



Datar



COESIONET
RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

Crise et territoires en Europe centrale

Gilles Lepasant
Géographe
Directeur de recherche CNRS (Géographie-Cités, Paris),
Chercheur associé au CERI

Décembre 2012



Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

Table des matières

Introduction.....	3
1. La crise révèle et approfondit la différenciation au sein de l'espace centre-européen.....	3
- Etat des lieux de l'impact de la crise	3
- La crise n'a pas bloqué le processus de rattrapage	5
2. La crise a réactivé les questionnements soulevés par le modèle de développement d'Europe centrale.....	6
- Une fenêtre d'opportunité pour refonder le modèle de développement	7
- Quelle innovation pour quelle montée en gamme ?.....	9
- Le rôle des fonds structurels pour l'innovation lors des précédents élargissements	12
- Capital social et développement territorial	17
- Des spécialisations sectorielles dépassées ?	19
3. Vers un nouveau modèle de développement : le rôle de la politique de cohésion.....	24
- La convergence des territoires à l'épreuve de la crise.....	25
- Le rôle de la politique de cohésion	27
4. Les défis de la transformation économique et de la modernisation institutionnelle à l'échelle de l'agglomération de Łódź.....	36
- Crise industrielle et mutations urbaines en Europe centrale.....	36
- De la ville-champignon à la crise	37
- Un déclin initié par une nouvelle ère industrielle.....	38
- Redéfinir la place de Łódź dans la géographie économique européenne	39
- Le rôle limité des acteurs territoriaux dans la transformation socio-économique	41
- Les transformations urbanistiques : de la ville industrielle à la ville créative ?.....	42
- Attraction des proches périphéries, déclin du centre : l'étalement urbain est engagé	44
- L'émergence d'un espace métropolitain sans gouvernance	45
- Le rôle des fonds européens	47
Conclusion	50
Bibliographie.....	51

Introduction

“La notion même de solidarité en Europe, entre l’Est et l’Ouest, entre les riches et les pauvres, entre les anciens et les nouveaux Etats membres est posée. Les réussites des trente dernières années, du marché intérieur à l’euro en passant par l’élargissement vont être mises à l’épreuve comme elles ne l’ont jamais été”.

Ce diagnostic, posé dès les débuts de la crise financière en 2008 par D. Miliband, alors Ministre des Affaires étrangères britannique, s’est avéré pertinent. S’agissant de la seule politique d’élargissement, elle fut au centre des débats dans les premiers moments de la crise en raison des difficultés financières rencontrées par certains Etats baltes et par la Hongrie. Rapidement, l’attention s’est néanmoins déplacée vers les pays du sud de l’Europe, ceux qui avaient bénéficié certes de la politique d’élargissement mais en 1981 et en 1986.

Quel état des lieux dresser en 2012 ? L’Europe centrale n’apparaît plus comme le maillon faible du continent, le processus de rattrapage qu’elle a amorcé avec l’Ouest n’a pas été condamné. La crise aura néanmoins confirmé que pour s’éviter les déconvenues des pays du sud de l’Europe, les nouveaux Etats membres (NEM)¹ doivent repenser peu à peu leur modèle de développement tant certains de leurs atouts sont appelés à s’étioiler. L’UE (Union européenne) peut ici jouer un rôle précieux, notamment à travers la politique de cohésion, laquelle absorbe environ un tiers du budget européen, principalement au profit de l’Europe centrale. La modernisation institutionnelle et la montée en gamme de l’outil productif exigeront néanmoins davantage que la simple mise en œuvre de cette politique qui, sans stratégie de développement adaptée aux conditions de chaque pays, risque de se résumer à une politique d’équipement.

1. La crise révèle et approfondit la différenciation au sein de l’espace centre-européen

- Etat des lieux de l’impact de la crise

La crise a frappé avec retard l’Europe centrale, au point que le discours ambiant y a longtemps sous-entendu qu’elle ne concernait pas la région, en tous les cas pas tous les pays. Au premier trimestre 2008, la croissance était en effet positive dans tous les pays de l’UE-10². Elle est devenue négative en Lettonie, en Estonie, en Hongrie, en Lituanie et en Slovaquie au cours du dernier trimestre 2008. Si la crise s’est manifestée avec un temps de retard par rapport à l’Europe de l’Ouest (grâce notamment à la faible exposition des systèmes bancaires aux produits financiers sophistiqués), elle a fini par concerner tous les Etats d’Europe centrale au point que certains économistes concluaient en 2009 : « c’est tout simple, les pays de l’Est sont la version européenne du marché des *subprime* »³.

Dans les nouveaux Etats membres, la production industrielle avait en effet chuté de 20% pour l’année 2008 puis s’était à nouveau contractée au premier semestre 2009 de 20 à 30% en Estonie, en Lettonie, en Hongrie, en Slovaquie, en République tchèque. La crise s’apparenta ainsi au choc subi au début des années 90 lorsque les marchés soviétiques furent perdus et l’économie de marché introduite. Conclusion logique : entre l’été 2008 et le début 2009, les devises d’Europe centrale chutèrent par rapport à l’euro (le zloty polonais de 48%, le forint hongrois de 30%, la couronne tchèque de 21%).

En matière de politique intérieure, beaucoup en déduisirent un scénario sombre pour l’Europe centrale, inspiré des années 30 et mêlant crise économique, chômage, nationalisme et fragilisation des

¹ Par commodité, nous entendons par NEM (nouveaux Etats membres) les pays d’Europe centrale ayant intégré l’Union européenne en 2004 et en 2007.

² Par UE-10, nous entendons l’ensemble des Etats ayant adhéré à l’UE en 2004 et 2007, à l’exception de Malte et de Chypre.

³ Robert Brusca, FAO Economics (New York), in “As It Falts, Eastern Europe Risks”, *New-York Times*, 24 février 2009.

démocraties. « L'Europe centrale est l'homme malade des marchés émergents. Si la situation actuelle est globalement peu réjouissante, les perspectives de cette région sont particulièrement sombres. Les raisons d'être inquiet ne manquent pas. Les manifestations qui ont éclaté en Bulgarie, en Lettonie et en Lituanie ainsi que la démission du gouvernement letton laissent à penser que les pays d'Europe centrale pourraient connaître une période de grande instabilité et de tensions sociales à mesure que la crise économique va s'aggraver et que le chômage va augmenter » prédisait ainsi N. Roubini⁴.

Quel bilan (provisoire) dresser fin 2012 ? Si l'on considère que le regain de populisme est à ce jour l'une des conséquences les plus sérieuses de la crise (même si les causes de ce dernier ne sont pas que conjoncturelles), force est de constater qu'il prospère avant tout à l'Ouest de l'UE. Certes, l'Europe centrale n'a pas été épargnée par les crises gouvernementales mais aucun Etat de la région n'est resté sans gouvernement aussi longtemps que la Belgique en 2011 (540 jours). Déjà en 2005, l'arrivée au pouvoir en Pologne d'un parti eurosceptique (PiS – Droit et Justice) n'avait pas détourné le pays de ses engagements européens fondamentaux. Le 1er janvier 2012, une nouvelle constitution (appelée «loi fondamentale») et un certain nombre de lois organiques controversées sont entrées en vigueur en Hongrie. La Commission européenne a procédé à une analyse juridique des nouvelles dispositions et de leur compatibilité avec les traités de l'Union européenne. Trois procédures d'infraction ont été lancées. À Varsovie en 2005 comme en Hongrie en 2012, les règles de l'Union européenne ont montré leur utilité, la Commission rappelant à tout pays tenté par des options populistes le respect dû aux traités de l'Union européenne. De ce point de vue, le cadre communautaire a réussi le test de la crise malgré l'ampleur du défi économique et financier posé par celle-ci.

À la différence d'autres pays émergents, l'Europe centrale a en effet abordé la crise de 2008 dans une situation de vulnérabilité due à sa forte dépendance à l'égard des capitaux étrangers. Lorsque la crise financière a atteint son paroxysme, les pays d'Europe centrale ont été parmi les premières victimes des rapatriements de capitaux. À l'échelle mondiale, les flux de capitaux se sont réduits de manière brutale, à un rythme qualifié de « sidérant » par l'économiste en chef du FMI⁵. Dans le cas de l'Europe centrale, les capitaux entrants sont passés de 56,6 milliards € au second trimestre 2008 à 3,9 milliards au premier trimestre 2009. D'appréciables différences sont toutefois apparues d'un pays à l'autre. Ces différences ont tenu en partie à l'état des finances publiques des pays concernés. Les pays entrés dans la crise avec des finances publiques dégradées se sont avérés fragiles, surtout lorsqu'ils s'agissait de pays non encore membres de la zone euro mais dotés de taux de change fixes (soit dans le cadre du MCII – Mécanisme de change II - soit par leur propre initiative, à l'instar de la Bulgarie).

Autre facteur de différenciation : la nature des échanges. Le commerce mondial qui connaissait une croissance annuelle de l'ordre de 10% au cours des deux décennies précédentes s'est rétracté de 29% entre février 2008 et février 2009. Les pays d'Europe centrale n'ont pas été épargnés. Au cours de la même période, la valeur de leurs exportations a chuté de 27%. Cette évolution a eu des conséquences d'autant plus sérieuses que depuis les débuts de la transition, ces pays connaissent une forte dépendance à l'égard du commerce extérieur. En 2008, les exportations dépassaient 70% du PIB en République tchèque, en Hongrie, en Slovaquie, en Estonie. Les économies tournées vers l'Europe occidentale et très spécialisées (par exemple dans l'industrie automobile) ont été pénalisées par la nouvelle conjoncture économique avant de bénéficier de la reprise de l'économie allemande. Moins dépendante à l'égard des exportations que ses voisins, la Pologne a mieux résisté à la crise.

Au final, une comparaison des taux de croissance témoigne à la fois de l'impact de la crise et des capacités de résilience de l'Europe centrale. En 2008, 8 des 10 NEM dépassaient la moyenne européenne (graphique 1). En revanche, au plus fort de la crise, un seul d'entre eux enregistrait un taux de croissance supérieur à cette moyenne (graphique 2). Dès 2011, la « hiérarchie » antérieure à la crise s'imposait de nouveau puisque 9 NEM connaissaient une croissance plus flatteuse (graphique 4). Jugés en situation délicate voire désespérée 2 ans plus tôt, les Etats baltes témoignaient d'appréciables

⁴ Nouriel Roubini, "Will The Economic Crisis Split East And West In Europe?", http://www.forbes.com/2009/02/25/eastern-europe-eu-banks-euro-opinions-columnists_nouriel_roubini.html, 26.02.09.

⁵ Entretien avec Olivier Blanchard, *Les Echos*, 23 juin 2009.

capacités d'adaptation en enregistrant des taux de croissance supérieurs à 5% alors que l'UE27 plafonnait à 2%. Au cours de la période 2008-2012, la Pologne a pu, de son côté, se flatter d'échapper à la récession et de connaître année après année des taux de croissance systématiquement supérieurs à ceux de l'UE27 (graphique 5).

- La crise n'a pas bloqué le processus de rattrapage

Au final, quel impact la crise a-t-elle eu sur le processus de rattrapage ? Début 1991, les deux pays d'Europe centrale les plus développés (République tchèque et Slovaquie) se situaient en dessous des deux tiers du niveau moyen de développement de l'UE-27. En 2012, la Slovaquie a quasiment atteint la moyenne européenne (92%), la République tchèque 81%. En 2000, le revenu par habitant en PPA (parités de pouvoir d'achat) de la Pologne était de l'ordre de 47% de celui de l'UE 15 il était en 2012 de 59%. Plus largement, la convergence est avérée entre l'UE12 et l'UE15. Le PIB/habitant en SPA de ces 12 pays est passé de 45% de la moyenne européenne en 2000 à 60% en 2009. En somme, le rattrapage a été de 1,7% par an. Entre 2008 et 2009, il fut de 1,4%. Ce chiffre est sensiblement inférieur à celui observé entre 2007 et 2008 (2,9%) mais du même ordre que ce celui observé entre 2000 et 2006.

En somme, une nouvelle géographie économique européenne apparaît dont la mise en place aura été accélérée par la crise. En effet, les mauvaises performances économiques de l'Irlande et des pays du sud de l'Europe invitent à réexaminer la notion de périphérie. Certains pays comme la République tchèque ou la Slovaquie ont atteint en 2012 un niveau de développement équivalent à celui du Portugal ou de la Grèce (graphique 6). S'agissant des finances publiques, 2 pays connaissaient une situation plus mauvaise que celle de l'UE27 (5 en 2011) mais en 2001 comme en 2044 aucun pays d'Europe centrale n'était aussi endetté que la France ou même que l'UE27 (graphiques 7 et 8).

Ces différences constatées invitent à conclure que la crise n'a globalement pas remis en cause le processus de convergence de l'Europe centrale même si, pour rattraper le niveau de l'UE15, plusieurs années s'avèreront nécessaires. La différenciation au sein de cette région est néanmoins patente, la Pologne se distinguant, grâce en particulier à l'importance de son marché intérieur. Autre enseignement : une forte interdépendance prévaut entre les deux parties du continent réunifiées après l'éclatement du bloc communiste. Sur le plan économique et financier, deux pays de l'UE15 sont apparus particulièrement exposés en Europe centrale : la Suède (dont la Banque centrale a dû emprunter à la Banque centrale européenne 3 milliards € en 2009) et l'Autriche (les banques autrichiennes ont des créances en Europe centrale et orientale dont le montant total s'élevait à 70% du PNB autrichien en 2009). Plus généralement, en mai 2009, les banques de l'UE-15 avaient environ 950 milliards € de créances dans les pays de l'UE-10. L'interdépendance entre les 2 parties du continent a également été illustrée par les prêts accordés par l'UE à certains Etats centre-européens (à la Hongrie en 2008, à la Lettonie et à la Roumanie en 2009). Le soutien apporté à ces pays illustre cette solidarité intéressée à laquelle sont désormais contraints les Etats membres d'une Union européenne qui fait système.

Avant 1989, l'Europe centrale a connu deux phases de rattrapage interrompues. La première intervint au lendemain de la Première guerre mondiale lorsqu'un flot de capitaux et un afflux de technologies nouvelles permirent une croissance abrégée par la crise des années 30. Les années 70 correspondirent à une nouvelle phase expansionniste qui, même si elle reposait sur un modèle économique et social inadapté, se traduisit par une hausse du niveau de vie. Cette phase se heurta au manque d'investissements dans le tissu productif et aux restrictions imposées par l'Ouest dans le contexte de l'intervention soviétique en Afghanistan. Résultat : neuf pays qui avaient un PNB/habitant voisin de 59% de celui de l'Europe occidentale en 1820, de 51% en 1950, affichaient un PNB/habitant équivalent à 40% de l'UE-15 en 1989 (Berend, 2003, p. 15). En 2008, c'est au terme d'une vingtaine d'années de modernisation réussie mais incomplète que la crise financière mondiale est survenue. La crise ouverte à l'été 2008 met-elle un terme, pour la troisième fois en un siècle, à une période d'expansion prometteuse de l'Europe centrale ?

L'Histoire se répéterait-elle ? Certes, des similitudes existent. A chaque fois, l'endettement et donc la dépendance par rapport aux flux de capitaux extérieurs a constitué une des principales vulnérabilités des économies de la région. En 1931, le service de la dette en Hongrie était de 48 millions USD soit la moitié des flux entrants de capitaux en 1928 (88 millions USD). Le ratio service de la dette/exportations était de 48% en Hongrie, de 36% en Roumanie et en Yougoslavie, de 27% en Pologne. Dans ce contexte, le seul bénéficiaire de la crise de 1929 fut de réduire l'endettement de ces pays grâce principalement à la dévaluation du dollar en janvier 1934. Dans les années 70, l'endettement fut à nouveau un problème, notamment en Pologne où le remplacement de Gomulka par Gierk à la tête du Parti correspondit à une forte hausse de l'emprunt qui alimenta brièvement la consommation et les investissements. En 2008, la question de la dette fut encore un problème clef, du moins dans un certain nombre de pays. Au-delà des similitudes de façade, d'importantes distinctions apparaissent entre ces trois phases.

Dans les années 30, la conséquence tirée de la crise fut une intervention plus importante de l'Etat dans l'économie. Dans les années 70, une brèche dans le dogme en vigueur fut tolérée avec l'esquisse d'une économie de marché dans certains pays (Bulgarie, Hongrie, Yougoslavie). En 2008-2010, la crise n'a eu de conséquences sérieuses que dans certains pays et nulle part, les choix en faveur de l'UE, de la démocratie, de l'économie de marché n'ont été remis en cause. Début 2010, un hebdomadaire britannique pouvait lancer aux économies du sud de l'Europe en proie à une crise de la dette souveraine : « si vous cherchez une solution à vos problèmes : regardez à l'Est »⁶. Il est vrai que la capacité dont les opinions centre-européennes ont témoigné à accepter des réformes structurelles peut en outre être mis en perspective avec les attermoissements caractéristiques de certains pays d'Europe occidentale.

Le scénario catastrophe envisagé par certains en référence aux années 30 a par ailleurs négligé un facteur absent des crises asiatique et sud-américaines et inconnu dans les années 30 : l'euro. L'aspiration à rejoindre la zone euro n'a pas été démentie en Europe centrale au cours des années passées (les opinions publiques l'escomptaient au point de s'endetter dans cette devise) et la crise n'a que modifié le calendrier prévisionnel (tableau 1). Ne serait-ce que pour assurer la stabilité de leurs propres systèmes bancaires, les Etats membres ont en outre laissé entendre qu'abandonner un Etat-membre à son sort n'était pas envisageable. Le soutien de la BCE apporté à la Suède fortement exposée dans les pays baltes, les déclarations du gouvernement allemand insistant sur la solidarité au sein de la zone euro (que la RFA avait pourtant refusé de voir inscrite dans le Traité de Maastricht) ont témoigné de cette solidarité intéressée qui lie les Etats de l'UE et en particulier ceux de la zone euro. Enfin, peu d'éléments accréditent la thèse que les opinions publiques centre-européennes seraient moins immunes que celles de l'Ouest européen aux thèses extrémistes, d'autant que les taux de chômage dans la région demeurent encore nettement inférieurs à ceux qui prévalaient dans les années 90 ou même en 2004 (cf. planche cartographique 2 dans le cas de la Pologne). Au fond, une grille d'analyse inspirée de l'entre-deux guerres paraît peu pertinente tant l'UE, grâce à l'élargissement, a profondément restructuré non seulement les économies mais également les pratiques sociales et politiques en Europe centrale.

