la nomenclature statistique européenne. Les départements ont un conseil départemental élu pour quatre ans au suffrage direct. Le conseil départemental élit un président et des vice-présidents en son sein à la majorité des voix. Le nombre des conseillers est fonction de la population du département;

- 314 villes (*oras*), dont 103 municipalités (*municipiu*) qui sont caractérisées par un poids démographique, économique, politique, scientifique et culturel plus importants. Certaines villes englobent un nombre variable de villages, sans avoir, le plus souvent, une fonctionnalité de type urbain. Le conseil municipal, élu au suffrage direct pour quatre ans également et désigne en son sein un président élu pour la même durée. Le maire est élu au suffrage universel direct. Il revient au conseil municipal d'élire un ou deux maires adjoints;

- 2827 communes regroupant environ 13 300 villages (*sat*) selon des critères géographiques, socio-économiques et culturels. Les communes ont alors une population moyenne de 3600 habitants (dernières estimations de 2006).

Ces chiffres sont à prendre avec précaution en raison de leur évolution quasi permanente. En effet, la loi 351/2001 permet le changement de statut et la constitution de nouvelles communes selon des critères sans équivoque mais qui ne sont pas respectés. Notons à titre d'exemple qu'une commune doit avoir au minimum 1500 habitants, une ville 5000 et une municipalité 40 000. En réalité, elles n'atteignent pas toujours ce seuil. Autre critère, celui de la structure professionnelle de la population selon lequel au moins 75 % de la population travaille dans les secteurs secondaire et tertiaire; la majorité des villes n'y répondent pas non plus. Enfin, les municipalités sont censées offrir un niveau culturel élevé. Or, les villes dépassant largement les 100 000 habitants ne peuvent pas toutes prétendre à l'existence d'un théâtre.

1.2 L'établissement rapide de régions de développement

Début 1990, le processus de décentralisation est officiellement en tête des réformes prévues par le nouveau gouvernement. La raison en est double : il s'agissait d'aller enfin à la rencontre des besoins des citoyens, trop longtemps enfouis et de préparer le pays à la gestion prochaine des fonds européens. Ce processus est pourtant marqué par sa faiblesse démocratique, tant dans sa phase d'instauration des régions de développement que dans les caractéristiques générales de la régionalisation.

L'UE, à travers sa politique d'élargissement (DG Elarg) mais aussi sa politique régionale (DG Régio), a largement conseillé de renforcer la gouvernance locale par une meilleure gestion de la proximité et le respect du principe de subsidiarité. Le chapitre 21 « Politique régionale » de la reprise de l'acquis communautaire, sorte de feuille de route pour atteindre les critères d'adhésion, était dévolu au développement régional et la décentralisation. Ces grands principes, certes reconnus et approuvés par les autorités et les acteurs locaux roumains, sont néanmoins très avant-gardistes en termes de mise en œuvre pour tout pays ayant un niveau de développement comparable. L'inertie du gouvernement central, longtemps indissociable du Parti communiste et les choix effectivement réalisés étaient davantage en faveur des réformes du système économique que du système administratif. On a même assisté à un premier mouvement de re centralisation, précisément dans le but de stabiliser la situation économique. On pourrait en outre ajouter que la chute de l'URSS, tout de suite suivie de la guerre en Yougoslavie, a ralenti d'autant le processus de décentralisation qui était alors perçu comme une tentative de prise d'autonomie par les minorités locales et régionales. L'UE a temporairement facilité cette re centralisation en se posant comme unique interlocuteur et en établissant des relations bilatérales avec le gouvernement central, les acteurs régionaux et locaux restant en retrait. La résultante de ce regrettable épisode est que l'UE a établi un processus *top-down* légitimant le gouvernement central qui s'est montré satisfait et reconnaissant à l'UE de ne pas avoir traité directement avec les autorités locales. Preuve en est qu'il n'y a eu ni concurrence ni accord lorsque le premier Plan National de Développement devait être établi: les autorités centrales n'ont permis aucune participation locale.

En 1996, le gouvernement roumain assisté d'experts de la Commission européenne a mené une réflexion sur la politique de développement régional dans le cadre du programme PHARE (Pologne, Hongrie aide à la reconstruction économique). Au commencement de ce projet de deux ans, l'objectif était de « stimuler de l'intérêt et de générer un débat sur la politique de développement régional ». Le résultat du projet a été l'écriture d'un « Livre vert sur le développement régional en Roumanie ». Présenté aux media et aux institutions nationales, régionales et locales, le Livre vert dessine une nouvelle organisation administrative et territoriale du pays en faisant appel à de véritables régions intégrées à l'UE. A cette époque, la perspective d'adhésion à l'UE était une motivation claire qui ne manquait pas d'accélérer le débat. C'est ainsi que dans la hâte, en vue de la promulgation de la loi sur le développement régional de la Roumanie, le président Emil Constantinescu, ancien professeur de géologie à l'université de Bucarest, fait appel à ses relations académiques et s'entoure de géographes pour dessiner un découpage régional répondant aux exigences du Livre vert. La loi instaurant les régions de développement (loi n°151/98) sort peu de temps après le Livre vert qui lui a servi d'ossature. La loi a repris tous ses points importants et y a ajouté une analyse de l'évolution des disparités régionales durant la dernière décennie. En définitive, la Roumanie a maintenu ses trois niveaux administratifs originels tout en y ajoutant un niveau régional.

Depuis lors, huit régions de développement regroupent les 41 *judete* et Bucarest sans aucune référence aux huit provinces historiques (cf. Figure 1). Ceci est une originalité par rapport aux régions établies –dans le même objectif, mais selon un processus différent- dans les pays voisins de la Roumanie, tels que la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie, qui ont souhaité revenir à des découpages proches de ceux de l’Empire austro-hongrois.



Figure 1: Des régions de développement sans lien avec les « provinces historiques roumaines »

En 2004, une nouvelle loi (n°153/2004) « sur le développement régional en Roumanie » reprend celle de 1998 en y intégrant les nouveaux cadres européens tels que les stratégies de Lisbonne et Göteborg, les Orientations stratégiques communautaires et la nouvelle politique régionale. Il est rapidement indiqué que ce développement doit se faire en concordance avec les objectifs et les priorités de développement national de la Roumanie (Plan national de développement-PND), à savoir la baisse des disparités inter-régionales en Roumanie, mais le texte laisse largement transparaître la suprématie des objectifs communautaires sur ceux d’ordre national. Les principes de base du développement régional sont en effet la subsidiarité, la décentralisation et le partenariat. Le vocabulaire lui-même est emprunté aux dispositifs communautaires : on parle de Programme opérationnel régional 2007-2013 pour le programme définissant la mise en œuvre de la politique nationale dans les régions, aux côtés de Programmes sectoriels contribuant à l’accomplissement de l’objectif général de la Stratégie nationale définie dans le PND.

La loi de 1998 stipulait que les régions de développement devaient devenir à terme le cadre de la mise en œuvre et de l’évaluation de la politique de développement régional. La loi de 2004 réaffirme cette mission aux côtés de celle de fournir au dispositif statistique communautaire EUROSTAT une base de données harmonisée au niveau régional (niveau II de la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques ou NUTS).

Les objectifs généraux du développement régional en Roumanie reflètent fidèlement ceux de la politique régionale, dite de cohésion, à travers la réduction des inégalités économiques, l’harmonisation des politiques gouvernementales et des activités des différents secteurs économiques au niveau régional et encore la stimulation de la coopération inter-régionale en Roumanie et au niveau transnational, y compris dans le cadre des eurorégions.

1.3 La faible implication des régions dans le développement local

Un premier signe annonciateur du manque de reconnaissance de ces nouvelles régions par leurs propres agents, mais aussi par la population est leur statut. Si les autres niveaux administratifs ont un statut reconnu et inscrit dans la constitution, les régions de développement sont les ONG... Du moins les agences de développement (Agenția de dezvoltare-ADR) qui sont chargées de mettre en œuvre leurs politiques régionales respectives ont ce statut. Les régions résultent en effet de l'association de *judete* selon le principe du volontariat. Après signature d'une convention, elles sont financées en partie par le fonds de développement régional propre à l'ADR, comprenant des souscriptions des *judete* et de certains *municipii* ainsi que des fonds publics et privés et en partie par le « Fonds national pour le développement régional » défini annuellement par le Ministère du Budget et le secteur privé. Dans un premier temps, les fonds PHARE ou la BEI par exemple ont participé à cet effort. Aujourd'hui, il est constitué des fonds structurels perçus au titre de la politique régionale et en particulier l'objectif 1 dit « objectif de convergence ». On discute toutefois en ce moment même de la nécessité d'officialiser les régions de développement en tant qu'entités administratives, mais la question n'est pas considérée comme prioritaire dans cette période mouvementée.

Un autre signe de dysfonctionnement est la complexité de l'organisation des autorités centrales. Ainsi, au départ, les organes nationaux de délibération et d'exécution administrant les régions de développement étaient respectivement le Conseil National de Développement Régional et l'Agence Nationale de Développement Régional, créés par la même loi de 1998. Ces deux autorités ont été sous la responsabilité du Ministère des travaux publics, puis du Ministère du Développement et de la Prospective (MDP), établi en 2001, puis au Ministère de l'Intégration européenne (MIE) et aujourd'hui Ministère du Développement, des travaux publics et des logements ; le MIE reçoit du reste les fonds structurels pour l'ensemble des projets des différentes régions de développement ...

Le niveau régional a bien évidemment suivi de semblables changements de dénomination et de responsabilités : depuis le Conseil Régional de Développement Régional devenu en 2002 l'Assemblée Régionale de Développement (RDB). Le RDB est l'organe délibérant, et l'Agence de Développement Régional (ADR) a le pouvoir exécutif. Le RDB, composé des présidents de chaque *judet* et de représentants des administrations locales, analyse et adopte une politique de développement régional définie dans le Plan de Développement Régional, approuve les différents projets agit comme force de propositions pour alimenter le fonds de développement régional, contrôle le respect des objectifs et des dépenses. L'ADR, en tant qu'ONG d'utilité publique doit faire approuver ses activités par le RDB. Son rôle est de rédiger le Plan de Développement Régional en accord avec les acteurs locaux et régionaux, puis de mettre en œuvre ce plan après l'approbation du RDB. L'ADR assiste également les acteurs socio-économiques de la région, gère le fonds de développement et est à ce titre chargée de rechercher des financements. D'après plusieurs agents de différentes ADR roumaines, la plupart des nouvelles recrues passent justement la majeure partie de leur temps de travail à rechercher ces financements. Pendant ce temps, ils ne réfléchissent pas à la stratégie de développement régional, ni à faire en sorte d'atteindre les objectifs de développement fixés par le Bureau. Malheureusement, d'aucun reconnaissent que la priorité est financière car les cotisations des collectivités ne peuvent suffire à la mise en œuvre de la politique régionale. Certains agents sont d'ailleurs confiants sur leur capacité à attirer des fonds du fait du cautionnement assuré par l'UE.

Pourtant jusqu'à maintenant, les ADR ne jouissent pas d'une influence importante sur les activités régionales. Les *judete* demeurent le niveau administratif local de référence. C'est aussi ce qui s'est réalisé en République tchèque où la volonté première de ne pas créer de

région de développement a permis aux 77 districts de conserver leur immense influence. Finalement, suivant l'exemple roumain, huit régions statistiques sont créées en 1998.