La principale leçon provisoire de la crise qui s'impose est que l'Europe centrale est plus hétérogène que jamais et que l'interdépendance qui s'est développée entre l'Ouest et le centre du continent sur la base de l'élargissement puis des flux économiques constitue un facteur de stabilité. Les vulnérabilités de l'Europe centrale demeurent toutefois significatives de sorte que le rattrapage ne saurait être considéré comme garanti pour les années à venir.

2. La crise a réactivé les questionnements soulevés par le modèle de développement d'Europe centrale

Schématiquement, le modèle de développement centre-européen repose sur une main d'œuvre d'excellent niveau sur le plan technique, sur une population jeune, sur une attractivité fiscale, sur des

⁶ « What went right », *The Economist*, 18 mars 2010.

salaires modestes, sur une législation sociale flexible et sur la proximité géographique avec les principaux marchés et donneurs d'ordre européens. Certains de ses atouts s'étiolent de sorte que l'Europe centrale ne bénéficie, pour conjurer enfin cette position périphérique qu'elle a toujours eue dans la géographie du continent, que d'une fenêtre d'opportunité.

- Une fenêtre d'opportunité pour refonder le modèle de développement

Cette fenêtre d'opportunité est en premier lieu démographique (planche cartographique 1). En la matière, l'Europe centrale se distingue nettement des anciens Etats membres par l'abondance de sa population jeune. Cette particularité lui a profité au cours de la transition comme elle profita naguère au développement d'autres pays, l'Irlande et certains pays asiatiques notamment. Il s'agit toutefois d'une parenthèse, appelée à se refermer en raison de l'effondrement des taux de natalité depuis les années 80. Pour la période 2008-2060, les nouveaux Etats membres font en effet l'objet des prévisions les plus pessimistes de l'UE-27. Au cours de cette période, ces pays enregistreront une forte diminution de la population. Le constat vaut notamment pour la Bulgarie (-18%), la Lettonie (-26%), la Lituanie (-24%), la Roumanie (-21%) et la Pologne (-18%). Cette dernière devrait compter 31 millions d'habitants en 2060 contre 38 millions en 2008. Corollaire de cette évolution, le taux de dépendance dans les nouveaux Etats membres devrait augmenter sensiblement et dépasser 60% dans 8 pays d'Europe centrale (Bulgarie, République tchèque, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie).

Autre composante du modèle centre-européen : les bas salaires joueront un rôle de moins en moins important dans l'attractivité de l'Europe centrale. En théorie, le coût du travail devrait rester durablement inférieur à celui de l'Europe occidentale. À l'aube de la crise, il oscillait entre 30 et 35 euros en Europe occidentale, 5 et 7 euros en Pologne et en Hongrie. Ces chiffres doivent toutefois être nuancés. La productivité augmentant faiblement, le coût unitaire du travail a en réalité fortement augmenté jusqu'à la crise (graphique 10). Dans certains secteurs, dans certaines régions, le rattrapage est bien engagé et la dimension territoriale ne doit pas être négligée. Les investisseurs étrangers de certains secteurs ayant tendance à se concentrer, certains bassins d'emploi connaissaient avant la crise des marchés du travail tendus, avec des salariés faisant jouer la concurrence entre investisseurs étrangers. De ce point de vue, la crise a atténué les tensions qui caractérisaient certaines régions mais la perspective d'une intégration progressive à la zone euro annonce un rattrapage progressif des salaires.

De nouveaux arguments devront donc être déployés pour séduire les investisseurs étrangers. Depuis les débuts de la transition, ceux-ci ont tiré profit du choix de l'ouverture fait par les pays d'Europe centrale en s'implantant massivement dans la région afin de convoiter les marchés locaux et desservir les marchés ouest-européens. L'intégration à l'UE et à l'OTAN ajoutée aux réformes entreprises ont provoqué un appel d'air peu commun. Les IDE (investissements directs étrangers) représentaient en 2009 50% du PNB des NEM alors que la moyenne mondiale pour les économies développées était de 27,2% et pour les économies émergentes de 29,8%. En Bulgarie, le montant des IDE est passé de 4 milliards € en 2002 à 32,6 milliards en 2008. En Slovaquie, l'afflux avait débuté plus tôt et a été entretenu par les réformes libérales du gouvernement Dzurinda. En 2008, le montant des IDE dans les nouveaux Etats membres (ayant adhéré en 2004 et en 2007) a certes chuté de 9% mais la décade a été plus sensible dans plusieurs pays ouest-européens. Certaines économies d'Europe centrale ont même connu une hausse des IDE (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Roumanie) tandis que les autres ont connu une diminution des flux parfois très sévère (Pologne). En 2009, selon un sondage d'Ernst et Young, l'Europe centrale était considérée comme la région la plus attractive après l'Europe occidentale pour un investissement dans l'industrie manufacturière (Ernst & Young European Attractiveness Survey, 2009).

Pourtant, l'attractivité de l'Europe centrale ne saurait être surestimée. Ramenés au nombre d'habitants, les IDE ne sont guère plus élevés qu'à l'Ouest du continent (graphique 11). La Hongrie et le Portugal, qui comptent tous deux une dizaine de millions d'habitants ont ainsi sur la période 1990-2008 reçu un montant d'IDE similaire même si les variations ont pu être fortes d'une année sur l'autre. Entre deux

autres pays comparables par leur taille démographique, la Pologne et l'Espagne, l'avantage est même à l'ancien Etat membre qui s'avère le plus attractif. En outre, s'il est avéré que les investissements étrangers ont permis de créer des emplois, de moderniser les économies, d'intégrer les nouveaux Etats membres dans les réseaux européens et mondiaux, il n'est pas établi que les entreprises locales aient bénéficié de cet afflux d'investisseurs. L'afflux massif d'investissements étrangers n'a guère permis à des entreprises indigènes de se maintenir ou d'émerger. Percevant qu'elles n'avaient que peu de chances d'affronter avec succès la concurrence internationale, beaucoup ont préféré passer sous la coupe d'acteurs étrangers ou ont adopté une « stratégie de survie » (Ickes et Ryterman, 1993), consistant à retarder au maximum les restructurations jusqu'au rachat ou la disparition. En outre, peu d'investisseurs étrangers ont implanté en Europe centrale des activités à forte valeur ajoutée.

En Europe occidentale, le débat sur les investissements étrangers a été entretenu à travers un autre prisme : celui des délocalisations. L'élargissement a parfois été vu dans les anciens Etats membres comme une dilution du projet européen, l'abandon d'un idéal fédéraliste et comme l'amorce d'un déplacement de la base industrielle vers l'Est. À tort. Si l'on entend par délocalisation le transfert vers un autre pays d'une capacité de production donnée, il apparaît que la résonance médiatique donnée au phénomène – au risque de jeter le discrédit sur le processus d'élargissement - a été exagérée. Dans les faits, les délocalisations vers l'Europe centrale ont affecté quelques secteurs comme l'automobile (voir plus bas) mais n'ont représenté qu'une faible part des emplois perdus à l'Ouest de l'Union après 1989. Surtout, la perte d'emplois imputable aux délocalisations doit être mise en perspective avec les gains de compétitivité opérés par les entreprises concernées, l'impact des emplois créés dans le pays d'accueil sur le niveau de vie de sa population et, de manière générale, avec les exportations réalisées dans les pays d'Europe centrale (une des rares régions avec lesquelles la France a eu au cours des années écoulées un commerce extérieur excédentaire). On pourrait ainsi dire de la construction européenne ce que Ph. Martin (2007) dit de la mondialisation : « ses effets positifs sont dilués alors que ses effets négatifs sont concentrés sur quelques régions ». Une dynamique de relocalisation apparaît en outre dans certains anciens Etats membres, notamment en France⁷ et en RFA.

En RFA, l'un des pays les plus concernés du fait de sa géographie et du différentiel salarial avec ses voisins orientaux, les délocalisations étaient en 2009 à leur plus bas niveau depuis une quinzaine d'années. Entre 2007 et 2009, 9% seulement des entreprises industrielles allemandes ont transféré à l'étranger (donc pas uniquement en Europe centrale) au moins une partie de leur production (Kinkel, Maloca, 2009). Plus frappant, le nombre d'entreprises rapatriant leurs capacités en RFA a augmenté au fil des ans. En 2009, l'Allemagne comptait une relocalisation pour 3 délocalisations. La zone la plus affectée par ces retours a été l'Europe centrale et la raison principale invoquée, la qualité. Les entreprises les plus enclines à délocaliser (et à relocaliser) sont les PME. Les secteurs les plus concernés sont l'électrique-électronique, l'automobile, le textile-habillement. Au total, les entreprises les plus réticentes à délocaliser ne sont pas les entreprises les plus innovantes mais celles pour lesquelles la qualité et la réactivité sont les facteurs de compétitivité les plus importants. Pour résumer, les entreprises ont délocalisé pour réduire leurs frais de personnel, celles qui sont revenues veulent retrouver la qualité « made in Germany » à l'heure où les salaires centre-européens progressent et où la RFA a fait le choix d'une politique économique de l'offre.

S'agit-il d'un phénomène provisoire lié à la crise mondiale qui a provoqué une chute générale des investissements ou de la fin d'une parenthèse ? Si les deux causes ne s'excluent pas, la deuxième est accréditée par la progression des salaires en Europe centrale qui est d'ailleurs citée parmi les raisons invoquées par certaines entreprises pour « relocaliser » en RFA. ¾ des entreprises ayant délocalisé citent le facteur salarial comme l'une de leurs principales motivations. L'autre raison invoquée est la volonté d'être proche des marchés tandis que la fiscalité attractive ou encore les subventions ne jouent qu'un rôle secondaire dans la décision de délocaliser. 70% des entreprises qui relocalisent rapportent par ailleurs des problèmes de qualité et certaines invoquent les difficultés logistiques. En somme, les entreprises qui ont délocalisé ont surestimé les capacités de la main d'œuvre centre européenne et sous-estimé l'évolution des coûts salariaux.

⁷ *Les Echos*, 28 avril 2009, « Ces entreprises qui reviennent produire en France ».

À l'atout salarial, les Etats d'Europe centrale ont ajouté le levier de la concurrence fiscale. Cet avantage pourrait également s'éroder à terme. D'une manière générale, la part des prélèvements publics est moins élevée en Europe centrale que dans les anciens Etats membres. En 2007, la pression fiscale était inférieure à 30% du PIB en Roumanie et en Slovaquie, supérieure à 48% en Suède. Dans les NEM, le poids de la fiscalité a été allégé dans les années 90 et ces pays ont développé quelques caractéristiques communes. La fiscalité indirecte y est préférée à la fiscalité directe ; beaucoup ont appliqué la flat tax ; l'impôt sur les sociétés a eu tendance à diminuer malgré quelques exceptions (Lituanie) ainsi que les charges sociales.

Arguant d'une concurrence déloyale, certains Etats membres tiennent à une harmonisation de la fiscalité pesant sur les entreprises. Toute discussion sur les taux paraissant vouée à l'échec, la Commission européenne a centré le débat sur l'harmonisation des assiettes fiscales, l'Accis (Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés). En mars 2011, elle a ainsi proposé un système commun destiné à calculer l'assiette de l'impôt des sociétés actives dans l'Union européenne. Selon cette proposition, encore non avalisée par le Parlement européen et les Etats européens, les entreprises bénéficieraient d'un système de « guichet unique » pour déposer leur déclaration fiscale et pourraient consolider tous les bénéfices et toutes les pertes enregistrés dans l'ensemble de l'Union européenne. Les Etats membres garderaient leur droit souverain de fixer le taux d'imposition des sociétés. Pour contourner l'opposition des Etats réticents (la règle de l'unanimité prévaut pour les questions fiscales) le recours à la procédure de coopération renforcée instaurée par le traité de Lisbonne pourrait être envisagé.

Les polémiques suscitées par les différences d'un pays à l'autre ne doivent pas faire oublier qu'une convergence de fait est à l'œuvre dans l'Union. Entre les pays où le poids de la fiscalité sur les entreprises est lourd et ceux où il est le plus faible, l'écart n'a jamais été aussi faible, sans compter que les dérogations, les aménagements fiscaux relativisent souvent les écarts entre taux officiels. Il est vrai que cette convergence spontanée est avant tout une convergence par le bas (Magnin, 2009) puisque partout ou presque, le poids global de la fiscalité tend à se renforcer et la fiscalité sur les entreprises à se réduire.

- Quelle innovation pour quelle montée en gamme ?

Si les NEM ne peuvent compter durablement sur une fiscalité attractive et sur des salaires bas, leur montée en gamme devient indispensable. Sur ce point, les conséquences de la crise financière sont riches d'enseignements. Les pays les plus affectés par la crise dans la zone euro (Portugal, Espagne, Italie, Grèce, Irlande) sont en effet, parmi les anciens Etats membres, ceux dont la compétitivité s'est le plus dégradée depuis l'an 2000. Cette perte de compétitivité s'explique par le facteur prix. Les salaires ont augmenté, pas la productivité. Résultat : le coût unitaire du travail a explosé dans ces pays. Entre 2000 et 2010, l'augmentation de celui-ci a été de 35% en Grèce et en Italie, de 30% en Espagne et au Portugal, de 7% en RFA (graphique 12). Dans le cadre d'une union monétaire, une telle dynamique ne peut que mal se terminer puisque le levier de la dévaluation ne peut être utilisé pour rattraper l'écart de compétitivité. Autre « coïncidence », les pays les plus affectés par la crise financière sont aussi ceux qui, parmi les anciens Etats membres, ont le nombre de brevets déposés par habitant le plus bas (graphique 13).

Le tableau de bord européen de l'innovation mis sur pied par la Commission européenne souligne le retard des NEM. Une typologie fondée sur différents indicateurs aboutit à 4 groupes (leaders, followers, moderate innovators, modest innovators). Si 3 nouveaux Etats membres sont dans l'avant-dernière catégorie, tous les autres sont dans le dernier groupe en compagnie d'un seul ancien Etat membre, la Grèce. La République tchèque, l'Estonie, la Lituanie devraient combler leur retard d'ici une décennie. Evaluée à l'aune des dépenses publiques et privées, l'Europe centrale n'apparaît pas sous un meilleur jour. En volume, les dépenses publiques n'ont cessé d'augmenter mais rapportées au PIB, elles font apparaître un écart croissant avec les anciens Etats membres. L'effort financier des entreprises est également en retrait par rapport à d'autres pays de l'UE.

À l'échelle NUTS 2 (planche cartographique 4), deux régions seulement des NEM ont progressé entre 2007 et 2011 (en quittant la dernière catégorie), à savoir la Bohême du nord et la région de Budapest tandis que plusieurs régions ouest-européennes connaissent une forte progression. Globalement, les dépenses en recherche-développement des entreprises sont concentrées sur quelques territoires, 10 régions (situées en RFA, en Suède, en Finlande, au Royaume-Uni) concentrant à elles seules 32% de ces dépenses. En règle générale, les régions de l'UE-15 dépensent 1% de leur PNB en DIRD (Dépenses d'investissement en recherche-développement) contre 0,3% en Europe centrale. Aucun signe de convergence tangible n'apparaît. Dans les régions CRE, les dépenses de R&D des entreprises s'établissent à 1,3% du PIB soit un niveau 4 fois plus élevé que celui des régions de convergence. Si la tendance à l'œuvre se poursuit, l'écart entre l'UE15 et les nouveaux Etats membres (à l'exception de deux régions situées en République tchèque – Prague et Moravskoslezsko) devrait s'approfondir dans les années à venir. Les régions CRE enregistrent en outre 13 fois plus de dépôts de brevets que les régions Convergence.

Certes, d'autres indicateurs sont plus flatteurs. Ainsi, l'emploi dans le secteur R&D est proche de la moyenne de l'UE-27 dans plusieurs nouveaux Etats membres. Il dépasse même cette moyenne dans les capitales tchèque, polonaise, hongroise et slovaque. De même, le niveau d'éducation demeure un atout pour plusieurs NEM (la Pologne et l'Estonie devançant la France dans le classement PISA de l'OCDE de 2009). Néanmoins, les résultats modestes obtenus par les NEM en matière d'innovation et surtout l'absence de toute dynamique de convergence en la matière entre l'Est et l'Ouest du continent invitent à s'interroger sur le type de politique d'innovation le plus adapté à l'Europe centrale.

La rhétorique de la Stratégie de Lisbonne puis d'Europe 2020 mérite en effet d'être nuancée. Le soutien à l'innovation est parfois confondu avec le soutien à la science. Or, le manque de compétitivité d'un tissu économique ne se résorbe pas dans la valorisation à outrance de l'innovation technologique en laboratoire. L'innovation est de plus en plus protéiforme. À l'innovation linéaire allant du laboratoire au marché se sont substituées diverses formes d'innovation (innovation incrémentale, innovation ouverte, valorisation d'écosystèmes de l'innovation dans le cadre de clusters, etc.) sans compter que des mesures de formation destinées à des salariés sur leur lieu de travail peuvent contribuer sensiblement à des hausses de productivité et de compétitivité. Dans plusieurs Etats membres, le soutien à l'innovation et la rhétorique de la Stratégie de Lisbonne ont abouti à la multiplication d'incubateurs sans réel effet sur la compétitivité des entreprises locales. La Grèce est ici un cas d'école⁸. D'autres pays, comme le Danemark, (Stratégie dans la globalisation) fournissent d'utiles exemples d'une réforme globale réussie du système éducation-formation-recherche. Dans le cas des NEM, le nombre élevé d'entreprises de moins de 5 salariés et la prévalence de secteurs traditionnels invitent à penser l'innovation comme une stratégie visant à moderniser les processus, les modes de gestion, la présence sur les marchés étrangers et non comme la quête d'innovations de rupture.