La région Ouest est considérée comme la plus avancée dans le processus de régionalisation en Roumanie du fait de l'ancienneté de ses échanges avec les pays proches du cœur historique de l'UE. En particulier, les quatre Présidents de *județe* (Caraș-Severin, Timiș, Arad et Hunedoara) sont rompus à la coopération transfrontalière du fait de l'appartenance de la moitié de la région à la province historique du Banat ainsi qu'une partie de la Hongrie, et une partie de la Serbie (cf. Figure 1). Cette région s'est donc plus facilement ouverte au capitalisme occidental que d'autres régions roumaines, mis à part Bucarest. Dans cette région, la dynamique économique est polarisée par Timișoara et Arad et secondairement par Deva et Petroșani. Des entrepreneurs privés réunis en associations, l'université de Timișoara, des ONG telle que l'*Euroregional Center for Democracy* participent activement aux projets de la région, y compris au niveau transfrontalier. C'est ainsi que loin de la capitale, les acteurs de la région Ouest ont su promouvoir leur « concept de développement régional ». Les principaux objectifs de ce développement sont, en premier lieu de gérer les fonds structurels alloués par l'UE, de prévoir stratégiquement le développement économique et social avec les acteurs locaux, promouvoir le transfert de compétences, d'informations entre les entreprises et les centres de recherches, de coordonner les partenariats de l'ADR dans la région et en dehors, y compris à l'international et de participer à d'autres projets qui pourraient avoir un impact majeur sur le développement régional. Ses structures ont été établies très rapidement après la promulgation de la loi de 1998. L'ADR, fondée en octobre 1998, est entrée en fonction en mars 1999 avec une équipe de 18 jeunes diplômés et à leur tête un directeur et son assistant. Pendant 18 mois, l'ADR a bénéficié de l'assistance d'un conseiller de pré-adhésion dans le cadre d'un « jumelage Phare ». Ce dispositif émanait de la coopération décentralisée. Dans ce cas, il s'agissait d'un fonctionnaire provenant de la région française de Picardie. Son rôle était d'aider la région à définir ses priorités de développement, sa stratégie afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi. Ce « conseiller » était également le contact direct de la Commission européenne pour contrôler les progrès de l'ADR dans le processus de régionalisation nécessaire pour la reprise de l'acquis communautaire.

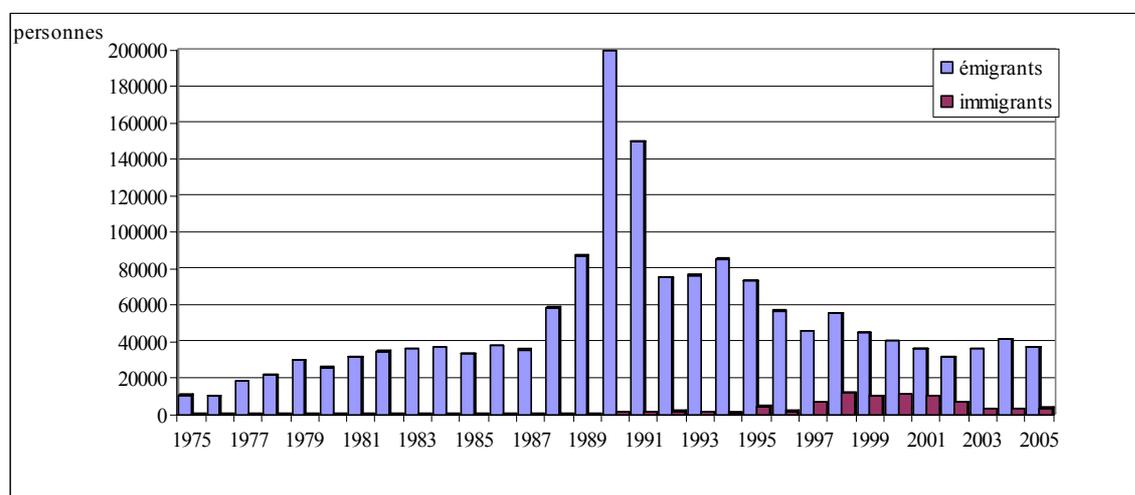
En conclusion, le type de régionalisation qui est en cours en Roumanie peut être qualifiée de « régionalisation centralisée » comme processus administratif mené uniquement par l'Etat. C'est le modèle intermédiaire entre une « régionalisation administrative » et une « régionalisation résultant de la coopération entre autorités publiques locales pré-existante » à savoir les *județe* et *municipii*. Cette terminologie proposée par le juriste Gérard Marcou pour une étude commandée par le Parlement européen énonce que dans le modèle administratif, l'Etat installe des autorités sub-nationales sous son pouvoir afin d'assurer le contrôle des régions et de les instrumentaliser à son escient. Chaque région est créée dans le respect total des recommandations de l'UE, de façon à gérer les fonds structurels. La plupart des PECO, tels que la Hongrie, l'Estonie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie se sont conformées à ce schéma. Dans le second modèle, les autorités locales, instituées pour servir d'autres buts et avec leur pouvoir restreint, voient leur domaine de compétences s'élargir ou bien leur territoire de coopération s'étendre. Seuls la Roumanie et la Hongrie, mais partiellement, ont suivi ce type de modèle de régionalisation. L'un comme l'autre des deux modèles dont se rapproche la Roumanie laisse de côté la population des régions. Si les institutions locales ont participé, cela ne relevait pas de leur propre initiative, mais bien du processus *top-down*. C'est pourquoi certains analystes comme le sociologue François Bafail considère qu'il n'y a pas de progrès mesurable dans la participation citoyenne, ni dans tout autre processus ou pratiques démocratiques. La régionalisation roumaine n'a rien en commun avec la « régionalisation démocratique » qui a lieu en Pologne par exemple, où des assemblées locales et régionales ont été élues. Le rôle de ces assemblées est justement d'assurer un contrôle démocratique et d'augmenter la participation citoyenne.

La difficile existence des régions en tant qu'acteurs du développement local - et régional - témoigne de l'inertie caractéristique de tout pays en transition, et d'autant plus que ses structures politiques ont été fortement verrouillées et sa structure économique fermée à la quasi-totalité du reste du monde. Les mobilités ne connaissent pas de telle résistance. Certes, les frontières ont été peu perméables pendant longtemps ; seule une population privilégiée était autorisée à voyager. Mais depuis 1989, on peut observer et analyser de véritables flux migratoires vers l'étranger, mais aussi vers l'intérieur, surtout dans un second temps. Cette question des mobilités interne et externe est, plus encore que celle des recompositions territoriales, très influencée par l'adhésion de la Roumanie à l'UE.

II. Les hommes se cherchent une résidence

L'intégration de la Roumanie dans l'UE au 1er janvier 2007 peut marquer une nouvelle dynamique de la mobilité de la population roumaine si l'on pense aux évolutions des pays intégrés en 2004. Analyser l'impact de cet événement dans le domaine complexe des migrations n'est pas chose facile. Il faut partir de la manière dont ce pays s'est adapté aux rigueurs de la transition de la mobilité, selon le modèle construit par Zelinsky en 1971 qui prévoyait l'existence de plusieurs phases distinctes. Vue comme un processus cyclique, cette transition a suivi une évolution originale en Roumanie, avec un retard évident des phases et des superpositions engendrées par ses particularités historiques et géographiques.