Le paradigme qui s'est imposé à partir de la fin des années 80 selon lequel « l'économie entrepreneuriale de la connaissance » (Saint-Etienne, 2009) a remplacé la concurrence par les coûts et les avantages naturels vaut désormais pour l'Europe centrale. C. Saint-Etienne définit ainsi l'économie de la connaissance comme « un écosystème socio-économique favorisant, notamment par l'action d'intermédiaires spécialisés, les interactions entre entrepreneurs, capitaux-risqueurs et investisseurs, chercheurs, développeurs, ingénieurs de production et opérateurs de production afin de développer en permanence de nouveaux produits et services aptes à répondre à une demande solvable dans un univers concurrentiel » (Saint-Etienne, 2009).

Le territoire n'est pas au cœur de tout processus d'innovation mais des stratégies territoriales adaptées servent l'innovation. Les systèmes de production étant moins hiérarchiques que naguère,

⁸ Néanmoins, pour 2007-2013, les fonds structurels consacrés à la R&D ont été multipliés par 3 et des mesures plus pertinentes ont été retenues mais l'ensemble du système d'innovation devrait sans doute être revu, comme cela est convenu dans le *Memorandum of Understanding* de 2010)

l'environnement local et régional de l'innovation peut jouer un rôle clef pour les stratégies d'implantation d'unités de production. En outre, la diversité des tissus économiques et des défis ôte toute pertinence à une politique d'innovation unique centralisée et la dimension territoriale a été soulignée dans plusieurs travaux (notamment consacrés aux « régions apprenantes » ou aux milieux innovateurs). Ces derniers ont souligné combien les ressources immatérielles (compétences, savoir-faire, qualifications, façons de faire et d'agir) sont essentielles aux processus de développement. Pour Lundvall et Johnson (1994), « knowledge is the fundamental resource in our contemporary economy and learning is the most important process ». Le concept de « learning economy » met ici en évidence « la capacité d'apprendre et d'innover. Celle-ci n'a pas seulement une dimension scientifique et technologique. Elle implique aussi des liens féconds avec les universités, les institutions de recherche ainsi que les modes d'organisation et le rôle des institutions » (Lundvall et Johnson, 1994). C'est une approche de l'économie basée sur des processus d'apprentissage plutôt que sur des mécanismes d'allocation conduisant à un équilibre qui transparaît ici.

Dans ce contexte, loin de signifier la fin des territoires, la mondialisation permet l'invention de nouvelles formes de territorialisation. Or, l'insertion des territoires dans les réseaux économiques mondiaux ou leur marginalisation ne dépend pas que du coût des facteurs de production mais également de facteurs sociaux, historiques, politiques qui sont spécifiques à certains territoires. Asheim (1995) voit la « région apprenante » comme un dépassement du district industriel dont on a pu dire qu'il souffrait d'une ouverture insuffisante aux acteurs et aux idées extérieurs. Selon lui, le concept de « région apprenante » permet de souligner les risques de la dépendance du chemin et de transcender la contradiction entre intégration fonctionnelle et intégration territoriale. Dans un processus d'innovation, la proximité entre acteurs peut atténuer les coûts de transaction, accélérer les échanges d'information dans une dynamique vertueuse qui s'auto-entretient à mesure que l'innovation appelle l'innovation. Il importe toutefois que les « régions apprenantes » soient structurées afin de permettre un flux d'informations et des contacts entre les différents partenaires (entreprises, centres de recherche, organismes de financement etc.).

Selon Ph. Aydalot, « l'entreprise innovante ne préexiste pas aux milieux, elle est secrétée par eux. Les comportements innovateurs dépendent essentiellement de variables définies au niveau local ou régional. En effet, le passé des territoires, leur organisation, leur capacité à générer un projet commun, le consensus qui les structure sont à la base de l'innovation. L'accès à la connaissance technologique, la présence de savoir-faire, la composition du marché du travail et bien d'autres composantes des milieux locaux déterminent des zones de plus ou moins grande innovativité ». (Aydalot, 1986, p. 10). Pour Aydalot, il importe de ne pas considérer le territoire comme une donnée a priori mais comme l'aboutissement d'un processus de construction, issu des stratégies des acteurs et des phénomènes d'apprentissage collectif.

Cette revalorisation du rôle des territoires n'est pas séparable de la fin du fordisme et du rôle moindre joué par les grandes organisations de production de masse hiérarchisées. La révolution technologique engagée dans les années 70 a en effet remis en cause la prépondérance des grands groupes dans l'innovation, celle-ci se faisant de manière plus imprévisible, dans des entités plus petites au sein d'alliances nécessaires pour mutualiser les savoir-faire et réduire les coûts. Ici, le territoire joue un rôle. P Veltz invite à ne pas l'exagérer, les innovations issues de la science étant souvent peu contextualisées sans compter qu'une innovation peut être contextualisée sans que le territoire joue un rôle significatif. « Les milieux locaux doivent être perçus comme l'une des composantes parmi d'autres des dynamiques de création technologique qui se déploient sur des scènes culturelles, organisationnelles et spatiales de plus en plus variées » (Veltz, 1999, p. 614). En outre, la continuité historique n'est pas toujours établie. La région de la Silicon Valley n'avait pas une tradition industrielle particulièrement affirmée. Comme les semi-conducteurs ne réutilisaient pas de technologies existantes, cette particularité n'a pas empêché l'émergence d'un pôle dynamique.

Les économistes insistent volontiers sur le rôle clef des métropoles. Certes, la diffusion des connaissances et des pratiques s'opère désormais aisément grâce aux TIC. Néanmoins, la création de la connaissance exige de longues périodes d'échanges et de discussions en face-à-face. Saint Etienne

et alii soulignent ainsi qu'en 2000, les 38 principales métropoles de l'UE s'étendaient sur moins de 1% de son territoire mais accueillait 27% de ses emplois et produisaient 29,5% de son PIB. C'est dans ces espaces que l'innovation prospère. Celle-ci est « géographiquement concentrée parce que le regroupement des chercheurs permet une plus grande créativité » (Saint-Etienne, 2009). A cet égard, l'Europe centrale est confrontée à une situation périphérique par rapport aux principaux centres d'innovation européens.

Le défi pour elle consiste à mettre en œuvre des systèmes d'innovation qui soient adaptés à ses particularités économiques (prévalence de secteurs industriels traditionnels, importance numérique des PME) et tandis que les investisseurs étrangers investissent peu dans le développement de la R&D. L'afflux d'IDE en Europe centrale témoigne de l'attractivité de la région, contribue à l'amélioration de la productivité mais tarde à avoir des effets visibles en matière d'innovation. Les politiques publiques peuvent ici prendre le relais en ancrant davantage les entreprises étrangères aux tissus économiques locaux ... lorsque celles-ci y consentent et surtout lorsque les acteurs locaux, régionaux, nationaux ont pu organiser des milieux propices à l'innovation. Les structures publiques de soutien à l'innovation demeurent toutefois faibles, lorsqu'elles ne sont pas inexistantes. En Pologne, 50% des powiats et 75% des communes ne disposent d'aucune structure de la sorte.

En outre, dans plusieurs Etats membres, notamment en Europe centrale, en Grèce, au Portugal, les PME sont très largement majoritaires. La question de leur montée en puissance et de leur internationalisation est cruciale. À ce jour 25 % seulement des PME européennes exportent dans l'UE et hors de l'UE. Leur développement est moins souvent contrarié par un manque d'innovation technologique que par un accès difficile au capital, des méthodes de gestion inadaptées, une culture internationale insuffisante etc. Face à la complexité des procédures, de nombreuses PME d'Europe du Sud et d'Europe centrale font rarement usage des fonds structurels et se sentent peu concernées par les priorités énoncées par la Commission (brevet européen, soutien aux infrastructures de recherche). Plus que l'innovation technologique, c'est la montée en gamme de ces entités qui est cruciale pour le développement des territoires concernés.

- Le rôle des fonds structurels pour l'innovation lors des précédents élargissements

Quel rôle peuvent ici jouer les fonds européens ? Que nous enseignent les précédents en Irlande, dans la péninsule ibérique, en Grèce ? Pour la période 2007-2013 et en vertu de la priorité désormais accordée à l'innovation, le lien entre la politique de cohésion et la stratégie de Lisbonne a été renforcé. Les Etats de l'UE-15 sont notamment tenus d'investir la majeure partie de leur dotation financière, à savoir 60% pour leurs régions relevant de l'objectif Convergence et 75% pour leurs régions « Compétitivité régionale et emploi » dans des projets relevant de cette stratégie. Aucun objectif contraignant n'a été fixé pour les nouveaux Etats membres mais plusieurs se sont fixés un objectif voisin. La Bulgarie, la Pologne, la Roumanie ont décidé de consacrer une part importante de leurs ressources à la stratégie de Lisbonne (dans les nouveaux Etats membres, les dépenses en R&D devraient être entre 2007 et 2013 4 fois supérieures au montant de la période précédente (Commission européenne, 2007). Dans les négociations pour la période 2007-2013, la Commission européenne a insisté auprès des nouveaux Etats membres pour qu'une dotation substantielle bénéficie à la recherche appliquée. En Slovaquie, un effort sans équivalent dans l'Union a été consenti en faveur des TIC.

Au-delà de l'engouement de façade pour la Stratégie de Lisbonne, la question de l'innovation la plus appropriée aux économies centre-européennes reste posée. Plusieurs travaux (Liagouras, 2010) soulignent que le discours et la pratique adoptés en la matière dans les pays les plus avancés de l'Union ne sont pas nécessairement adaptés aux pays périphériques. Dans le cas de la Grèce, la demande en technologie est faible, le tissu économique est dominé par le secteur de la construction et celui des services (tourisme) et les PME sont davantage pénalisées par des problèmes d'organisation et de financement que par la rareté des innovations de rupture. Le pays dispose d'une base scientifique renommée ; ses indicateurs, notamment en matière de publication sont flatteurs. Pour autant, l'innovation technologique est peu répandue. Certes, l'écosystème institutionnel en place ne contribue pas à une bonne articulation entre la recherche académique et l'innovation. Mais pour Liagouras,

multiplier les parcs technologiques et autres incubateurs ne saurait être la panacée. Les spécificités mêmes du tissu économique expliquent que les entreprises n'ont au fond qu'une faible appétence pour l'innovation technologique.

Avant lui, Chandler (1990) et Lazonick (1991) avaient souligné dans leur étude du développement économique des Etats-Unis, de la RFA, de l'Angleterre que ce dernier résultait avant tout de progrès dans l'organisation des procédés de production. De nos jours, dans certains domaines, l'innovation, au sens propre, joue un rôle clef (biotechnologies, technologies de l'information et de la communication) mais en règle générale, l'entreprise est le plus souvent soumise à la difficulté d'articuler les attentes du marché et ses compétences. L'innovation technologique est une composante d'un écosystème plus vaste. En ce sens, les retards évalués à l'aune de la part des dépenses en R&D dans le PIB peuvent être tout autant des conséquences que des causes du manque de compétitivité. Il importe donc d'entendre l'innovation au sens large (Lundvall, 2002) et d'y inclure l'organisation de la production, le contrôle de qualité, les méthodes de distribution, le marketing, le design, autant d'aspects qui constituent des vulnérabilités pour les entreprises issues de pays récemment convertis au capitalisme. En outre, dans le cas des économies d'Europe centrale, il importe de diffuser le savoir-faire des entreprises étrangères dans l'ensemble du tissu économique même si peu d'entre elles ont implanté dans la région des unités de R&D (voir chapitre précédent). En somme, l'innovation est requise en Europe centrale à condition qu'elle ne se limite pas à l'innovation technologique. Dans le cas contraire, la base scientifique du pays pourrait certes tirer profit de subsides versés au monde académique mais sans que le tissu économique gagne en compétitivité. Le cas de la Grèce est ici encore éclairant.

Dans les années 80, le pays décida d'atténuer sa dépendance à l'égard des importations en biens à forte valeur technologique et créa le GSRT (Secrétariat général de la recherche et de la technologie) (Liagouras, 2010). Cofinancés par les fonds européens, de nombreux projets ont émergé (parcs technologiques, incubateurs) sans que l'impact sur la capacité d'innovation dans les entreprises soit perceptible. Pourtant, l'idée que l'accent doit être mis au moins autant sur le lien monde académique-entreprises que la science fondamentale s'est retrouvée dans tous les documents officiels. « Si en Grèce, nous avions un secteur privé bien développé avec des capacités de recherche suffisantes, cette politique aurait donné des résultats. Comme ce n'est pas le cas, cette politique a davantage profité à la corruption qu'à l'innovation » conclut Siouti (2004). En somme, il aurait été préférable d'investir moins dans l'innovation technologique et davantage dans la mise à niveau des entreprises dans les différentes fonctions pour lesquelles elles restent peu compétitives. Liagouras regrette que la rhétorique et les conseils développés dans le cadre européen sur l'innovation technologique aient été assimilés sans que soit pris en compte la spécificité du tissu économique grec.

Le cas irlandais mérite également d'être observé dans la mesure où le modèle de développement centre-européen rappelle le modèle adopté par Dublin dans les années 80-90 associant salaires faibles, fiscalité attractive et investissements étrangers importants. Collins et Pontikakis (2006) soulignent le caractère dual du système d'innovation irlandais. D'un côté, la politique industrielle s'emploie principalement à diffuser dans l'ensemble des entreprises le savoir faire des multinationales implantées sur place. De l'autre, la politique d'innovation met en œuvre les préceptes développés dans le cadre européen. Pour Collins et Pontikakis, une conclusion s'impose : c'est la politique industrielle suivie à l'échelle nationale qui explique la montée en gamme de l'économie irlandaise, bien davantage que la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne.

Si l'Irlande a accueilli un nombre appréciable d'investisseurs étrangers, une minorité d'entre eux a développé sur place des activités de R&D (un tiers en 2001 et une vingtaine d'entre eux concentraient les deux-tiers des sommes investies par les entreprises étrangères). Depuis les années 80, les appels à une révision du modèle de développement du pays se multiplient toutefois. Dès 1982, le rapport Telesis critiquait la dépendance excessive du pays vis-à-vis de l'investissement étranger et l'absence de liens entre investisseurs étrangers et entreprises locales. Un programme national initié en 1985 destiné à renforcer ces liens eut peu de résultats. En 1996, sur les 2 2667 PME irlandaises, 174 seulement étaient sous-traitantes de multinationales installées dans le pays et très peu relevaient du secteur des hautes technologies (Breathnach and Kelly, 1999). Les étapes successives furent la

création d'un Ministère dédié à la science et à la technologie, la publication d'un rapport consacré à la politique de l'innovation (rapport Culliton en 1992) puis la création d'un Conseil de la Science, de la technologie, de l'innovation (STIAC) en 1995. L'année suivante, un Livre blanc sur la science, la technologie, l'innovation soulignaient la nécessité d'un développement plus endogène du pays.

Au début des années 2000, le bilan de ces efforts est modeste. Certes, le pays devance tous les autres Etats membres en ce qui concerne la part des produits de haute-technologie dans les exportations. La statistique invite ici à la prudence car elle renvoie pour l'essentiel aux exportations de produits informatiques mais occulte le fait que le contenu technologique du travail effectué sur le sol irlandais est en règle générale limité. Malgré les efforts accomplis, l'Irlande, reste en-deçà de la moyenne de l'UE27 pour les dépenses publiques comme pour les dépenses privées en faveur de l'innovation. Concernant le nombre de brevets déposés par habitant, le pays est en queue de classement parmi les anciens Etats membres et ne devance que ... les trois autres grands bénéficiaires passés de la politique de cohésion (la Grèce, le Portugal, l'Espagne).

Au final, les deux pays que la littérature sur l'impact des fonds européens oppose souvent, l'un étant le modèle à suivre (Irlande), l'autre le contre-exemple parfait (Grèce) ont davantage de points communs que la représentation dominante pourrait le laisser penser. Jusque dans les années 80, leurs capacités d'innovation étaient comparables. Dans les années 2010, les deux pays sont toujours parmi les moins innovants d'Europe. L'évolution économique divergente que ces deux pays ont connue à partir du début des années 80 tient peu à l'innovation. L'Irlande mit l'accent sur la formation et l'attractivité, la Grèce sur les infrastructures. L'Irlande a mobilisé de nombreuses institutions comme l'IDA (Agence de développement industriel) ou la SFI (Fondation irlandaise pour la science) pour attirer des investissements étrangers dans les hautes technologies. D'où cette perception d'une Irlande devenue un pôle de compétences dans certaines industries à forte valeur ajoutée, notamment l'industrie du logiciel. En réalité, l'effort de R&D a été porté par les multinationales plus que par une stratégie nationale articulée au tissu économique.

En outre, si beaucoup d'entreprises installées dans le pays ont relevé du secteur des hautes technologies, les activités qu'elles ont développées en Irlande ont rarement été des activités à forte valeur ajoutée. Le succès du pays a tenu principalement à une stratégie habile usant d'une opportunité (accès au grand marché européen grâce à l'adhésion) pour attirer les IDE (principalement américains) grâce à une main d'œuvre bien formée et à des infrastructures rénovées au moyen des fonds européens. Que ce soit l'Irlande, le Portugal, l'Espagne ou la Grèce, aucun de ces pays n'est parvenu à se hisser au niveau des économies européennes les plus innovantes et malgré un parcours dissemblable au cours des années 80 et 90, aucun ne semble avoir constitué les fondements d'un modèle de développement pertinent sur le long-terme.