On peut synthétiser ces évolutions sous la forme d'un tableau (voir tab.no.1) où l'on relève cette originalité : sans avoir participé d'une manière significative aux migrations transatlantiques, avec des actions de colonisation agricole successives jusqu'à l'époque moderne, avec un exode rural tardif et brutal dans ses formes sociales et économiques, la Roumanie fut longtemps davantage un espace d'immigration, phénomène peu connu et étudié (Muntele, 2003); l'image d'une Roumanie avec ses vagues d'immigration déferlant sur l'Europe est très récente et intimement liée à la chute du régime totalitaire (cf. Figure 2).



Source : Anuarul demografic al României, INS, 2006

Figure 2: Evolution de la migration internationale en Roumanie (1975-2005)

L'immigration passée a engendré des formes originales de migration internationale, parmi les plus dramatiques : rapatriements, déportations, expulsions, changement et remplacement de populations etc. Le tableau montre une autre particularité, la Roumanie se présentant comme un des derniers réservoirs de main-d'œuvre en Europe, mis en mouvement par les flux de la mondialisation, à travers une dynamique précipitée des phénomènes spécifiques, laissant entrevoir l'image d'un espace excessivement répulsif, initialement pour les élites et de plus en plus pour les masses, d'abord dans les villes et ensuite dans les villages les plus isolés. Cette image, largement assumée et cultivée par les médias, correspond aux

manifestations d'un des plus puissants flux de migration économique du monde actuel, la Roumanie étant, semble-t-il, l'épicentre de la vaste aire émettrice englobant les pays ex-communistes de l'Europe du Sud-Est, y compris la République de Moldavie et l'Ukraine.

Tableau 1: Evolution de la transition de la mobilité géographique de la population en Roumanie

Phase / type de migration	Société pré-moderne traditionnelle (avant 1848)	Société du début de la transition (1848-1948)	Société en fin de transition (1948-1989)	Société avancée (après 1989)	Société hyper-avancée du futur (?)
Internationale vers l'extérieur	occasionnelle, élitiste (souvent forcée)	Emergente au nord-ouest (Transylvanie, Bucovine), élitiste au sud-est (Vieux Royaume), intense pendant la deuxième guerre mondiale (départ massif des Allemands et Juifs)	Accélérée : souvent dirigée (départ des Allemands et des Juifs) ou forcée (exil des élites)	Accélérée : départ de certaines minorités, migration massive de travail (surtout), exode de spécialistes (IT, recherche), formation d'une vraie diaspora (2 à 4 millions)	En déclin ou limitée à l'UE (?)
Internationale la Roumanie	Intense : colonisation agricole, immigration juive et levantine vers les villes	Intense au début de la période : ouvriers spécialisés, marchands et entrepreneurs ; déclin après 1918, refuge et échanges de populations pendant la deuxième guerre mondiale	Réduite : refuge des sympathisants communistes (Grèce, Chili), migration familiale des citoyens soviétiques et des pays arabes	Réduite : migration des petits marchands du Proche Orient, immigration des roumains de l'ex-URSS, réfugiés africains et asiatiques	Accélérée : migration est-européenne et asiatique, retour d'une partie de la diaspora (?)
Interne rural – rural	Intense : colonisation agricole, dispersion secondaire, colonisation des montagnes riches en ressources	Intense : colonisation agricole, dispersion secondaire, colonisation des montagnes boisées et riches en minerais	Intense : déportations, migrations agricoles saisonnières, début de la périurbanisation	Intense, périurbanisation active, concentration linéaire de l'habitat et des services	Concentration périurbaine et axiale de la population(?)
Interne campagne-ville	Réduite : migration des élites aristocratiques, migration des paysans pauvres des villages voisins	Emergente au nord-ouest (Banat, Crişana); élitiste dans le reste du pays (marchands, intellectuels)	Accélérée : exode rural massif, rapide dans les régions agricoles, jusqu'au dépeuplement (au niveau local dans l'ouest du pays); intenses mouvements quotidiens autour des villes industrielles	En déclin : fin de l'exode rural dans les régions périurbaines et interstitielles, migration des élites locales, réduction des mouvements pendulaires	Reprise de l'exode rural dans les régions agricoles (?)
Interne ville-campagne	Occasionnelle, concernant la petite bourgeoisie marchande	Occasionnelle, concernant la petite bourgeoisie marchande et l'intellectualité	Pendulaire (concernant les spécialistes et les fonctionnaires), rares mouvements de retour rural	Intensification des mouvements pendulaires, surtout vers l'aire périurbaine, retour rural massif vers les régions agricoles, début de la contre-urbanisation	Accélération de la contre-urbanisation au profit des aires périurbaines et axiales (?)
Interne ville-ville et intra-urbaine	Début de la croissance des capitales et des chef-lieux, début de la ségrégation spatiale intra-urbaine	Développement de l'armature urbaine, ségrégation spatiale interne avancée	Intense, souvent dirigée vers les petites et moyennes villes (interdiction de domicile dans les grandes villes), uniformisation interne	Intense : favorisant les villes dynamiques (capitale, littoral, ouest du pays), dépopulation des villes petites et moyennes ; ségrégation spatiale interne très visible (gentrification, ghettoisation etc)	Début de la métropolisation (extension à Bucarest) et concentration de la population dans les capitales régionales (Timișoara, Cluj, Iași) et dans les villes touristiques (Brașov, Constanța), possible émergence de nouvelles métropoles régionales (Sibiu, Oradea) (?)