Dans le cas de l'Irlande, la crise pourrait toutefois accélérer la mutation vers un autre modèle de développement. La profonde et rapide détérioration des finances publiques que le pays connaît depuis 2008 trouve ses origines dans les évolutions développées sur les marchés financiers aux Etats-Unis et en grande partie reproduites en Irlande dans les années 90. Jusqu'à la fin des années 1980, les banques irlandaises étaient principalement financées par les dépôts. La multiplication de produits financiers sophistiqués ajoutée à l'essor du crédit facile (en partie dû aux bas taux d'intérêt dans la zone euro) et aux incitations fiscales en faveur du secteur de la construction ont conduit à une bulle immobilière considérable. A l'orée de la crise, les 3/4 des sommes prêtées par les banques irlandaises soit 420 milliards € (soit 2,5 fois la taille de l'économie irlandaise) étaient placées dans le secteur de la construction. Les revenus issus de ce secteur ont gonflé les salaires du secteur privé et du secteur public au point qu'à la suite de la crise initiée en 2008, le secteur financier fut non seulement sinistré mais la compétitivité du pays également affectée. Dans ce contexte, les acteurs publics et privés semblent convaincus que la dépendance assumée à l'égard des investissements étrangers (modèle de développement adopté par les pays d'Europe centrale) n'a pas eu que des effets positifs. L'aspiration à poursuivre l'effort en faveur de l'éducation et de la formation et la nécessité d'un développement endogène davantage fondé sur l'innovation semblent plus que jamais faire consensus dans le pays. En

outre, l'idée d'inclure les mesures favorables aux mutations technologiques dans des programmes de soutien à l'innovation plus larges s'impose progressivement.

- En Europe centrale, comment passer de la zone économique spéciale au cluster ?

Le lien entre innovation et territoire apparaît dans les clusters qui tiennent désormais une place importante dans les politiques publiques de développement. Que signifie cluster ? Selon l'OCDE, un cluster « est une concentration de firmes liées horizontalement ou verticalement les unes aux autres, actives dans un même domaine, et soutenues par des institutions publiques » (OCDE, 2005). Selon Porter (2000), un cluster est « un groupe d'entreprises géographiquement proches, complémentaires, liées entre elles et à des institutions dans un secteur d'activité donné » mais l'échelle peut varier d'une ville, à un pays voire à un groupe de pays. Retenons ici l'échelle locale et régionale.

Dès lors que l'innovation est entendue comme un processus fructueux d'interactions entre acteurs, le cluster paraît un outil approprié. De manière quasi-concomitante sont ainsi apparus en France les SPL (systèmes productifs locaux remplacés par les grappes d'entreprises en 2010) puis les « pôles de compétitivité » et d'autres dispositifs similaires dans plusieurs pays voisins (comme les *Kompetenznetze* en RFA). Suffit-il que quelques entreprises d'un même secteur se rassemblent pour que des synergies vertueuses se produisent ? Plusieurs travaux empiriques le contestent. Les relations matérielles au sein d'un même cluster ou d'une même région peuvent être limitées comme en témoigne Karaska (1969) au sujet du secteur manufacturier de Philadelphie ou Pred (1976).

Toutefois, la proximité crée des opportunités favorables à l'innovation (Maskell et Malmberg, 1999 a). Rien de nouveau ici puisque dès 1927, Marshall parlait d'« atmosphère industrielle ». La même idée est précisée par Storper et Venables (2002) qui parlent de « buzz », par Storper (1997) qui évoque les « untraded interdependencies » à savoir de cet échange permanent d'idées, d'informations que permet la proximité et dont profitent les acteurs pour la seule raison « d'être là » (Gertler, 1995). L'effet-taille et l'effet-temps sont ici importants. Disposant d'une taille adéquate, le cluster permet la fréquentation entre un nombre élevé d'acteurs. Disposant d'une certaine longévité, il est parcouru d'histoires communes qui ont tissé des liens et forgé cette confiance sans laquelle l'information n'est partagée qu'avec réticence. Un cluster est d'autant plus efficace qu'il inclut toutes les fonctions de la chaîne de valeur : sous-traitants, producteurs, chercheurs, etc.

La figure du cluster appelle toutefois des jugements nuancés. Elle est parfois parée de toutes les vertus car une grande partie des travaux empiriques conduits ont porté sur des succès (Troisième Italie, Bade-Wurtemberg, Silicon Valley, Route 128), plus rarement sur des échecs. Or, comme le rappelle P. Veltz, « les dimensions relationnelles de l'économie ne sont en aucune manière restreintes à l'échelle locale, encore moins micro-locale. Elles se déploient à de multiples niveaux et s'appuient sur la proximité physique, mais aussi sur des proximités sociales, historiques ou techniques même à large rayon ». L'idée qu'une organisation territorialisée de la production permet d'affronter les conséquences de la mondialisation est mise en doute par Courault (2005). Le Cholétais est-il un des exemples à suivre ? Non, répond en substance B. Courault. Ce n'est qu'une « forme de résistance à l'inéluctable érosion » des petites structures productives françaises.

Plus récemment, les pôles de compétitivité français ont suscité des critiques, certaines plus justifiées que d'autres. L'idée que leur nombre excessif répond à une logique clientéliste et non à un souci d'efficacité ne tient pas. En effet, l'essentiel des moyens financiers bénéficie à quelques pôles de dimension mondiale. La carte officielle des 71 pôles satisfait les élus locaux. Moins visible et moins médiatisée, la répartition des financements permet une concentration des moyens sur les pôles déjà dynamiques. Les critiques émises par G. Duranton (2008) sont plus pertinentes et plus embarrassantes car elles reposent entre autres sur le bilan des SPL. On y constate que l'accumulation d'entreprises sur un même territoire présente certes des avantages mais peut aussi renchérir le coût du foncier, provoquer des tensions sur les marchés locaux du travail et accroître la vulnérabilité des tissus économiques aux chocs. Rebellotti (1995) rappelle utilement que les clusters ne sont pas immunes aux mutations économiques comme en témoigne la délocalisation vers l'Europe centrale décidée par

certaines entreprises des districts italiens. D'autres soulignent que la proximité permet certes la coopération mais aussi la compétition et des relations asymétriques entre donneurs d'ordres et sous-traitants.

L'Europe centrale compte plusieurs concentrations spatiales dont certaines remontent à plusieurs décennies. Dans le sud-est de la Pologne, la Vallée de l'aviation résulta d'une initiative de l'Etat polonais dans l'entre-deux guerres. D'autres pôles ont émergé au cours de la période communiste. Dans leur étude consacrée aux 10 pays entrés dans l'UE en 2004, C. Ketels et O. Sölvell parlent de cluster pour des régions témoignant d'une spécialisation dans un secteur donné. Ils aboutissent ainsi au constat que les clusters concentrent 58% de l'emploi total dans les 10 pays concernés.

Dans ces pays, cluster ne rime pas nécessairement avec hautes technologies. Les 7 secteurs dominants sont en effet l'agro-alimentaire la construction lourde, transport et logistique, services financiers, tourisme, métallurgie, bâtiment et équipement. 50% des salariés des clusters relèvent d'un de ces secteurs. En somme, les spécialisations régionales en Europe centrale sont peu prononcées et relèvent de secteurs à faible valeur ajoutée. La notion de cluster paraît moins familière aux chefs d'entreprises des nouveaux Etats membres (Innobarometer, 2006). Seul 9% des entreprises de plus de 20 salariés des Etats ayant adhéré en 2004 sont dans un cluster institutionnalisé contre 28% dans l'UE15. Ces chiffres doivent toutefois être nuancés. D'une part, l'espace centre-européen est très diversifié puisque ce chiffre atteint 67% en Lettonie (l'un des taux les plus élevés d'Europe) mais ne dépasse pas 4% en Pologne et en République tchèque. D'autre part, la définition de la grappe d'entreprise proposée par cette étude sous-estime la question de l'innovation puisque selon ses auteurs, « une grappe d'entreprise se définit – outre la proximité géographique – par la nature et la fréquence des interactions entre les différents acteurs d'un réseau d'affaires ».

Les clusters répondant au schéma de la triple hélice (acteurs publics, institutions académiques, acteurs privés nouant entre eux des collaborations) demeurent rares en Europe centrale. Le plus souvent, ils sont peu structurés et le lien avec les institutions académiques est faible. Or, le pourcentage des entreprises réalisant des activités d'innovation, qui est de 72,8% en RFA, de 41,5% dans l'ensemble de l'UE-27 ne dépasse pas 27% en Pologne et est inférieur à ce chiffre dans 5 autres nouveaux Etats membres (Eurostat, 2007). En revanche, les entreprises centre-européennes sont nombreuses à avoir engagé des projets de coopération avec des partenaires européens, notamment grâce à la présence massive des investisseurs étrangers. En moyenne, dans l'UE-27, 10% des entreprises innovatrices ont noué des coopérations avec des partenaires européens. 11 des 12 nouveaux Etats membres dépassent ce chiffre et certains (notamment les pays baltes, la Slovaquie) figurent en tête du classement. Cette bonne intégration s'explique en partie par la forte présence des entreprises étrangères.

En Pologne, une coopération s'est nouée entre les entreprises et des instituts de recherche dans certaines grandes villes (électronique à Varsovie et à Cracovie), en pharmacie et dans les cosmétiques à Cracovie et à Lodz) mais on recense peu de clusters structurés, donnant lieu, par exemple, à de nouvelles filières de formation. Les Zones économiques spéciales (14 ont été constituées en Pologne) illustrent ici le défi plus général des nouveaux Etats membres. Appelées à disparaître progressivement au nom de la politique européenne de la libre-concurrence, elles doivent structurer l'agglomération des activités qu'elles ont permises. Sinon, comment s'assurer de l'ancrage au territoire des entreprises qui s'y sont implantées ? Pour cela, plusieurs conditions sont requises. Il importe que les entreprises étrangères aient des projets industriels requérant un investissement dans l'innovation. Attirées par la fiscalité et le coût de la main d'œuvre, peuvent-elles rester grâce au marché national et grâce à la qualité de l'écosystème local ? Dans le cas de la région de Walbrzych, une entreprise multinationale de l'automobile s'est implantée et a structuré un réseau de sous-traitants. Pour autant, en 2008, les échanges avec les institutions académiques voisines se réduisaient encore au placement de stagiaires.

De manière générale, la Pologne, comme la plupart des nouveaux Etats membres, n'a pas prévu de dispositif spécifique pour encadrer et soutenir les clusters. Ces derniers sont donc informels et s'organisent par eux-mêmes. L'institut de l'économie de marché de Gdansk ne voit des concentrations d'activités économiques que dans les régions les plus dynamiques : Varsovie, Grande Pologne, Lodz,

Cracovie, Katowice, Wrocław. D'autres initiatives locales sont toutefois apparues. Dans le sud-est du pays (région de Lubeskie), des producteurs agricoles locaux se sont regroupés (Szymoniuk, 2002). Dans la même région, le cluster Aéronautique comptait plus de 11 000 emplois en 2007, 35 entreprises (8 000 salariés et 22 entreprises en 2004). La Hongrie a, elle, mis en place une politique spécifique aux clusters depuis la fin des années 90. Le plan Széchenyi de 2001 prévoyait notamment des aides spécifiques tout en adoptant une définition vague de la grappe d'entreprise, dépourvue de référence aux liens avec des institutions de recherche. Cette initiative a également souffert d'un manque de moyens budgétaires. Elle a été prolongée sous une autre forme après la fin du plan Széchenyi (2002) et le soutien aux clusters est depuis 2004 intégré aux documents stratégiques dans le cadre de la mise en œuvre des fonds structurels. En 2010, la liste des clusters reconnus comme tels est longue. A l'Ouest, cinq clusters sont reconnus : PANAC, dans le secteur de l'automobile à la frontière avec la Slovaquie, bois et ameublement (PANFA) dans le district de Zala, au sud, le Pannon Electronics Cluster (PANEL) dans le centre du pays dans le district de Vas, le PANTERM (activités thermales) à la frontière avec l'Autriche. Un autre cluster, informel, n'ayant pas sollicité de reconnaissance s'est constitué dans le domaine du textile sur un rectangle délimité par les villes de Győr, Szombathely, Mosonmagyaróvár et Papa. Le risque de saupoudrage n'est en somme pas écarté.

PANAC a été établi en 2000, à l'initiative de l'Agence régionale de développement et soutenu par plusieurs investisseurs étrangers, soucieux principalement de parfaire leurs relations avec les sous-traitants hongrois et étrangers. Géré par une équipe de 3 personnes depuis Győr, le cluster est tourné vers l'export et est probablement l'initiative la plus aboutie du pays. Environ 70 entreprises sont concernées, employant entre 35 000 et 40 000 personnes soit le tiers de la main d'œuvre hongroise de l'industrie automobile, notamment grâce aux 3 entreprises fondatrices (Audi, Suzuki, Raba). Néanmoins, ce cluster souffre de handicaps sérieux : peu de relations contractuelles entre les acteurs économiques de la région (près de 40% des entreprises n'ont aucun contact avec les autres entreprises du cluster et les autres n'ont que peu de projets en cours ou prévus) (Grosz, 2006), faible valeur ajoutée dans les productions, peu d'activités de recherche (néanmoins, près de la moitié des entreprises ont des contacts avec la seule institution scientifique de la région, à savoir l'Université Széchenyi Istvan), peu de projets d'innovation aboutis, manque de main d'œuvre à tous les échelons de qualification (les sessions de formation ne dépassent pas une dizaine chaque année). Les relations sociales au sein du cluster ne s'intensifient pas. 6 événements étaient organisés en 2006 contre 10 en 2004 et le nombre de participants décline chaque année, visiblement insatisfaits de l'offre en la matière. La moitié des membres n'a aucune activité de recherche-développement. Deux brevets ont été dépensés en 3 ans (2003, 2004, 2005). Ce cluster automobile s'apparente au final davantage à une association d'usines d'assemblages ayant attiré avec elles des sous-traitants.

L'outil du cluster se diffuse ainsi lentement en Europe centrale depuis les débuts de la transition. D'une part, les entreprises motrices sont le plus souvent des entreprises étrangères qui n'ont pas dans leur projet industriel en Europe centrale l'intention de développer des activités de R&D. D'autre part, les clusters rassemblant des entreprises locales – qui relèvent le plus souvent de secteurs traditionnels – n'ont que rarement le besoin et les capacités de développer des activités de R&D. Les expériences couronnées de succès sont le plus souvent l'apanage de régions riches et/ou des prolongements d'initiatives anciennes, comme la Vallée de l'aviation dans la région de Rzeszów. Encore le cluster est-il dans ce cas davantage un projet qui permet de mutualiser des ressources (offres de formation notamment), de rendre visibles les compétences du pôle, d'enrichir les collaborations avec d'autres clusters aéronautiques européens que de développer des activités de R&D.

- Capital social et développement territorial

L'un des points forts des clusters est la qualité et l'intensité des interactions entre acteurs. Le contact quotidien de professionnels impliqués dans les mêmes secteurs mais dans des activités différentes accélérerait les processus d'échanges d'information et par conséquent d'innovation. La notion de capital social est ainsi devenue centrale. Sans un capital social adapté, à savoir sans relations de confiance entre les acteurs impliqués, un cluster serait voué à l'échec. Dans la typologie qu'il dresse,

Enright (2000) assimile ainsi les clusters défaillants à ceux qui ne valorisent pas le capital social et Storper (1997) considère le rôle de celui-ci comme essentiel.

Qu'entend-on par capital social et quelle réalité reflète cette notion en Europe centrale ? La plupart des auteurs entendent par cette expression des relations de coopération fondées sur la confiance mais on peut tout autant estimer que les relations de concurrence, qui cohabitent dans un cluster avec des logiques de coopération, contribuent également à ce capital social dont les clusters favorisent l'éclosion. Au niveau macro-économique, Putman (1993) et Helliwell (1996) assurent qu'une corrélation existe entre l'intensité du capital social et les performances économiques. La confiance entre acteurs est une donnée essentielle, déjà évoquée par Fukuyama (1995) et dont l'importance est reconnue dans les échecs et les succès du développement économique (Kornai, Rose-Ackerman, 2004). Elle permet notamment de passer de l'échange personnalisé à l'échange impersonnel, de réduire les coûts de transaction induits par les opérations de contrôle. Une difficulté demeure : clarifier la définition de cette notion de capital social et trouver les indicateurs pertinents permettant de le mesurer. Certains instituts statistiques (en Nouvelle-Zélande, au Royaume Uni) ont dressé des bases de données. Si beaucoup voient dans le capital social un ingrédient nécessaire au succès, la « recette » pour le développer reste à trouver. Sans doute peut-on convenir qu'il « ne saurait y avoir de recommandation générale pour créer de la confiance ou du capital social. Ce dernier est spécifique à chaque territoire. Mais l'on peut au moins avancer que les conditions nécessaires ne se trouvent pas dans ces institutions publiques qui ne cessent de prôner l'intervention extérieure. Elles sont plus sûrement entre les mains des acteurs locaux. C'est à eux, en fonction de leurs compétences et de leurs préférences, qu'il revient de décider comment intervenir » (Barca, 2009, p. 23).

A d'autres auteurs, la notion de capital social n'inspire que du scepticisme. Ceux-ci soulignent en premier lieu les approximations et les faiblesses des analyses du « fondateur » de la notion, Robert Putnam. Rosenfeld considère ainsi que seules les économies d'échelle expliquent le succès de certains clusters même s'il admet qu'un capital social riche permet une diffusion plus rapide des savoirs et des innovations. Pour d'autres, l'expression est utilisée dans tant de domaines qu'elle aurait fini par perdre toute signification précise. Landolt (1996) et Pontieux (2003) s'interrogent : le capital social est-il un résultat ou la cause de ce résultat. En outre, les études attestant que les PME les plus innovantes sont celles qui ont un capital social intense sont le plus souvent imbriquées dans des réseaux nationaux et internationaux plus que locaux. En somme, à quelle échelle le capital social est-il le plus utile ? Si le capital social correspond, par définition, à des réseaux ainsi qu'à des normes, valeurs et convictions communes, comment mesurer ces dernières ? Comment mesurer la confiance ?

En Europe centrale, le constat d'une faiblesse du capital social fait consensus. La nature autoritaire du régime précédent, la transformation des relations sociales sous l'effet des révolutions de 1989 auraient abouti à un délitement des solidarités, des réseaux et par conséquent à un capital social peu développé. Les pratiques courantes sous l'ancien régime auraient en outre entretenu la méfiance dans les rapports sociaux, méfiance qu'on ne retrouve pas nécessairement dans les relations privées. L'absence de confiance entre acteurs économiques ajoutée à la nature centralisée des régimes communistes et à la faiblesse du tissu de PME expliqueraient la rareté et le besoin de clusters en Europe centrale. Certaines études empiriques ont ainsi mis en évidence un manque de confiance dans les milieux économiques au cours des années qui ont suivi la transition (Raiser et al, 2001).

Cette approche tend toutefois à sous-estimer la complexité des rapports sociaux dans les systèmes communistes. Des liens informels existaient et étaient valorisés pour obtenir facilités et aménagements à la règle. Si la méfiance envers les institutions, les responsables politiques, les lois prédomine en Europe centrale, des rapports sociaux autrefois développés pour contourner la règle ou en bénéficier ont pour beaucoup résisté aux transformations de 1989. Sont-ils des atouts dans le processus de transition ? Pour y répondre, Mateju (2002) distingue deux types de capital social dans les anciens pays communistes. Un type correspond à celui des relations sociales classiques dominées par la confiance, l'autre relève de réseaux informels fondés sur des services rendus. Ce dernier type est, selon lui, très répandu en Europe centrale et alimente les phénomènes de corruption tandis que le premier demeure faible. Ce tableau est susceptible d'évoluer. Pour Fidrmuc et Gërçhami (2004), le

capital social s'améliore à mesure que le contexte institutionnel et économique se perfectionne et dépend également du capital humain. En somme, si le capital social ne se décrète pas, il peut bénéficier de politiques publiques incitant à la coopération entre acteurs économiques.

Une action publique efficace passe ici probablement par une structuration des solidarités et des réseaux, notamment à l'échelle locale. En Europe centrale, les organismes représentatifs des entreprises sont toutefois rarement organisés à l'échelle régionale. En outre, la période précédente ainsi que la phase des privatisations n'ont pas contribué à alimenter la confiance entre acteurs économiques et acteurs publics (Mlcoch, 2000). Sans compter que l'échelon régional, quand il existe, est récent. En République tchèque, les responsables élus à l'échelle régionale n'ont pris leurs responsabilités qu'en 2001 et la répartition des compétences entre les différents échelons est sujette à des changements réguliers. Dans les stratégies régionales mises en œuvre, notamment en Pologne, la dimension analytique, statique prévaut souvent, sur la base de statistiques abondantes sans qu'une dynamique et des scénarios possibles apparaissent clairement. Les plans sont élaborés puisqu'ils sont exigés pour recevoir des fonds européens mais ils ne sont que rarement adossés à un projet pour le territoire.

Ainsi, la question de l'innovation ne saurait se résumer à des investissements dans les infrastructures et les équipements. Dans plusieurs Etats membres, la lacune principale est moins le manque d'infrastructures que la pénurie de compétences et le manque de confiance entre partenaires, comme le soulignent Blazek et Uhlir dans le cas de la République tchèque (2007). Ici, l'afflux d'investissements privés peut faire office d'incitation. L'implantation en République tchèque de centres de recherche par certaines multinationales et les liens tissés entre eux et des Universités ont conduit à une recomposition du Conseil national pour la R&D et à l'intégration dans cette structure de représentants d'entreprises.

Au fond, les priorités européennes en matière d'innovation sont difficiles à traduire en termes opérationnels. Faut de mieux, l'accent est souvent mis en Europe centrale sur les infrastructures (incubateurs, parcs technologique, etc.) mais le soutien à l'innovation organisationnelle, incrémentale dans les entreprises est négligé. Il apparaît pourtant que les fonds sont le plus utilement dépensés lorsque certaines conditions sont réunies : partenariats locaux forts, soutien aux coopérations, aux processus innovants plutôt qu'aux seules infrastructures, évaluation pertinente des mesures adoptées. L'étude de précédents laisse à penser qu'un apprentissage peut s'opérer (Musyck et Reid, 2007), certains Etats ayant d'une période de programmation à l'autre mis en œuvre des mesures plus ambitieuses que la simple construction d'infrastructures (en témoigne l'exemple des clusters en pays basque espagnol ou encore l'accent mis progressivement par la République tchèque sur les dispositifs « soft » (formation, éducation, etc.) (Uhlir, 2004). En outre, les besoins diffèrent selon les régions. Musyck et Reid avancent ici l'hypothèse que les régions les plus défavorisées ne sont pas nécessairement rétives aux mesures de soutien à l'innovation mais que dans leur cas, l'accent doit être mis sur l'intégration de technologies avancées dans leurs activités traditionnelles. L'une des difficultés vient du fait qu'en matière d'innovation, l'entreprise reste l'acteur principal. Au final, le risque est que les régions les moins vertueuses en matière d'innovation voient leur retard avec les régions les plus innovantes croître inexorablement. C'est le scénario mis en lumière par Clarysse et Mudur (2001) qui classent les régions européennes en six catégories et qui notent que la méthodologie adoptée pour mettre en œuvre les fonds européens favorise « naturellement » les régions les plus innovantes.

Des spécialisations sectorielles dépassées ?

La géographie des spécialisations témoigne d'une forte représentation de l'agriculture en Europe centrale, notamment en Pologne et en Roumanie. Pour la période 2007-2013, 40 milliards € ont été alloués aux NEM au titre du premier pilier de la PAC sur un total de 293 milliards. Au titre du développement rural, les sommes allouées aux mesures de préretraites, à l'installation de jeunes agriculteurs, à la modernisation des exploitations, à la protection de l'environnement ont, elles, été fixées à 33 milliards €. Les 10 NEM d'Europe centrale ont ainsi reçu le cinquième des financements de la PAC (tout en concentrant la moitié des actifs agricoles de l'UE). Si le secteur agricole centre-

européen se modernise peu à peu (pour la première fois depuis 1989, la Pologne a exporté en 2011 davantage de produits agro-alimentaires vers la France qu'elle n'en a importés depuis ce pays), certains handicaps demeurent : taille réduite des exploitations (les exploitations de plus de 50 Ha représentent 1% des exploitations des 10 NEM), difficile émergence d'une « paysannerie moyenne », lente progression de la productivité. Si les actifs agricoles ont connu entre 2004 et 2009 une amélioration sensible de leur niveau de vie, c'est principalement en raison de facteurs conjoncturels comme la hausse des prix du lait et des grandes cultures. La prévalence de taux de chômage élevés dans les régions centre-européennes les plus dominées par l'agriculture laissent à penser que le rôle de l'agriculture comme amortisseur social tend à s'éroder (Bazin, Bourdeau-Lepage, 2011). En outre, les aides européennes s'avèrent très inégales entre les Etats centre-européens et entre les exploitations (dans les 10 NEM, 2,9% des bénéficiaires captent 57,4% des aides).

Dans l'industrie, le textile-habillement est confronté à la concurrence de l'Asie, du Maghreb, de la Turquie et son inéluctable montée en gamme annoncent des réductions d'emploi. En plein essor, le secteur de l'automobile doit-il pour autant être considéré comme un secteur d'avenir ? Devenue la base arrière de l'industrie automobile ouest-européenne, l'Europe centrale a su attirer de nombreuses usines d'assemblage, sur la base d'atouts tels que les compétences techniques, les bas salaires et surtout la proximité géographique. Comme le montrent les graphiques 15 et 16, le centre de gravité de la production automobile s'est déplacé vers l'Est, l'Europe centrale parvenant à attirer non seulement les industriels européens mais également les acteurs asiatiques du secteur. Ce scénario n'est pas sans rappeler celui de l'Irlande qui, peu après son adhésion, devint également une plate-forme pour les investisseurs non-européens dans le secteur de l'informatique ou encore celui de la péninsule ibérique qui est devenue (et qui demeure partiellement) un pôle de la production automobile lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

La géographie mondiale de la production automobile est en effet organisée autour de trois pôles (Asie, Amérique, Europe) qui constituent autant de marchés, le coût élevé du transport limitant les possibilités d'un véritable marché mondial intégré. L'industrie automobile repose donc sur une chaîne de valeur régionale plutôt que mondiale. Les sous-traitants jouent un rôle-clef dans une industrie automobile de plus en plus décomposée, leur contribution s'élevant aux 3/4 de la valeur d'un véhicule. L'innovation se réalise pour l'essentiel parmi les sous-traitants de niveau 2 ou 3. Les constructeurs qui se sont implantés en Europe centrale ont incité leurs sous-traitants traditionnels à les rejoindre et à s'installer à proximité des sites d'assemblage dans la logique du « juste-à-temps ». Les usines implantées ont ainsi généré des pôles spécialisés sur l'automobile qui ont contribué à constituer des bassins d'emplois spécialisés. Au final, la recherche d'économies d'échelle de la part des acteurs de la filière couplée aux avantages de l'Europe centrale (coûts salariaux peu élevés, niveau de formation technique satisfaisant, proximité d'un vaste marché) ont abouti à la constitution d'un bassin automobile centre-européen. Ce dernier ne s'étend pas sur l'ensemble de la région. Il organise un espace délimité par Wrocław en Pologne, Budapest en Hongrie, Prague en République tchèque, Bratislava en Slovaquie.

Dans leur décision d'investissement, les constructeurs ont retenu la présence d'entreprises du secteur déjà sur place avant 1989, la situation géographique de la région – à la fois au cœur d'un marché centre-européen promis à se développer et à proximité du marché ouest-européen - ainsi que la situation politico-économique de pays ancrés à l'UE. . Quatre pôles ont émergé : VW, PSA et Kia en Slovaquie, principalement autour de Bratislava, PSA-Toyota et Skoda en République tchèque, Audi et Suzuki dans le nord de la Hongrie, GM et Fiat dans le sud de la Pologne. En Slovaquie, l'essor de l'industrie automobile s'est appuyé sur une tradition industrielle. Orientée avant 1989 vers l'industrie lourde et l'armement, l'économie s'est spécialisée sur l'électronique (grâce aux investissements de Samsung et de Sony) et surtout sur l'automobile. Si le pays abritait avant 1989 des sous-traitants de Skoda, il a connu un essor rapide de son secteur automobile. En 2008, l'industrie automobile représentait à elle seule 25% de la production industrielle et environ 20% du PIB. Dès 2007, le pays est devenu le premier producteur mondial d'automobiles par habitant (106 véhicules pour 1000 habitants) et la crise n'a pas dissuadé d'autres investisseurs. En Hongrie, le secteur automobile représentait en 2008 25% des exportations totales et 90% des véhicules produits étaient exportés (97%

en Pologne). En 2008, VW était responsable à lui seul de 10% du PIB et de 15% des exportations de la Slovaquie. En Hongrie, le secteur automobile représentait en 2008 25% des exportations totales et 90% des véhicules produits étaient exportés (97% en Pologne).

Certains investissements ont résulté d'opérations de délocalisation (Ford a ainsi fermé son usine de Valence pour produire en Pologne le modèle Ka) et le secteur automobile ouest-européen a décliné. Les effectifs de l'industrie automobile allemande ont sensiblement diminué. Si le secteur a gagné en compétitivité et s'est renforcé à l'export, il a perdu 10% de ses effectifs entre 1990 et 2003 (775 000 salariés contre 850 000). En France, les importations ont pour la première fois dépassé les exportations en 2008 et le nombre de salariés a diminué. Le Royaume-Uni a perdu la propriété de plusieurs marques et a fermé certains sites d'assemblage (dont celui de PSA à Ryton en 2007 ; au même moment, le groupe développait des capacités de production en Slovaquie). D'autres pays ont davantage souffert, à l'instar de l'Espagne qui avait attiré des investissements du secteur automobile lors de son adhésion à l'Union européenne.

Les constructeurs ont investi d'autant plus volontiers en Europe centrale qu'à la possibilité de produire à moindre coût pour les marchés ouest-européens s'est ajoutée la perspective de marchés locaux dynamiques. En 2007, 10 à 15 voitures/1000 habitants étaient vendues dans la région contre 30 à 40 en Europe occidentale si bien que 2 millions d'automobiles supplémentaires pourraient être commercialisées à terme. Le graphique 15 montre que tous les pays n'ont pas montré la même résilience face à la crise. Si la production en Pologne et en Hongrie n'ait pas revenu en 2011 à son niveau d'avant la crise, la Roumanie et la Slovaquie n'ont été que peu affectées par la crise. Une telle spécialisation de l'Europe centrale sur l'automobile est-elle pour autant pertinente sur le long-terme ? Plusieurs scénarios semblent possibles.

- Scénario 1. Une montée en gamme grâce à l'innovation

Dans les années 90, beaucoup voyaient dans les investissements automobiles en Europe centrale la constitution d'une base fondée uniquement par les coûts salariaux modestes. Certes, les sites de production implantés sont avant tout des usines d'assemblage mais le processus amorcé est celui d'une montée en gamme. Dans un premier temps, les constructeurs ont attiré leurs sous-traitants et la desserte des marchés locaux fut le principal motif des investissements. Peu à peu, la croissance des marchés locaux étant limitée, les sites se sont vus confier des modèles de plus en plus haut de gamme avec pour clientèle les marchés ouest-européens. C'est dans cette logique que VW et Fiat ont modernisé leurs installations, que GM a construit un nouveau site à Gliwice. Au final, les installations d'Europe centrale sont modernes même si les sites disposent de peu d'autonomie, par exemple pour leur politique d'achats.

Selon Fuchs (2005), l'Europe centrale abrite certes peu d'activités R&D. Néanmoins, l'émergence d'activités de recherche-développement en Europe centrale doit être analysée comme un processus en cours. Certains équipementiers ont ainsi mis en place des sites de production à faible valeur ajoutée avant de monter en gamme et finalement implanter de petites unités de recherche-développement. Cette dynamique est confirmée par les travaux de Sachwald et Chassagneux (2007). Selon ces derniers, une distinction s'impose entre Centres de développement local (CDL), qui « s'appuient sur les ressources technologiques de la maison-mère pour soutenir la production à l'étranger et permettre l'adaptation de l'offre au marché local » ; les Laboratoires de recherche globaux (LRG), et les Centres de développement global (CDG). Si les deux dernières catégories sont encore peu représentées en Europe centrale, le nombre des CDL augmente. En outre, plusieurs constructeurs ont noué des partenariats avec des universités ou des centres de recherche. La Hongrie a par ailleurs développé une politique de soutien aux clusters inspirés de la politique française en matière de pôles de compétitivité. Dans le nord-ouest du pays, Pannon structure ainsi des coopérations entre industriels et universitaires. Pour le ministre hongrois de l'économie, le secteur automobile, à côté de la logistique, de la pharmacie, des industries de télécommunications, est un volet essentiel de l'économie du pays «

qui appuiera notre redressement lorsque la récession sera passée ». En conséquence, un plan sectoriel de développement a été initié pour 2009-2011.

Dans le scénario d'une crise passagère, on peut imaginer que le choc subit aura au moins permis une dévaluation de fait de la plupart des monnaies, pour le plus grand bénéfice des exportateurs. La récession devrait atténuer les tensions sur le marché du travail alors que la pénurie de main d'œuvre commençait dans plusieurs régions à avoir des effets sur les salaires et conduisait les investisseurs étrangers à recourir à de la main d'œuvre immigrée. Une dynamique est à l'œuvre, alimentée par une fiscalité attractive pour les investisseurs, un coût du travail encore modeste et l'afflux des fonds européens.

Ce scénario tendanciel est crédible à la lumière des coûts salariaux qui sont encore loin d'égaliser ceux d'Europe occidentale. Certes, des mouvements sociaux ont exigé des hausses de salaires et sur l'année 2008, le coût du travail a augmenté de 30 % en Lettonie, de plus de 20 % en Roumanie, en Estonie et en Lituanie, et de 12 % en Pologne et l'industrie automobile est une de celles qui a subi les plus fortes hausses salariales. Néanmoins, la crise devrait réduire les tensions qui étaient apparues sur le marché du travail et l'écart avec les salaires ouest-européens demeure tel qu'il ne sera comblé qu'en plusieurs décennies.

- Scénario 2. Une nouvelle phase de délocalisations

À l'Est des nouveaux Etats membres, les capacités de production augmentent sensiblement, notamment en Russie. En 2007, 2,5 millions de véhicules furent vendus, soit 1 million de plus que l'année précédente. En 2008, le marché russe est devenu le premier d'Europe (3,7 millions environ de voitures vendues, 400 000 de plus qu'en RFA). Lors des seuls six premiers mois de 2008, le marché russe a progressé de 40% en volume, de 64% en valeur et la Russie devrait représenter 12% de la croissance du marché automobile mondial d'ici à 2015 grâce à l'émergence d'une classe moyenne. Cette évolution peut-elle justifier à terme de nouvelles capacités de production, au détriment de l'Europe centrale ? De fait, selon une enquête de la Chambre de commerce et d'industrie polono-allemande (PNIPH), 34% des investisseurs allemands du secteur automobile se montrent mécontents de l'évolution des salaires en Pologne. À ceux-là, l'Ukraine et la Chine paraissent des alternatives dignes d'intérêt. D'autres envisagent pour l'industrie automobile un scénario similaire à celui de l'électronique, à savoir un déplacement des lieux de production vers l'Asie en raison de la hausse des coûts salariaux (Groht, 2005).

En Russie, en 2008, plus de la moitié de la demande était encore satisfaite pour une grande part par les importations. L'objectif énoncé cette année-là par le Premier ministre de voir 80% des véhicules vendus en Russie provenir d'usines implantées dans le pays paraît ambitieux. En 2002, le chiffre était de 60%, en 2008 de 40% malgré les investissements opérés en Russie par les constructeurs étrangers. Les constructeurs russes dont les modèles ont peu évolué depuis la période soviétique bénéficient encore de leurs prix attractifs pour s'adjuger près du quart du marché. Plusieurs constructeurs européens et asiatiques ont néanmoins des projets ambitieux de production sur le territoire russe, projets qui pour l'essentiel n'ont pas été remis en cause par la crise financière.

Le risque de voir les capacités de production de l'industrie automobile migrer vers l'Est comme elles ont progressivement déserté la péninsule hispanique ne paraît donc pas mineur à première vue. À mesure que l'espace de production s'élargit, les sites d'Europe centrale pourraient en somme gagner en valeur ajoutée et les pays d'Europe de l'Est accueillir des sites d'assemblage pour des segments où les frais de salaire sont les plus sensibles (petits modèles). La crise a toutefois démontré qu'il convenait de ne pas assimiler trop rapidement la dynamique du marché russe et celle d'autres pays émergents. Certes, le marché chinois n'a connu qu'une brève pause de 2008 pour reprendre immédiatement sa croissance vers le cap des 10 millions de véhicules (contre 2 millions en 2000). En revanche, le marché russe sur lequel comptaient plusieurs

constructeurs s'est effondré de 50% entre 2007 et 2008 et l'investissement consenti par Renault pour prendre 25% du capital du premier constructeur russe d'un montant de 628 millions d'euros ne valait plus que 130 millions en 2009.