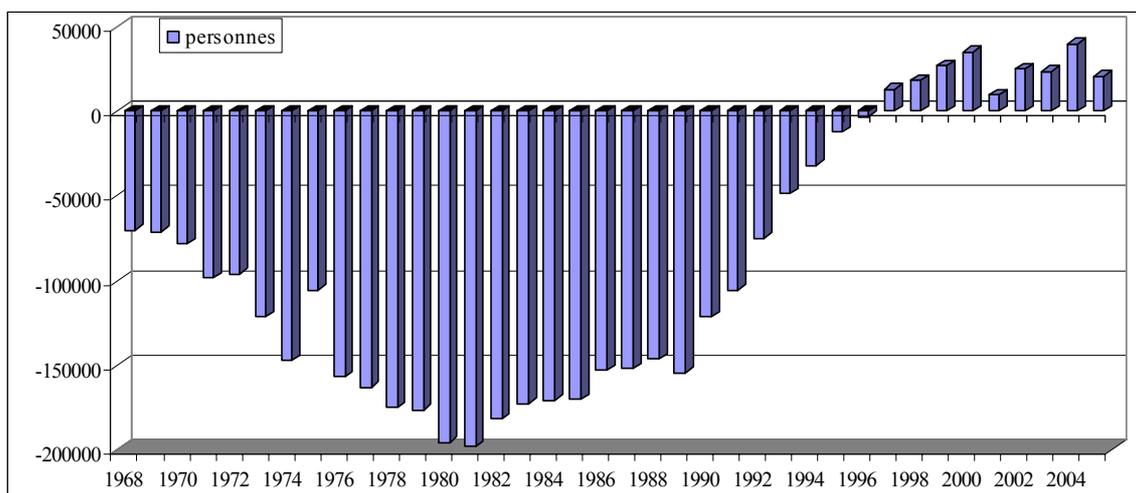
Sans entrer dans le détail des processus migratoires des époques antérieures, nous pouvons observer quelques tendances essentielles pour la période précédant l'intégration européenne, avec des effets importants dans la perspective des prochaines décennies.

II.1 Les paradoxes du retour paysan et le faux manque de main d'œuvre

La situation démographique actuelle donne l'impression que la Roumanie a épuisé ses réserves de main-d'œuvre (Ghețău, 2004 ou Carte Verte, 2006). Les statistiques ne rendent pas totalement compte de la réalité d'un pays où des espaces entiers sont en train d'être vidés de leurs forces vitales, dirigées vers de lointaines destinations plus attrayantes du point de vue de l'offre d'emploi que celle qui s'offre localement, à dominante agricole le plus souvent et qui ne satisfait plus les exigences des larges catégories de population professionnalisées au long des dernières décennies. Pourtant, la Roumanie dispose encore de réserves importantes de main d'œuvre. Pays agricole¹ avec une population rurale vieillie mais aussi avec une partie relativement élevée de population jeune, supérieure à la moyenne nationale, le pays va être confronté à un problème de surplus de main-d'œuvre pendant la prochaine décennie, encore accentué par l'inévitable restructuration des activités agricoles exigée par l'intégration européenne. Celle-ci éliminera une bonne part de l'agriculture de subsistance, pourtant le soutien principal des jeunes familles rurales. Il s'agit de la génération d'enfants nés dans les campagnes entre 1990 et 2000 surtout, beaucoup plus nombreuse que dans les villes où la chute postcommuniste de la natalité fut plus forte et où une part importante des jeunes ouvriers drainés vers les plates-formes industrielles communistes s'en est retournée dans leurs villages d'origine, premières victimes des réformes industrielles. Cette population repliée notamment vers les régions disposant de terrains agricoles étendus (plaines et basses collines), d'une manière plus visible dans les campagnes pauvres du Sud et de l'Est, peut également être considérée comme un échec de l'urbanisation communiste. Le niveau de ce retour rural est encore difficile à évaluer précisément, le phénomène est en cours et une partie des retombées sont déjà insérées dans les circuits migratoires internationaux (cf. Figure 3).

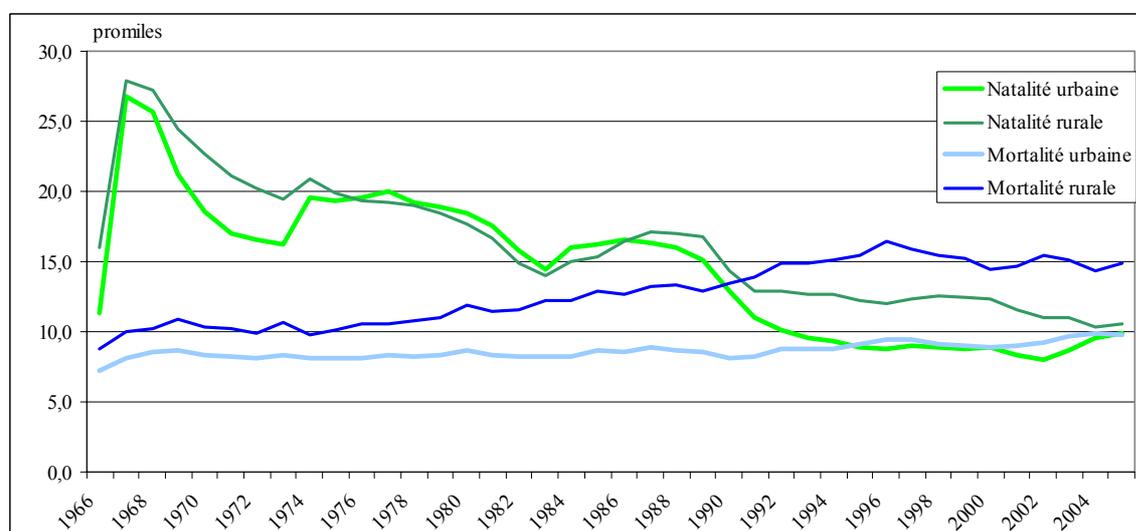
Revenue dans leurs villages d'origine, qualifiée pour des activités non agricoles et avec des aspirations urbaines, cette catégorie de population socialement et professionnellement déqualifiée est devenue rapidement extrêmement vulnérable, même si elle avait représenté l'espoir d'une reprise de vigueur des campagnes rendues exsangues par l'exode après la chute du régime communiste. Les jeunes générations issues de ce retour constituent une réserve potentielle dont le capital humain est presque totalement négligé par les gouvernements post-communistes (cf. Figure 4). Souvent incomplètement scolarisée, sans aucune chance de compétitivité sur un marché de l'emploi toujours plus exigeant, même en Roumanie, faiblement informée et dépourvue de ressources, cette jeunesse paysanne ne jouit pas, pour le moment de perspective concrète sur place, en dehors de la perpétuation des structures agraires anachroniques issues de la mauvaise application de la loi 18/1991, après les décennies de gestion étatique.