En somme, les crises chroniques qui empêchent que se constitue dans les pays de l'Est de l'Europe une classe moyenne stable ajoutées aux difficultés rencontrées par les investisseurs étrangers invitent à envisager ce scénario d'une vague de délocalisations vers l'Est avec prudence. En revanche, l'évolution du coût du pétrole, la saturation des réseaux et l'émergence d'une conscience écologique suggèrent d'envisager un troisième scénario.

- Scénario 3. Une adaptation aux nouvelles formes de mobilité

Alors que les constructeurs européens et non-européens annonçaient toujours davantage de projets dans la région, les premières difficultés sont apparues à l'été 2008. La forte hausse du prix du pétrole et les premières mesures prises par les banques pour durcir les conditions d'accès au crédit (selon les Etats membres, entre 60 et 80% des véhicules neufs sont achetés à crédit) ont affecté la plupart des marchés européens. Fait sans précédent, la chute des immatriculations à partir de novembre 2008 a été ressentie avec la même soudaineté sur tous les marchés mondiaux. Le marché automobile ouest-européen est passé à 895 000 unités vendues en janvier 2009 soit une baisse de 26% par rapport au mois de janvier 2008. Le taux d'utilisation des capacités au sein de l'UE qui avait atteint 80% avoisinait 65% en 2009, un niveau difficilement tenable en raison de l'importance des frais fixes.

Les investissements réalisés en Europe centrale reposent sur le postulat que les marchés automobiles d'Europe centrale connaissent une forte croissance prolongée. Or, les chiffres n'étaient pas cette hypothèse. Sur le principal marché de la région, à savoir la Pologne, le nombre d'immatriculations de 2003 (358 432) n'a jamais été dépassé depuis malgré les taux de croissance enviables que le pays a connus au cours des années suivantes. Loin d'être l'eldorado que laissait entrevoir un taux de motorisation faible, l'Europe centrale a un marché automobile différent d'un pays à l'autre, parfois dynamique (Slovaquie) ; parfois atone et de surcroît très sensible aux crises. De 2007 à 2008, le nombre d'immatriculations en Europe centrale a chuté de 30% et, dans certains cas, de 80%. Comme on pouvait l'imaginer dès 1989, le taux de motorisation en Europe centrale a connu une forte hausse mais les véhicules d'occasion sont fréquemment préférés aux voitures neuves.

Certes, aucun site majeur de production n'a fermé en Europe centrale entre 2008 et 2012 mais plusieurs équipementiers ont dû cesser leurs activités, des licenciements ont été opérés et des projets ont été gelés (PSA en Pologne). Il est vrai qu'au cours de la crise, 12 des 27 Etats membres ont adopté des plans de soutien à l'automobile qui ont avant tout bénéficié aux sites de production implantés en Europe centrale, ces derniers étant spécialisés dans la fabrication de véhicules de petite taille. À plus long-terme, les perspectives ne sont pas pour autant rassurantes. La crise subie par le secteur automobile ne semble pas uniquement conjoncturelle. Elle traduit une évolution structurelle qui pose en des termes nouveaux la question des mobilités.

Globalement, l'avenir du secteur automobile n'est guère prometteur. Du fait de l'urbanisation, des mutations sociologiques, de la sensibilité croissante aux enjeux environnementaux, l'appétence pour l'automobile décline. La baisse des immatriculations dans le monde a débuté avant la crise (dès fin 2006) et jusqu'à 2007, la croissance des immatriculations mondiales fut pour l'essentiel imputable aux pays émergents (à la Chine notamment). Le marché américain s'effondre depuis 2005 (près de 18 millions de véhicules vendus cette année-là contre moins de 12 millions en 2008) et le marché européen stagne depuis plusieurs années. Au cours de la décennie passée et malgré une conjoncture économique porteuse, le marché européen a oscillé entre 16,7 et 17 millions de véhicules vendus.

Le taux de motorisation a fortement augmenté ces dernières années en Europe centrale grâce à l'achat massif de véhicules d'occasion (près d'un million de véhicules en 2008). De même, en Slovaquie, les véhicules utilitaires légers ont vu leurs ventes augmenter mais la vente de véhicules particuliers est dans ce pays également concurrencée par le marché de l'occasion. Plus largement, compte-tenu de leur démographie et de la tendance à l'œuvre, il est difficile d'envisager dans les pays d'Europe centrale une demande forte dans les années à venir. En outre, dans les nouveaux Etats membres, la tradition de recourir aux transports publics ne s'est pas éteinte et l'achat d'une voiture répond souvent moins à un besoin qu'à un acte symbolique. Or, cette dimension symbolique risque de s'atténuer pour des raisons sociologiques et parce que le prix de l'automobile est promis à demeurer élevé compte-tenu des contraintes réglementaires sans cesse renforcées par les autorités européennes.

En somme, la crise du secteur de l'automobile est imputable à la fois à des phénomènes conjoncturels par définition provisoires (assèchement du crédit, baisse du pouvoir d'achat) et structurels (hausse du prix du pétrole, croissance de la population urbaine, approche moins symbolique de l'automobile, gestion plus rationnelle de la mobilité par les individus). En outre, les nouvelles formes de mobilité qui apparaissent, notamment dans les villes européennes ont de fortes chances de percoler en Europe centrale où une part significative des déplacements s'effectue encore dans les transports en commun. Le passage de la voiture-objet à la voiture-service susceptible de convaincre les constructeurs de devenir, au même titre que certaines compagnies ferroviaires ou aériennes, des opérateurs de service impliqués dans différentes formes de mobilité n'est pas une hypothèse dénuée de tout fondement. Les nouvelles technologies introduites dans les transports publics, la prise en compte des contraintes imposées par les mobilités dans l'aménagement des villes et l'invention de nouvelles formes d'organisation du travail n'ont aucune raison de demeurer longtemps l'apanage des villes européennes les plus innovantes en la matière.

Selon AlixPartners, l'UE ne devrait pas renouer avec le nombre d'immatriculations qu'elle connaissait avant la crise avant 2014 et le pire reste à venir. Même si la restructuration du secteur automobile ouest-européen paraît inéluctable compte-tenu des surcapacités, les nouveaux Etats membres peuvent considérer que les fermetures d'usine ne les concerneront pas dans la mesure où l'outil productif implanté sur leur territoire est moderne. Il reste à savoir quel arbitrage feront les constructeurs ouest-européens : fermer les sites d'Europe centrale bien qu'ils soient les plus modernes ou fermer des sites anciens dans le pays dont ils sont originaires malgré les soutiens financiers reçus au cours de la crise ?

Pour assurer l'ancrage des activités du secteur automobile aux territoires, les pouvoirs publics d'Europe centrale ont encouragé les initiatives permettant de créer des projets de recherche-développement. Cette politique ajoutée au fait qu'un site de production a en théorie une durée de vie minimale d'une décennie limite les risques de fermeture. Toutefois, si plusieurs constructeurs ont noué des partenariats avec des structures académiques, une minorité a implanté des centres de recherche. Les cas en la matière s'apparentent à des exceptions, Skoda en République tchèque (avec 1200 salariés) et Dacia en Roumanie étant les plus emblématiques. De même, les équipementiers ont peu investi (l'exception est ici Valeo en République tchèque), notamment parce que la proximité entre les sites de R&D et les constructeurs restés dans les pays d'origine est jugée préférable (Frigeant et Layan, 2007). En outre, les recherches sur les nouvelles formes de mobilité ou l'élaboration de nouveaux équipements (par exemple les batteries pour véhicules électriques) restent l'apanage des pays ouest-européens, notamment au sein de clusters davantage structurés et mieux dotés que ceux qui se forment en Europe centrale.

Ainsi, la montée en gamme de l'Europe ne saurait relever du seul secteur automobile. Elle exige des tissus économiques diversifiés, une augmentation de la compétitivité coûts et hors-coûts ainsi qu'une modernisation institutionnelle à laquelle la politique de cohésion peut éventuellement contribuer.

3. Vers un nouveau modèle de développement : le rôle de la politique de cohésion

- La convergence des territoires à l'épreuve de la crise

Le PIB/hab. de l'UE 27 était de 23 500 SPA en 2009 contre 25 000 en 2008. Parmi les régions NUTS 2, le PIB/hab. allait de 6 400 SPA (27% de la moyenne UE 27) dans la région de Severozapaden en Bulgarie à 78 000 SPA (332% de la moyenne) dans la région de Londres. Soit un rapport de 1 à 12. En Europe centrale, certaines capitales ont connu depuis 1989 un phénomène de rattrapage impressionnant, Prague atteint désormais un niveau équivalent à 175% de la moyenne UE 27. Cela dit, Prague et Bratislava sont les seules régions des NEM à figurer parmi les 39 régions ayant un PIB/habitant supérieur de 25% à la moyenne européenne. La région de Bucarest atteint 111% de la moyenne. Pour le reste, seules deux autres régions parviennent à dépasser la moyenne européenne : les régions capitales de la Slovaquie et de la Hongrie.

Entre 2000 et 2009, plusieurs régions des NEM ont enregistré une forte croissance, principalement les régions capitales de Slovaquie, de Roumanie, de Bulgarie, de République tchèque. En Bulgarie, République tchèque, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie, toutes les régions ont connu entre 2000 et 2009 une croissance supérieure à la moyenne européenne. Parmi les 53 régions qui ont connu le décrochage le plus sensible par rapport à la moyenne européenne entre 2000 et 2009, aucune ne se situe dans les NEM. Ces régions se trouvent principalement en Grande-Bretagne, en Italie et en France.

Si la convergence entre les Etats est admise, qu'en est-il à l'échelle des régions ? Plusieurs approches sont possibles pour mesurer la convergence. L'une d'elles consiste à mesurer l'écart entre la région la plus riche et la région la plus pauvre à l'échelle de l'UE. À l'aune de ce critère, la convergence est à l'œuvre puisqu'en 2000 l'écart était de 17,1 à l'échelle de l'UE27. Il est passé à 12,2 en 2009. C'est le rattrapage enregistré en Bulgarie et en Roumanie qui explique pour l'essentiel cette convergence. Une autre approche consiste à mesurer le niveau de dispersion⁹. Cet indicateur permet de mesurer l'écart du PIB/habitant d'une région donnée par rapport à la moyenne nationale. En 2009, la plupart des Etats de l'UE15 connaissaient un niveau de dispersion inférieur à ceux des NEM (à l'exception de la Slovaquie et de la Pologne). En outre, le niveau de dispersion de ces dernières a eu tendance à augmenter entre 2000 et 2009. En somme, le processus de rattrapage observé à l'échelle des Etats s'est accompagné d'une aggravation des inégalités à l'intérieur des Etats, du moins en Europe centrale. Comme en témoigne la planche cartographique 2, cette évolution est manifeste dans le cas de la Pologne. Les quatre régions les plus riches en 2004 sont celles qui ont le plus progressé jusqu'en 2009. Elles ont ainsi comblé une partie de leur retard par rapport aux régions européennes les plus riches tout en prenant de la distance par rapport aux autres régions polonaises. Il est frappant de constater que les régions les moins avancées en 2004 sont aussi celles qui ont le moins progressé jusqu'en 2009. En revanche, le marché du travail n'a pas renoué avec les taux de chômage que le pays connaissait en 2004. Dans toutes les régions, ces taux sont inférieurs à ce qu'ils étaient l'année de l'intégration dans l'Union européenne. En revanche, la décline a été limitée dans le cas des régions rurales de la Pologne de l'Est.

L'impact de la crise à l'échelle régionale commence à être mesurable à l'échelle européenne (Eurostat, 2012). Entre 2008 et 2009, à l'échelle européenne le PIB/habitant en SPA a chuté de 6%. La quasi-totalité des régions qui ont fait mieux que cette moyenne ont néanmoins connu une baisse de leur PIB. L'exception est ici la Pologne dont 11 régions sur 16 ont connu une croissance au cours de cette période. Les baisses les plus brutales de PIB ont été enregistrées dans les Etats baltes, en Finlande, en Suède, en Slovaquie, en Slovaquie, en Irlande, dans les centres industriels de l'Italie, dans certaines régions ouest-allemandes et au Royaume-Uni. Idem en Espagne. En revanche, l'Est de l'Allemagne, le sud de l'Italie, l'Espagne du centre et de l'Ouest, la Roumanie, la République tchèque, autant de

⁹ La dispersion du PIB régional (NUTS niveau 3) par habitant est définie comme la somme des différences absolues entre le PIB national par habitant et le PIB régional par habitant pondérée par la part de la population et exprimé en pourcentage du PIB national par habitant. L'indicateur est calculé à partir des chiffres du PIB basé sur le système européen des comptes nationaux (ESA95). Pour un pays, la valeur de la dispersion du PIB régional par habitant est zéro si les valeurs du PIB par habitant sont identiques pour toutes les régions d'un pays et il montrera une croissance en cas d'augmentation de la distance entre le PIB par habitant d'une région par rapport au PIB moyen du pays.

territoires dont le PIB est sensiblement inférieur à la moyenne européenne ont été relativement épargnés. Entre 2000 et 2009, 6 régions ont dépassé le seuil des 75% de la moyenne européenne (UE27) dont 3 dans les NEM : Yugozapaden (Bulgarie), Mazovie (Pologne) et Bucarest (Roumanie). Dans le même temps, deux régions situées au Royaume-Uni et en Italie passaient au-dessous de ce seuil. Les territoires les plus affectés par la crise semblent avoir été les régions dépendant de manière importante de l'industrie, de la construction, des exportations, du tourisme tandis que les régions capitales ainsi que les régions ayant un PIB faible ont été moins affectées.

Les 20 régions les plus prospères de l'Union avaient un PIB/habitant équivalent à 177% de la moyenne européenne en 2008. Le chiffre est de 180% en 2009. En somme, tandis que la moyenne a décliné de 6%, les 20 régions européennes les plus prospères ont connu une baisse de leur PIB de seulement 3%. Même les places financières comme Londres, Francfort et Luxembourg ont relativement bien résisté à la crise. Les 20 régions les moins prospères de l'Union ont également bien résisté à la crise mais moins bien que les régions les plus prospères. Ce groupe avait un PIB/habitant de 38% de la moyenne européenne en 2008, de 39% en 2009. En somme, ces régions ont connu une diminution de leur PIB très légèrement inférieure à la moyenne européenne. Ce sont les mêmes en 2008 et en 2009 et elles sont toutes situées en Bulgarie, Roumanie, Pologne et Hongrie. En somme, la récession a avant tout frappé les régions intermédiaires, celles qui ont un PIB/habitant compris entre 50 et 150% de la moyenne européenne. Beaucoup de ces régions sont des points forts de la géographie industrielle de l'Union.

Si l'on se réfère à la population et non aux seuls cadres territoriaux, la crise ne semble pas avoir arrêté brutalement le processus de convergence. La proportion de citoyens vivant dans des régions où le PIB/habitant est inférieur à 50% de la moyenne européenne est passée entre 2008 et 2009 de 8,7% à 7,7%. En chiffres absolus, la population concernée est passée de 43,4 millions de personnes à 38,5 millions. Néanmoins, le seuil de 75% a été plus difficile à franchir. 4 régions ont franchi ce seuil, l'une est repassée au-dessous. Au final, la population vivant dans des régions dont le PIB est inférieur à 75% n'a diminué que de 0,6%. Même constat avec les régions dont le PIB/habitant se situe entre 75 et 90% du PIB moyen de l'UE27. Ces régions méritent une attention particulière puisqu'elles formeront un groupe à part dans la prochaine période de programmation. Entre 2008 et 2009, la part de la population vivant dans ces régions n'a diminué que de 0,2%.

Sur une période différente, étalée sur 3 ans, soit la base retenue pour fixer en partie l'allocation financière prévue pour la période 2014-2020, les constats ne sont pas fondamentalement différents. Dans l'UE15, une grande partie de la Grèce, de l'Italie du Sud n'ont pas connu de processus de rattrapage par rapport à l'UE27. En revanche, l'Est de l'Allemagne ne compte plus de territoire en-deçà de 75%. En Espagne, l'Estrémadure reste en deçà de ce seuil mais a connu un rattrapage de 8%. S'agissant de l'UE12, le paysage est très différent de celui qui prévalait 7 ans plus tôt. Peu de régions ont franchi le seuil de 75% mais beaucoup ont dépassé celui de 50%, notamment en Pologne, dans les Etats baltes et en Slovaquie. Sur la période 2007-2009, se dessine désormais un axe nord sud qui traverse les régions occidentales d'Europe centrale de la Pologne à la Slovaquie en passant par la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. Le tableau 3 montre qu'entre 2000 et 2002 d'une part et 2007-2009 d'autre part, un processus de convergence important a eu lieu. Les régions les plus défavorisées ont enregistré un rattrapage sensible. En 7 ans, leur part dans la population de l'UE27 est passée de 14,5% à 9%, soit 23,6 millions d'habitants qui ne relèvent plus de cette catégorie. En d'autres termes, un quart de la population polonaise, la moitié de la population slovaque ainsi que tous les habitants des Etats baltes ne relèvent plus de la catégorie la plus basse.

En revanche, le seuil de 75% semble plus difficile à franchir. La population concernée est passée de 26,9% à 24,8%, les régions ayant connu le rattrapage le plus sensible étant Bucarest, la Mazovie (ainsi que l'Andalousie en Espagne). Dans le même temps, le groupe de régions entre 75 et 90% de la moyenne européenne est passé de 10,2% à 13,8% de la population totale. En effet, certaines régions naguère plus avancées ont franchi à la baisse la barre des 90%, notamment en France et dans le Royaume-Uni. En somme, de nombreuses régions situées entre 90 et 100% de la moyenne européenne sont entre 2002 et 2009 tombées en deçà de 90%.