¹ Selon le dernier recensement cela concerne 30,7% des actifs ou au-delà de 40% selon les informations officielles prenant en compte la très nombreuse catégorie de « casnice », le plus souvent des femmes des ouvrier-paysans.



Source : Anuarul demografic al României, INS, 2006

Figure 3 : Evolution du solde migratoire de la population rurale en Roumanie

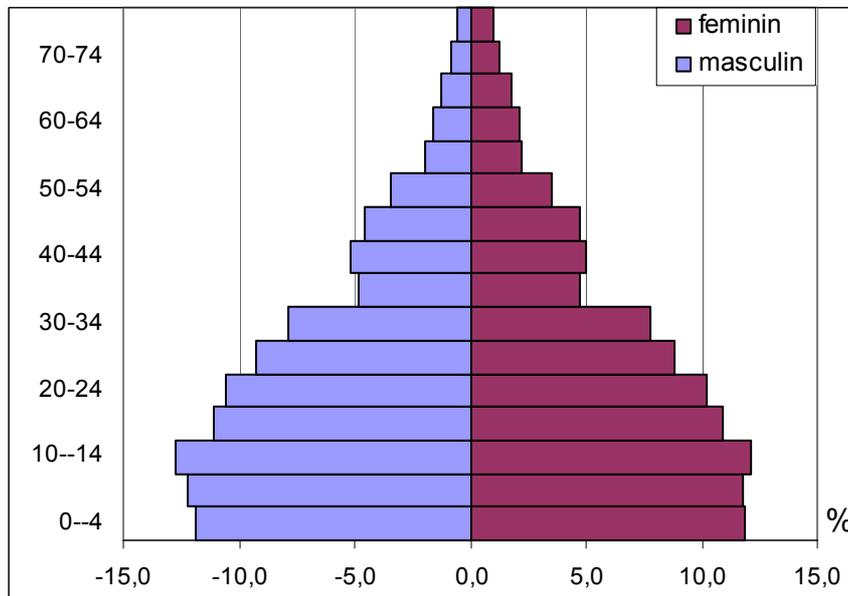


Source : Anuarul demografic al României, INS, 2006

Figure 4 : Bilan démographique par type de résidence en Roumanie

Il faut préciser qu'une autre réserve importante de main-d'œuvre, presque inutilisée, marginalisée et oubliée, sans qu'on puisse désigner exactement la chaîne causale ayant conduit à cette situation, est l'abondante population tzigane (cf. Figure 5). Une bonne partie vit dans les villages où leurs perspectives sont incertaines, les problèmes qu'ils suscitent étant très graves (pauvreté, exclusion, criminalité, etc.). La Roumanie, en dépit de divers projets, n'est pas encore en état d'assurer l'assistance et l'encadrement d'une population extrêmement mobile et traditionaliste.

Ce pays réussira-t-il à assurer une adaptation des relations économiques et sociales de telle sorte que ces réserves de capital humain puissent être valorisées au niveau local? L'intégration des importantes communautés tziganes² qui traversent encore, par inertie au moins, l'explosion démographique, sera-t-elle possible et par quels moyens? Sinon, ce surplus sera gaspillé par l'émigration qui est déjà la source de suspicions et de craintes dans plusieurs pays occidentaux confrontés à cette nouvelle vague migratoire à la fois indésirable mais pourtant indispensable pour la régulation du marché d'emploi communautaire.



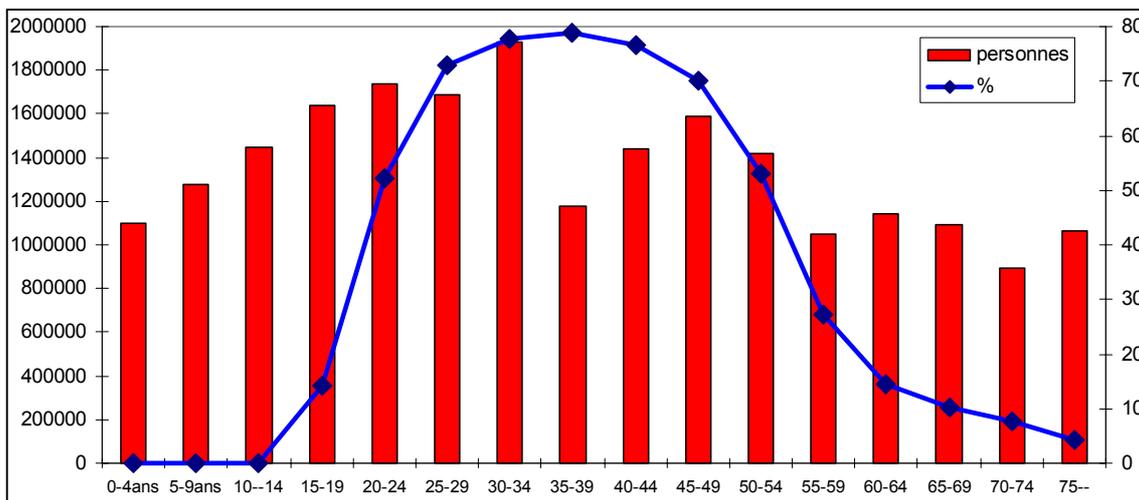
Source : Recensământul populației și locuințelor din 18 martie 2002 din România, vol. IV, INS, 2004

Figure 5 : Pyramide des âges de la population tzigane de Roumanie

II.2 En attendant le retour de l'attraction urbaine

La population urbaine de la Roumanie présente un autre dilemme. Malgré le faible degré d'urbanisation, ce pays ne réussit pas à assurer un avenir certain pour la jeune génération urbaine, surtout celle qui résulte de l'exode rural massif (cf. Figure 4) des années 1975-1989, aujourd'hui arrivée à l'âge actif. Cette génération est à l'origine d'une forte pression sur le marché de l'emploi depuis l'an 2000. Le nombre d'émigrants avait rapidement augmenté en conséquence, ainsi qu'en raison de la suppression partielle des visas. On pourrait espérer réduire cette pression avec l'arrivée à la retraite de la nombreuse génération des 50-60 ans mais, en réalité, celle-ci est déjà largement pensionnée si l'on regarde le très faible taux d'activité spécifique qui est le plus réduit de l'UE en conséquence des nombreuses préretraites et licenciements (cf. Figure 6). Pour le moment cette jeune génération urbaine prend le chemin de l'Occident, ouvert par les générations antérieures. C'est ainsi que la ville roumaine est plutôt répulsive car loin d'offrir des alternatives. Par ailleurs les études récentes démontrent que seule la capitale est redevenue attractive d'une manière durable (Apostol, 2006) et réussit avoir un solde migratoire positif (cf. Figure 7). On peut aussi mentionner la récente croissance de la part de la population jeune dans la capitale et dans quelques autres grandes villes (après l'énorme chute post 1989), effet de la croissance économique et d'une reprise de la natalité avec des mesures natalistes en faveur des mères instruites.