Même constat pour les régions situées entre 90 et 125%. Ces régions abritent 42,7% de la population européenne, contre 39,6% 7 ans plus tôt. Cette augmentation résulte principalement des difficultés économiques rencontrées par les régions qui dépassaient autrefois le seuil de 125%. Six régions italiennes et 4 régions britanniques sont notamment concernées. Dans le même temps, 3 régions seulement ont franchi le seuil de 125% à la hausse, deux en Espagne, 1 en Slovaquie. Au final, la catégorie des régions les plus favorisées n'abrite plus que 18,7% de la population européenne contre 23,3% 7 ans plus tôt.

La convergence s'est ainsi poursuivie sur fond de rattrapage des régions les plus défavorisées et recul de certaines régions les plus avancées. Cela est dû surtout au fait que les Etats baltes, la Pologne, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie ont connu un rattrapage sensible.

- Quelles politiques territoriales pour accompagner la mise en œuvre des fonds structurels ?

Le rôle des politiques territoriales est de plus en plus reconnu comme en témoigne depuis quelques années la floraison d'ouvrages, d'articles consacrés aux politiques territoriales, au rôle des villes etc. Dans son rapport à la Commission européenne, Fabrizio Barca (2009) s'était fait l'écho de ces réflexions en lançant un plaidoyer en faveur des « *place-based policies* ». En Europe centrale, le défi est double : d'une part trouver une nouvelle gouvernance reposant notamment sur un partenariat entre les différents échelons de pouvoir avec des acteurs qui se font confiance ; d'autre part, mettre en œuvre des politiques territoriales innovantes qui ne se réduisent pas à construire des routes, des business parcs, des agences de développement, plus généralement de redéfinir le rôle de la puissance publique. Qu'en est-il dans les faits ? On observe ici et là des acteurs locaux très dynamiques, des projets novateurs mais dans l'ensemble, la réflexion stratégique sur les territoires pourrait être plus élaborée, les solutions techniques moins classiques.

Le risque ici est que la région soit dans une logique de rattrapage fondée sur des préceptes de plus en plus souvent dépassés en Europe occidentale, s'appuyant sur des industries dont l'avenir est incertain, tout en ayant des taux d'absorption des fonds européens très rassurants. Un parallèle avec les années 30 peut être instructif. Jusqu'au début des années 30, certaines régions de l'Europe centrale avaient rattrapé leur retard et étaient même plus développées que beaucoup de régions ouest-européennes. Ce résultat avait été obtenu grâce à des capitaux ouest-européens, à un outil industriel importé de l'Ouest, à une spécialisation dans certains secteurs qui commençaient à être jugés dépassés à l'Ouest. En somme l'objectif du rattrapage était en passe d'être atteint mais sur des bases déjà en partie obsolètes. La politique de cohésion peut-elle créer les conditions nécessaires à une véritable modernisation technologique et institutionnelle ?

- Le rôle de la politique de cohésion

La politique de cohésion s'avère être une politique d'équipement efficace, un outil indispensable pour la mise en œuvre de l'acquis (notamment dans le domaine de l'environnement), un moyen pertinent de remettre en cause les logiques verticales dans les administrations. Mais son rôle comme levier pour la transformation des systèmes socio-économiques reste à préciser.

- Quels enseignements du précédent irlandais ?

Quel impact pourraient avoir les fonds structurels en Europe centrale ? Seule certitude : aucun lien mécanique ne prévaut entre l'afflux des fonds européens et le taux de croissance des Etats bénéficiaires. Les précédents élargissements en témoignent et fournissent d'autres enseignements précieux. Premier constat : dans le cas du pays régulièrement cité en exemple (Irlande) comme dans celui régulièrement cité en contre-exemple (Grèce), quinze années se sont écoulées après l'adhésion sans qu'une césure évidente apparaisse dans la courbe du taux de croissance. Deuxième constat : les politiques suivies sont, sinon plus importantes que les fonds européens, du moins essentielles pour valoriser ces derniers. Entre 1991 et 2000, l'Irlande a connu un taux de croissance de l'ordre de 8%, le

Mezzogiorno de 1%. Et au cours de cette période le PNB/habitant de l'Irlande est passé de 77% à 116% de la moyenne européenne, celui du Mezzogiorno est demeuré autour de 70%. Comment expliquer ces différences ? Les fonds alloués par habitant étaient en Irlande 4 fois supérieur à ceux du Mezzogiorno en 1991, 40% plus élevé en 2000 et 25% moins élevé entre 2000 et 2006. D'autres facteurs ont néanmoins joué un rôle plus important.

L'Irlande a développé une stratégie d'attraction des investissements étrangers, a concentré les fonds sur l'éducation et la formation dans des secteurs qui étaient privilégiés par les investisseurs. La variable démographique a également eu son importance. La population jeune, qui naguère émigrerait, est devenu un réservoir appréciable pour l'économie nationale de même que la main d'œuvre féminine qui restait traditionnellement en dehors du marché du travail. Une fiscalité avantageuse, un système d'éducation rénové (66% des personnes âgées de 25 à 34 ans étaient diplômées en 1996 contre 30% de la classe d'âge 55-64 ans), un consensus entre les forces politiques sur une nouvelle politique fiscale, la négociation d'un « programme pour le renouveau national » entre employeurs, syndicats, politiques ont été autant de facteurs qui invitent à ne pas surestimer l'impact de la politique régionale (Barry, 1999). Celle-ci a néanmoins été judicieusement intégrée à la stratégie d'investissement du pays dans les technologies et dans l'éducation. Les PND (Plan National de Développement) successifs ont depuis 1989 (jusqu'en 1999, aucun découpage par région ne fut appliqué) accordé la priorité aux ressources humaines qui ont concentré jusqu'à 30% des fonds utilisés (fonds structurels + cofinancements nationaux) même si des moyens ont naturellement été également alloués aux infrastructures de base et au soutien aux entreprises. Surtout, la logique pluriannuelle des fonds a permis à l'ensemble des acteurs de penser le développement sur le moyen terme.

S'agissant de l'Europe centrale, le montant de l'aide de pré-adhésion et les montants alloués dans le cadre de la première période de programmation (réduite à 2004-2006) furent trop faibles pour qu'un impact significatif puisse être observé. Les sommes prévues dans le cadre de la période de programmation 2007-2013 sont, elles, conséquentes : près de 170 milliards € dont 67 milliards pour la seule Pologne. Néanmoins, près d'une cinquantaine de milliards (soit 28%) ont été pré-affectés à la protection de l'environnement et notamment à l'assainissement des réseaux d'eaux afin de satisfaire les exigences communautaires. L'autre dotation importante concerne les transports (plus de 52 milliards) dont l'impact sur le développement économique dépend de nombreuses variables. En outre, certains pays ont consacré des moyens importants au secteur de la santé (Slovaquie), à l'administration de sorte que les montants bénéficiant directement au développement économique sont finalement modestes. En revanche, certaines implications de la mise en œuvre de la politique régionale sont apparues en matière de gouvernance et de pratiques d'aménagement.

- Le rôle de la politique régionale dans la modernisation de la gouvernance

La notion de planification est sortie discréditée de la période communiste et la loi du marché est apparue, dans les débuts de la transition, comme un moindre mal voire comme la solution à tous les défis. La liberté retrouvée des pouvoirs locaux fut perçue comme un acquis essentiel des révolutions conduites de sorte que l'émiettement communal menace désormais (96% des communes tchèques ont moins de 5 000 habitants). En termes d'aménagement du territoire et de développement local, les nouveaux Etats membres sont ainsi confrontés non seulement à une pénurie de moyens, à une défaillance des systèmes de gouvernance mais aussi à des représentations héritées du passé communiste ou forgées en réaction à ce dernier.

Or, l'absorption des fonds européens implique une succession d'étapes, de la rédaction d'une stratégie nationale de développement, à l'énoncé des règles administratives et financières à respecter par les porteurs de projets en passant par la rédaction de plusieurs plans de développement sectoriels et régionaux. La durée même des périodes de programmation (7 ans) invite à valoriser une réflexion prospective et une action planifiée sur la durée qui prenne acte de l'intérêt commun au-delà des mandats électoraux. Or, au niveau local et surtout au niveau central une logique du court terme prévaut souvent d'autant que la trame des chapitres de l'acquis communautaire qui impliqua une continuité sur près d'une décennie lors des négociations d'adhésion ne structure plus l'action publique.

L'eupéanisation après l'adhésion, lorsque la Commission européenne ne dispose plus de la capacité de contrainte qui est la sienne lors des négociations, s'avère compliquée. Dans ce contexte, la politique régionale européenne joue un rôle précieux dans le processus d'apprentissage et de création de nouvelles règles. Cette politique a pour originalité d'utiliser des trois canaux principaux par lesquels l'Union exerce son influence sur son territoire : la norme, le financement, la diffusion des pratiques.

La norme n'est à première vue guère contraignante. Le chapitre consacré à la politique régionale dans l'acquis communautaire est bref. Aucun modèle administratif n'est imposé. La Commission exige simplement que soit mis en place un système institutionnel national au sein duquel les compétences sont clairement établies ainsi que des entités administratives régionales (sans qu'il s'agisse nécessairement d'organes exécutifs) d'une taille comparable à celles qui existent au sein de l'Union (NUTS). En revanche, comme nous l'avons vu plus haut, l'absorption des fonds européens implique logiquement que la législation communautaire soit respectée. La mise en œuvre des projets implique également des partenariats puisque chaque programme doit bénéficier d'un co-financement de la part de l'Etat bénéficiaire (Etat ou collectivité territoriale).

Enfin, la politique régionale européenne influe sur l'activité administrative des nouveaux Etats membres en conditionnant l'obtention des fonds au respect de certains principes. Le principe de l'évaluation, peu pratiqué dans l'Union, y compris dans les Etats arguant d'une tradition administrative bien établie, a ainsi été peu à peu imposé. Il se heurte à des contraintes méthodologiques fortes mais invite à un débat fécond et ancre dans la conscience des acteurs l'idée que toute action de la puissance publique doit être justifiée à l'aune de critères aussi objectifs que possible. La mise en œuvre de la politique régionale implique que soient conçus des plans de développement pluri-annuels, des partenariats entre tous les acteurs publics et privés impliqués et que les priorités adoptées à l'échelle de l'Union (notamment en faveur du développement durable) soient transcrites dans les choix adoptés. Pour des administrations rompues aux logiques sectorielles verticales, cette approche stratégique et partenariale du développement et de l'aménagement des territoires s'apparente à une révolution des pratiques.

À l'échelle régionale comme à l'échelle nationale, l'effet de levier des fonds structurels est donc significatif. Pour la préparation des documents comme pour la réalisation des projets, l'entente entre les acteurs est indispensable. À la logique verticale qui caractérise le fonctionnement du système de gouvernance à l'échelle nationale comme dans la relation Etat-collectivités locales doit se substituer peu à peu une logique horizontale, moins formalisée, dans laquelle des collaborations se nouent autour de projets concrets. Ce sont ainsi les pratiques et les priorités qui évoluent sous la contrainte, non pas de l'acquis mais des dispositions régissant l'attribution des fonds structurels. Faute de capacités financières ou administratives suffisantes, les moyens disponibles risquent de ne pas être utilisés dans les délais et être, par voie de conséquence, perdus. Dans les nouveaux Etats membres appelés à recevoir des sommes significatives dans un contexte de rigueur (en raison notamment des délais ambitieux fixés pour l'adhésion à la zone euro), la politique régionale devrait ainsi apparaître clairement pour ce qu'elle est : non pas une subvention mais un outil de modernisation de la gouvernance et un levier pour le développement.

Une partie de la littérature consacrée à la mise en œuvre de la politique régionale en Europe centrale insiste sur les lacunes administratives et juridiques dans les nouveaux Etats membres, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale, et qui sont susceptibles de limiter la capacité de ces pays à consommer les fonds européens. Sur ce point, la période 2004-2006 se clôt sur un bilan positif puisque tous les nouveaux Etats membres ont consommé au minimum 85% de l'enveloppe qui leur avait été accordée. Les réserves exprimées sur la capacité des administrations bénéficiaires ne sont pas pour autant infondées dans la mesure où la période suivante (2007-2013) prévoit des montants nettement plus conséquents à absorber.

Dans le cadre de la politique régionale européenne, l'élaboration des stratégies, des programmes permet de mobiliser des ressources humaines, de sensibiliser administrations locales et centrales et d'apprendre à penser sur le long-terme. L'Etat post-communiste est appelé à jouer un rôle, non pas

moindre mais nouveau dans lequel, selon la formule de Michel Crozier (1986), « il ne s'agit plus de faire prévaloir l'intérêt général, mais de faire émerger un consensus suffisant autour d'une vision acceptable de l'intérêt général par ceux qui auront à le mettre en œuvre dans leurs décisions. Ce qui implique de se centrer non plus sur la décision, mais sur les processus de son élaboration, sur sa mise en œuvre et sur les résultats qu'elle obtient ». Cette pratique du partenariat, de la coopération horizontale, du fonctionnement en réseau plutôt qu'en silo va à l'encontre de la culture politico-administrative des régimes précédents.

La modernisation des institutions demande toutefois du temps. En 2006, la Banque mondiale dressait un bilan peu flatteur des administrations d'Europe centrale. Si les trois Etats baltes avaient à ses yeux modernisé leur système et leurs pratiques, les réformes adoptées par la Hongrie, la République tchèque et dans une moindre mesure la Pologne ne lui paraissaient guère convaincantes. Sur le plan du management, seuls 2 pays (Lituanie, Lettonie) avaient selon elle développé des pratiques transversales dans l'activité ministérielle. La situation en matière de ressources humaines lui semblait dans presque tous les pays préoccupante en raison de l'importance des affiliations ou des fidélités politiques dans les nominations. Les conditions de la mise en place d'une administration capable de rivaliser avec le secteur privé, fondée sur le professionnalisme et récompensant les mérites de chacun n'étaient, selon elle, réunies dans aucun nouvel Etat membre.

La mise en œuvre de la politique régionale apparaît ainsi comme un révélateur des défaillances dans la gouvernance des nouveaux Etats membres et, par voie de conséquence, comme un levier puissant pour sa modernisation. Au fond, depuis la fin des négociations d'adhésion, cette politique est l'unique moyen pour la Commission d'appliquer le principe de conditionnalité qui permet d'exercer une pression sur l'Etat partenaire. Comme nous l'avons vu plus haut, les fonds structurels ne sont en effet pas une subvention garantie. Ils ne sont versés aux Etats bénéficiaires que si les projets sont conduits de manière satisfaisante et dans les délais. Dans le cas contraire, ils ne sont pas accordés et les paiements effectués doivent être remboursés.

Les négociations d'adhésion impliquaient une coopération interministérielle quotidienne souvent centralisée au niveau du Premier ministre et relayée au Parlement par des dispositifs permettant une activité législative rapide. La mise en œuvre des fonds structurels apparaît comme le second test, après celui des négociations d'adhésion, de la capacité des acteurs administratifs à travailler selon des logiques transversales. Ce nouveau test paraît même plus exigeant en raison du nombre plus élevé des personnels impliqués et de la nécessité d'associer les acteurs locaux et régionaux. Dans certains nouveaux Etats membres, l'acquis des négociations s'est-il dissipé ? Pour les négociations d'adhésion menées dans l'urgence, les Etats candidats ont valorisé des équipes ou des structures ad hoc et ont fréquemment confié la gestion des fonds de pré-adhésion (eux-mêmes administrés à Bruxelles par une DG différente de celle en charge des fonds structurels) à des agences ou à des services peu intégrés dans l'architecture des ministères. De nombreuses exigences formelles ont été satisfaites d'autant plus aisément que le formalisme caractérisait la culture administrative de la période communiste.

Au final, la législation européenne a été adoptée mais l'absence de perspectives alléchantes dans les fonctions publiques locale ou nationale a conduit à une perte des compétences au profit du secteur privé ou ... des institutions communautaires. Le processus d'adhésion s'est conclu sur un succès sans que les conditions d'une véritable intégration des politiques communautaires soit partout garantie. En outre, dans le jeu qui permet la consommation des fonds structurels, tous les acteurs redéfinissent leur rôle : les appareils d'Etat qui devaient naguère s'effacer derrière le Parti comme les pouvoirs locaux et régionaux aussi réticents à voir l'Etat déléguer de ses responsabilités que d'imposer ses choix. Enfin, les risques de corruption demeurent élevés même si certains pays ont pris des initiatives en la matière. Des pratiques illégales ont ainsi abouti à des tensions entre l'UE d'une part, la Bulgarie et la Roumanie d'autre part, tensions susceptibles de provoquer une suspension du versement des fonds européens.

- Une montée en puissance de l'échelon régional ?

La mise en œuvre de la politique de cohésion a-t-elle renforcé le poids des autorités régionales dans des pays traditionnellement centralisés ? La création d'entités NUTS 2 imposée par l'acquis communautaire pourrait laisser croire que l'UE a fortement appuyé les dynamiques de décentralisation souhaitées par les élus locaux. La réalité est plus complexe. Seule la Pologne a créé de véritables exécutifs régionaux et le périmètre retenu pour ces derniers a été celui des entités statistiques NUTS 2. Si depuis 1989, la plupart des pays d'Europe centrale ont connu un mouvement de décentralisation parallèle à celui de l'eupéanisation, les avancées ont parfois été lentes et les débats difficiles en raison de traditions centralisatrices fortes.

En Roumanie, en Bulgarie, la création des niveaux NUTS 2 exigée par l'acquis communautaire n'a pas abouti à la mise en place d'exécutifs régionaux. En Roumanie, les 41 départements (auxquels s'ajoute Bucarest) sont animés par un Conseil départemental élu pour 4 ans et un président qui détient le pouvoir exécutif. Les 8 régions NUTS 2 ont été dotées d'une Agence régionale de développement. Elles s'apparentent à des conglomérats de 4 à 6 comtés dépourvus de personnalité juridique et un débat s'est engagé sur l'évolution de ces entités en véritables exécutifs. Dans ce pays, la culture politique est marquée par une tradition centralisatrice inspirée par le modèle jacobin français et présente depuis le 19^{ème} siècle (Hitchins, 1996). Néanmoins, des identités régionales fortes dans des provinces ayant disposé dans le passé d'une certaine autonomie (en Moldavie, en Transylvanie) nuancent cette tradition. Au cours de la période communiste, la tradition centralisatrice a été renforcée et n'a que partiellement été remise en cause dans la nouvelle Constitution de 1991. Une nouvelle organisation administrative a toutefois été mise en place puis amendée à mesure que le pays s'est rapproché de l'Union européenne. La Constitution de 2003 a ainsi renforcé la décentralisation et en 2006 une nouvelle loi de décentralisation a été promulguée.