² 535 140 au recensement de mars 2002, soit 2,45% de la population totale. Leur poids dans la groupe d'âge de 0 à 15 ans dépasse 6%. Leur nombre total, concernant aussi une large catégorie assimilée est estimé le plus souvent à 1,2 millions, soit plus de 5% de la population totale.

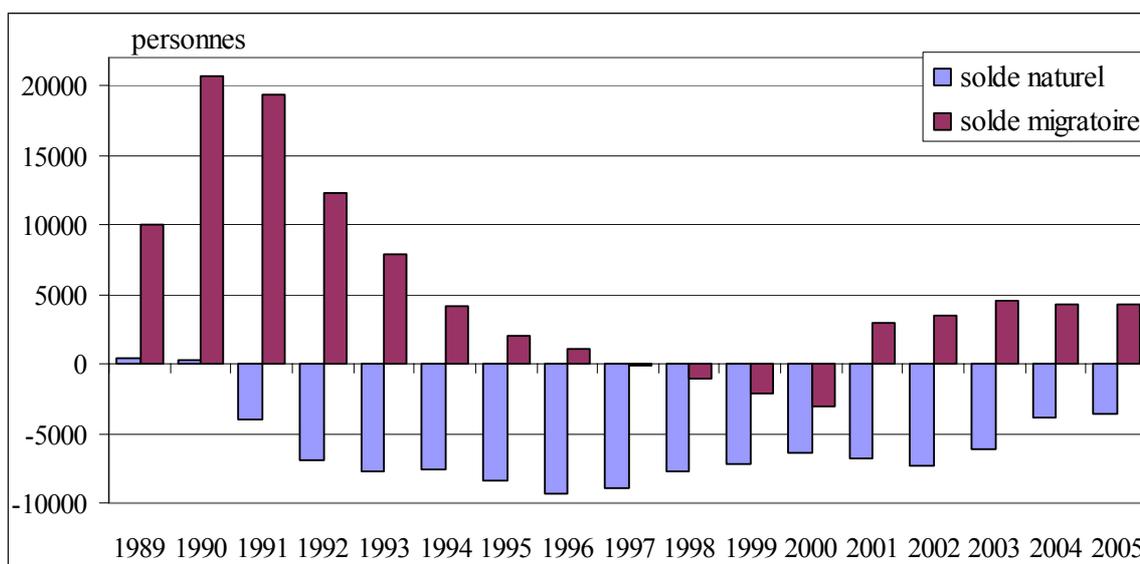


Source : Recensământul populației și locuințelor din 18 martie 2002 din România, vol. III, INS, 2004

Figure 6 : Le degré d'occupation de la population roumaine

II.3 La Roumanie au cœur des flux migratoires de l'Est

Paradoxalement, la Roumanie est aussi un pays attractif. Citoyens des pays arabes ou réfugiés communistes avant 1990 et citoyens de l'espace ex-soviétique, surtout de République de Moldavie et d'Ukraine, grâce aux affinités culturelles, voire de la Turquie et de la Chine, ont trouvé dans ce pays des niches inexplorées par les autochtones, notamment dans les services. L'immigration peut exercer une pression supplémentaire sur le fragile marché de l'emploi roumain, surtout après l'intégration européenne qui fait de la Roumanie un pays-frontière. Peut-on assister au remplacement de la main-d'œuvre par des emplois mieux rémunérés des pays occidentaux? Ou bien est-ce déjà le cas? Plusieurs expériences récentes démontrent que la voie est toute tracée : des ouvrières asiatiques sont déjà préférées par certains entrepreneurs de l'industrie textile, en particulier dans des régions à fort taux de chômage. Ce mouvement de main-d'œuvre d'est en ouest est en fait également sensible à l'intérieur du pays. Les firmes occidentales qui ont ouvert des filiales dans les villes de l'ouest du pays, à la frontière hongroise, cherchent du personnel qualifié dans les villes situées dans l'Est du pays, les cadres locaux étant trop exigeants, préférant l'émigration. Cela peut paraître étrange, mais les grands projets d'envergure prennent du retard sous l'effet du manque (apparent) de main-d'œuvre non qualifiée (comme l'autoroute Bechtel, Brașov-Borș par exemple). Il s'agit essentiellement d'un manque d'attractivité de l'offre d'emploi du point de vue salarial, les ouvriers visés préférant perpétuer l'agriculture de subsistance dans leurs villages ou, mieux, pratiquer des migrations circulaires vers les pays occidentaux.



Source : Anuarul statistic al României, ed. 1989-2005

Figure 7 : Evolution du bilan général de la population dans la ville de Bucarest

Quels seront les effets de la possible croissance du niveau de vie en Roumanie sur les quelques 4 à 5 millions de citoyens d'origine ethnique roumaine, vivant dans les pays voisins? Surtout si l'on pense que la grande majorité vit dans des pays en difficulté, en dehors de l'UE (République de Moldavie, Ukraine, Serbie)³, on peut assister à un afflux de « rapatriés » à l'instar de ce qui s'est produit en Grèce par exemple avec les *pondi* de l'espace ex-soviétique. L'hypothèse d'une augmentation du trafic transfrontalier saisonnier, déjà sensible à la frontière orientale, notamment pour travailler dans l'agriculture intensive (maraîchage, viticulture, arboriculture etc.) serait plus plausible. Ceci correspondrait à un transfert de modèle de migration dans lequel les Roumains ont excellé pendant la dernière décennie du XXème siècle.

II.4 Les inconnues de la nouvelle économie

Comment se comportera le peuple roumain face aux défis de la société postindustrielle? Dans une société où, selon Toffler (2006), les idées, les modèles d'affaires et les relations personnelles poussent vers « l'ad-hocratie », les perspectives engendrées par les NTIC peuvent s'avérer imprévues. La diaspora roumaine, estimée à quelques 2 à 6 millions (selon la définition qui peut inclure ou non certaines minorités importantes dans le passé, comme les Juifs, les Allemands, etc.), pourrait constituer dans ce contexte un tremplin de la projection de la Roumanie vers le club restreint des sociétés basées sur la connaissance. La Roumanie actuelle est un pays où se côtoient des modèles sociaux et économiques appartenant à des époques différentes. Une stratégie destinée à réduire les inégalités sociales et spatiales, entre ces divers mondes manque pour l'instant et la sortie complète de la situation présente pourra produire de véritables catastrophes, y compris sous la forme de nouvelles vagues de déshérités.

³ Un document de l'INS roumain de novembre 2006 (Călătoriile internațională înregistrată la frontiera României), enregistre pour la seule période janvier à septembre 2006, une proportion de 24% Moldaves et de 5% Ukrainiens dans les entrées totales et ce poids est en augmentation.

Une autre question intervient dans le contexte de la mobilité géographique de la population roumaine, à savoir quels seront les bénéfices de l'absorption des fonds structurels européens annoncés pour la période 2007-2013? La réussite de l'absorption stabilisera-t-elle la population dans le pays en diminuant l'émigration? Ou, peut-être, pourra-t-elle changer la direction des flux, créant un mouvement de retour massif, selon le modèle d'autres pays intégrés au cours des dernières décennies? Ces fonds, dirigés d'une manière préférentielle vers les campagnes, devraient être capables de développer des pôles de croissance locaux, indispensables pour une fixation de la population rurale. Autrement dit, *small is beautiful* doit être encore une alternative pour le développement régional en Roumanie, malgré les critiques envers le localisme. Et il ne faut pas oublier les villes où ces fonds doivent stimuler l'initiative, la créativité dans un milieu souvent parasité par l'affairisme.

Conclusion

L'objectif était de montrer les conséquences du processus d'adhésion et d'intégration récente sur l'organisation territoriale et les flux migratoires. Il ressort que pour les territoires, la perspective d'adhésion, à travers le processus de la reprise de l'acquis communautaire, a généré de nouveaux espaces qui ne sont pas encore pas des territoires d'action et encore moins des territoires vécus, appropriés par leur population. En ce qui concerne les flux migratoires, s'ils existaient avant 2007, et surtout depuis 1989, ils connaissent aujourd'hui une augmentation sans précédent, plaçant la Roumanie à la tête des pays européens en termes de nœud migratoire. La conclusion qui s'impose tant en matière d'organisation territoriale que dans le champ des mobilités tient dans la nécessité d'une meilleure gouvernance passant par l'élaboration d'une stratégie de développement intégrée, c'est une évidence que partage l'ensemble des pays, y compris les plus développés. Si l'on considère souvent que la Roumanie est en retard dans bien des domaines, il faut reconnaître des circonstances atténuantes et faire remarquer que ces handicaps n'empêchent pas une croissance économique sans commune mesure avec celle qu'elle a connue dans le passé et qui pourrait bien faire sauter un certain nombre de verrous. Certaines études⁴ annoncent même une croissance de cinq points par an pour les cinq années à venir à Bucarest. Cependant, les autorités publiques restent prudentes et tentent de maîtriser cette croissance aux effets positifs sur l'économie nationale, mais accompagnée d'une exacerbation des inégalités sociales. Il est alors nécessaire que les recompositions territoriales et en particulier la mise en action des régions de développement se fasse lentement, malgré une naissance rapide et peut-être prématurée, pour laisser le temps à l'ensemble des acteurs de reconnaître leur importance, voire de les investir afin d'en faire de véritables instruments de leur développement de façon cohérente et pas seulement des instruments financiers pour mener à bien des projets saupoudrés sur les territoires. En matière de mobilité, notre analyse rend compte de la nécessité d'une stratégie de développement où la mobilité géographique serait prise en compte en tant que facteur essentiel au même titre que d'autres paramètres démographiques et socio-économiques. Dans ce domaine la Roumanie reste encore, comme le remarquait Violette Rey dans la *Géographie Universelle*, « une marche désorientée ».

⁴ En novembre 2006, le journal *Ziarul financiar* cite une étude de Jones Lang Lasalle qui calcule chaque année un indice européen de croissance régionale (E-REGI).

Bibliographie

- APOSTOL M., (2006), *Mobilitatea teritorială internă a populației României*, INS, București.
- BAFOIL F., (2002), *Après le communisme*, Paris, Armand Colin, L'histoire au présent, 250p.
- CRISTESCU J., (2004), "Regional restructuring in Romania, a relevant agent of change?" *European Spatial Research and Policy*, vol 11, n°2, pp105-117.
- CRISTESCU J., (2003), « Les nouveaux espaces de coopération transnationale en Europe du Sud-Est », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1039, pp 17-30.
- GHETAU V., (2004), *Anul 2050 : Va ajunge populația României la mai puțin de 16 milioane de locuitori?*, Institutul Național de Cercetări Economice, București
- INS., (2006), *Statistică Anuarul demografic al României*, București.
- MARCOU G., (2002), *Groupe de prospective opérationnelle sur l'avenir de la politique régionale de l'Union européenne*, Rapport du Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe, septembre, Paris, 104 p.
- MUNTELE I., (2003), « Migrations internationales dans la Roumanie moderne et contemporaine », in DIMINESCU D., *Visibles mais peu nombreux*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, pp.33-51.
- TOFFLER A., (2006), *Revolutionary Wealth*, Antet, Bucarest (édition roumaine)
- ZELINSKY W., (1971), The hypothesis of the mobility transition, *Geographical Review*, vol.61 n.2, pp.214-249
- Comisia Națională pentru Populație și Dezvoltare., (2006), *Cartea verde a populației*, București.