Il est vrai que les systèmes administratifs retenus renvoient à un certain rapport au territoire. En Roumanie, les partis héritiers du régime précédent ont avec l'extrême-droite mis en garde contre les « risques de balkanisation, d'éclatement de l'Etat » (Dobre, 2010) tandis que les partis pro-européens et surtout la formation représentant la minorité hongroise ont soutenu une décentralisation des compétences. La Bulgarie ne compte, elle, qu'un seul niveau de collectivité territoriale (les communes), les 28 régions étant des administrations déconcentrées de l'Etat. Pour la mise en œuvre à l'échelle régionale des fonds structurels, le territoire a été découpé en 6 régions dépourvues, là aussi, de tout embryon de pouvoir exécutif.

En Hongrie, le territoire a été divisé en 7 régions statistiques (dont les limites sont aussi celles des administrations déconcentrées de l'Etat) qui n'ont qu'un rôle secondaire dans la mise en œuvre des fonds européens. Dans chacune de ces régions, un conseil a été mis sur pied qui rassemble des élus locaux mais qui est dépourvu d'administration et dont l'unique levier est l'Agence de développement régional. Celle-ci conseille les porteurs de projets, collecte les projets mais la sélection s'opère à Budapest. Cette solution satisfait ceux qui constatent l'absence d'identités régionales marquées ainsi que les élus des villes, les représentants des 19 comtés et les députés guère pressés de voir une concurrence émergée.

Bien que de taille plus modeste, la République tchèque et la Slovaquie ont, elles, créé des entités régionales dont les compétences et les moyens demeurent modestes mais qui sont probablement appelés à se renforcer. La République tchèque comprend, elle, deux niveaux de collectivités territoriales, la commune (au nombre de 6 249) et la région (au nombre de 14). Celle-ci est animée par une assemblée régionale élue au suffrage universel direct pour 4 ans, un Comité régional composé de 9 à 11 représentants dont le président (gouverneur de la région) est élu par l'Assemblée. Eupéanisation et régionalisation sont allées de pair. En 1996 fut créé un Ministère pour le développement régional, des agences régionales de développement puis 8 entités NUTS 2 furent instituées en 1998. Finalement 14 régions furent créées. Leur autonomie fiscale est limitée puisque 35% des ressources correspondent à des impôts nationaux redistribués, 40% à des dotations et 5% à d'autres sources (Perron, 2009).

En Slovaquie, la mise en œuvre des fonds européens a également contribué à la régionalisation. Celle-ci ne s'est pas opérée à l'échelon NUTS 2, les entités correspondant à ce niveau étant strictement administratives. Elle est développée à l'échelon NUTS 3 avec la mise en place de 8 régions disposant d'un exécutif et d'une administration (et sans représentation parallèle de l'Etat). A la différence de la Pologne, les régions n'ont toutefois pas été labellisées « autorité de gestion ». En complément des programmes sectoriels, un programme régional a été conçu pour l'ensemble des régions (à l'exception de Bratislava qui relève de l'objectif Compétitivité) et qui finance des équipements non pris en charge par les programmes nationaux. Le Ministère du développement régional gère une partie de ce programme tandis que la sélection et le suivi des projets relevant de certains secteurs (le tourisme, la rénovation urbaine par exemple) ont été confiés aux régions. En somme, la période 2007-2013 est celle de l'apprentissage avant que les régions ne deviennent, à l'instar de leurs homologues polonaises, des autorités de gestion lors de la prochaine période de programmation.

En Pologne, la mise en œuvre des fonds a certes été précédée par la création d'exécutifs régionaux mais elle a fortement contribué à leur montée en puissance. Pour la période de programmation 2004-2006, la Commission déconseilla aux autorités polonaises de confier la gestion des plans régionaux aux administrations régionales. Celle-ci demeura donc à Varsovie mais les autorités régionales participèrent à la sélection des projets. Pour la période de programmation 2007-2013, chaque région gère elle-même son programme de sorte que sur les 67 milliards alloués au pays, 16 milliards (soit près du quart de la dotation accordée à la Pologne) ont été directement attribués aux régions. 2,7 milliards ont en outre été affectés à un programme spécifique destiné aux régions orientales du pays, les plus défavorisées. Le bilan provisoire établi par les services de la Commission européenne en 2010 laisse à penser que la capacité d'absorption des exécutifs régionaux est satisfaisante même si elle varie sensiblement d'une région à l'autre et d'un secteur à l'autre. Sans avoir nécessairement les moyens de cofinancer les projets, elles ont le plus souvent su assumer leurs nouvelles responsabilités, parfois avec le soutien de l'Etat.

Ce dernier a ainsi réformé les conseils d'administration des « Fonds régionaux pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau », entités dotées de compétences et de moyens financiers dans le domaine de la protection de l'environnement, afin que les régions y disposent de la majorité. Jusque-là, les services en charge de l'environnement au sein des exécutifs régionaux disposaient de peu de compétences et de peu de moyens tandis que chaque fonds régional de l'environnement et le Fonds national disposaient de ressources appréciables (fournies par diverses taxes sur les activités polluantes). Le changement introduit dans la composition des conseils d'administration des fonds régionaux a amorcé un rapprochement sensible entre ces derniers et les administrations des régions. Dans la mesure où il a été opéré avec le souci d'optimiser l'usage des fonds européens, on peut en déduire qu'ici, l'Etat a renforcé les régions au nom de l'Europe.

Le découpage des entités NUTS 2 fut pensé avec le double souci de permettre un consensus politique aux différentes échelles et d'optimiser l'usage des fonds européens. Varsovie, la ville capitale, a ainsi été, à l'inverse de la plupart des autres capitales d'Europe centrale, intégrée dans un vaste ensemble incluant les communes proches caractérisées par un niveau de développement relativement faible. Résultat : alors que les autres capitales des nouveaux Etats membres ont rapidement dû renoncer à des fonds européens abondants en raison d'un PNB/habitant élevé, la région capitale de la Pologne a pu arguer de statistiques défavorables pour rester éligible à l'objectif « Convergence » sur la période 2007-2013.

Légalement, l'astuce n'était pas indispensable, chaque Etat pouvant dissocier les entités NUTS2 du cadre géographique des régions politiques. Surtout, elle n'a pas permis – du moins jusqu'en 2010 – une consommation optimale des fonds. Si la capitale a pu obtenir des financements importants, l'ensemble de la région a souffert des difficultés de l'administration régionale à formuler une stratégie adaptée à un ensemble territorial aussi disparate. Au final, le taux d'absorption dans la région-capitale est en 2010 l'un des plus faibles du pays.

Varsovie n'est pas un cas unique. En Slovaquie, la seule région à avoir subi un dégage­ment d'office pour la période 2004-2006 fut la région-capitale. Les mesures envisagées s'avèrent inadaptées au tissu économique. La ville-capitale souhaitait des moyens conséquents en faveur de l'innovation, les villes et villages des environs souhaitaient que la priorité soit accordée aux infrastructures de base, notamment aux transports. C'est ainsi qu'on aboutit à ce paradoxe dans plusieurs nouveaux Etats membres : les régions capitales qui sont les principales bénéficiaires de la transition sont les mauvais élèves de la politique régionale.

Faut-il invoquer les arguments de la longue durée, une référence aux partages de la Pologne entre les Empires allemand, austro-hongrois et russe ? Longtemps sous tutelle russe, la région n'aurait pas bénéficié de conditions favorables pour l'émergence d'une société civile forte. L'argument ne peut être écarté d'office. Les frontières des partages modèlent encore aujourd'hui la géographie électorale. En Silésie, la limite entre les régions demeurées sous tutelle russe et celles sous tutelle allemande reste de nos jours un clivage sur le plan socio-économique (dont rend notamment compte la géographie du chômage dans la région). D'autres facteurs jouent toutefois un rôle au moins aussi important. En Mazovie, l'instabilité a prévalu durant plusieurs années, à la fois au sein du pouvoir exécutif et dans l'administration. Comment dans ces conditions capitaliser l'expérience et forger des consensus entre acteurs ? L'hétérogénéité du territoire est, il est vrai, un obstacle important. Associer la ville-capitale et ses environs peut se justifier dans une logique de région métropolitaine au sein de laquelle les centres urbains voisins de la capitale bénéficient du développement de celle-ci.

Dans les faits, l'héritage des décennies passées, les structures de gouvernance existantes comme la forte concentration géographique des IDE sur la ville capitale ont concouru à entretenir un clivage entre la ville-capitale et son environnement. Les intérêts et les besoins diffèrent malgré des interactions fortes construites principalement sur les migrations pendulaires.

Au final, l'adhésion à l'Union européenne a incontestablement accéléré les processus de décentralisation en Europe centrale mais le rôle des Etats reste prédominant. Lorsque le niveau régional est institutionnalisé, le territoire est de taille modeste (cas de la République tchèque) et/ou n'est pas doté des compétences et des moyens dont disposent d'autres régions en Europe. La Pologne est ici un cas particulier, un cas qui témoigne que la décentralisation peut être vertueuse puisqu'en 2010 la Commission considérait que la plupart des régions géraient mieux les fonds européens que l'Etat¹⁰.

A l'heure où l'action locale est prônée dans la littérature consacrée au développement (« place-based policies »), cette absence d'un échelon régional fort dans la plupart des pays d'Europe centrale peut surprendre. Les processus de décentralisation sont-ils appelés à se poursuivre au cours des prochaines périodes de programmation ? L'hypothèse est plausible. Le seul fait qu'un cadre régional ait été constitué encourage les acteurs à coopérer entre eux, à promouvoir leur territoire de sorte que la formation progressive d'exécutifs régionaux reste pour l'avenir une hypothèse crédible. Pour la période 2007-2013, le Portugal qui privilégiait jusque-là une approche nationale, a ainsi consenti à régionaliser davantage la gestion des fonds, notamment dans les domaines relatifs à la stratégie de Lisbonne. En Finlande, la mise en œuvre de la politique régionale a accéléré la création d'un niveau administratif sub-national (Kinnunen, 2004). En somme, l'acquis communautaire en matière de politique régionale n'impose aucun système administratif particulier mais la mise en œuvre des fonds avec les prescriptions attenantes agit comme un puissant facteur de transformation des pratiques.

- Une lente européanisation des pratiques en matière d'aménagement du territoire

Les fonds structurels permettent d'inventer une politique nouvelle intégrant la doxa en matière d'aménagement du territoire dans ce domaine dans les pays développés. L'on peut parler d'une européanisation des politiques d'aménagement du territoire pour signifier, non pas que tous les Etats membres adoptent les mêmes normes et les mêmes choix, mais qu'un processus est à l'œuvre dans

¹⁰ Entretien de l'auteur à la Commission européenne.

lequel des pratiques, des approches, des solutions se diffusent lesquelles peuvent, dans le cas d'Etats en transition, contribuer à la refondation des systèmes de gouvernance. Cet accent mis, non pas sur l'harmonisation, mais sur les processus confère toute sa pertinence à la définition proposée par C. Radaelli (2000) de l'eupéanisation, à savoir : « a set of processes through which the EU political, social and economic dynamics become part of the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies ».

Pour l'Europe centrale et pour la période 2007-2013, les premières années de la mise en œuvre de la politique régionale relèvent néanmoins davantage d'une logique d'équipement que d'une logique de développement. Certes, des différences s'observent entre nouveaux Etats membres. En Slovaquie, les transports absorbent 25% de l'enveloppe communautaire, l'environnement 18% (notamment pour la gestion et le traitement de l'eau) mais 28,5% des fonds ont été alloués à la recherche et à l'innovation. L'effort en faveur des PME est l'un des plus significatifs en Europe centrale (17,6% des fonds). Néanmoins, presque partout, la remise en état des infrastructures de base s'est imposée comme une priorité. Cette rénovation des infrastructures ne s'est pas toujours passée sans difficulté, notamment dans le secteur des transports où l'on peut recenser plusieurs exemples illustrant les modalités et les difficultés de l'eupéanisation des pratiques en matière d'aménagement des territoires.

En Pologne, pour la période 2004-2006, le Ministère des transports proposa des projets dont la conception remontait à la période communiste. La préparation technique de ces projets étant avancée, la consommation des fonds devait s'en trouver facilitée. Ces projets reflétaient toutefois le choix stratégique de la période communiste au cours de laquelle la Pologne avait la vocation d'un pays de transit entre l'Est et l'Ouest. Or, les flux nord-sud, notamment en raison des mobilités internes au pays sont désormais plus importants que les flux Ouest-Est et la connexion entre la capitale et les principales grandes villes du pays apparaît urgente. En outre, les autorités polonaises avaient prévu des investissements massifs dans la partie orientale du pays pour deux raisons : le sous-développement des territoires situés à l'Est de Varsovie d'une part, la volonté de reconnecter le territoire polonais à l'Ukraine d'autre part. Au motif que les fonds devaient être prioritairement dépensés dans des projets reliant la Pologne au marché unique, sur des axes où les flux sont en forte croissance, la Commission a souhaité et obtenu que les plans soient revus. Elle a toutefois insisté pour que l'axe Via Baltica (vers les pays baltes) soit privilégié. Certains projets routiers ont par ailleurs été retardés en raison de procédures d'appels d'offre non conformes au droit européen ou d'une législation nationale décourageant l'expropriation ou encore d'entorses aux exigences européennes en matière environnementale.

En revanche, la Commission européenne a eu plus de difficultés à imposer que les projets ferroviaires bénéficient d'autant d'efforts que les projets routiers. Ces derniers sont plus faciles à mettre en œuvre, plus visibles pour les acteurs politiques et quelques uns des nouveaux Etats, faute d'avoir une vision centre-européenne de leur système de transports, ont argué de leur taille trop petite pour investir dans la solution ferroviaire. En Pologne, ce sont les difficultés internes de la société nationale des chemins de fer qui ont provoqué un retard significatif dans la consommation des fonds européens.

La Commission européenne peut ici arguer que les règlements européens contraignent les Etats membres à des investissements conséquents dans des solutions innovantes et moins émettrices de carbone que le transport routier. Sous réserve d'un inventaire plus détaillé et possible uniquement au terme de la période de programmation 2007-2013, il apparaît toutefois que les pays d'Europe centrale ont avant tout eu recours à des solutions classiques telles que la construction de routes. Des solutions novatrices ont certes été mises en œuvre en République tchèque (dans le transport routier) et en Slovaquie (dans le transport aérien), plus tardivement en Pologne (installation en 2010 de bornes de recharge pour les véhicules électriques) mais elles demeurent peu répandues alors qu'elles se diffusent rapidement à l'Ouest du continent. Le manque d'infrastructures de base dans plusieurs régions peut justifier la priorité accordée au secteur routier mais les orientations que prennent désormais les politiques de mobilité dans les anciens Etats membres (mobilités douces, ferroutage, intermodalité, etc.) se reflètent peu dans les documents de planification en Europe centrale et dans les projets adoptés.

Dans d'autres domaines, le souci d'équiper le pays, en recourant le cas échéant à des solutions techniques peu innovantes, a prévalu sur la volonté de dépasser la simple logique de rattrapage. La lutte contre les risques d'inondation est ainsi souvent passée par la rénovation et la constitution de digues qui présentent l'inconvénient d'accélérer la vitesse des débits en cas de crue et ne font que reporter l'impact de celle-ci sur les communes situées en aval. De même, dans la gestion des déchets, la construction d'incinérateurs (notamment dans les grandes villes) a souvent prévalu sur la mise en place de politiques de recyclage (10% environ des déchets sont recyclés en Europe centrale contre 50% dans les Etats les plus performants d'Europe occidentale).

En somme, les fonds structurels permettent de moderniser les infrastructures de base. Dans le domaine des transports comme dans celui de l'environnement, l'heure est toutefois en Europe occidentale à la valorisation de politiques intégrées qui exigent outre des investissements en dur une modernisation institutionnelle et des capacités de planification stratégique. Les fonds européens, utilisés intelligemment, permettent de telles options mais ne les imposent pas. La Commission dispose d'instruments juridiques pour encourager l'adoption de solutions innovantes (notamment plusieurs directives dans le domaine de l'environnement) mais même si les projets les plus coûteux exigent un examen au cas par cas (la majorité des projets s'inscrivent dans les documents stratégiques approuvés en amont), elle dispose d'un pouvoir limité.

La crise intervenue en 2008 ne semble pas avoir changé la donne. En matière de développement durable, le secteur de l'habitat est particulièrement important puisqu'il fut l'un des plus affectés par la crise. Il est en outre responsable de 40 % de la consommation énergétique de l'UE et le secteur de l'éco-innovation compte principalement des PME, une catégorie d'entreprises vulnérables à l'assèchement du crédit. En outre, les fonds structurels fournissent en théorie aux nouveaux Etats membres des moyens leur permettant de moderniser leur parc immobilier. Ce sont toutefois les Etats les plus avancés en la matière (RFA, Espagne, Suède par exemple) qui ont pris à partir de 2008 les mesures les plus significatives dans l'UE en faveur de l'efficacité énergétique, la France engageant un processus de rattrapage significatif.

En Europe centrale, des ajustements législatifs ont été adoptés (Pologne, Bulgarie). La République tchèque a pris des mesures d'accompagnement dans le cadre des fonds structurels (elle a également ciblé les ménages les plus modestes) et a adopté un plan d'action en matière d'efficacité énergétique. La Lituanie et la Lettonie ont actualisé le leur. Néanmoins, des solutions techniques classiques ont été le plus souvent adoptées. En Pologne, l'efficacité énergétique n'a fait l'objet que de 5 projets entre 2007 et 2009 d'un montant total de 7 millions d'euros (Commission européenne, 2009). Au final, les dispositifs complets associant encouragements fiscaux, politiques de formation, modernisation du cadre juridique qui sont probablement les plus efficaces sur le long-terme restent l'apanage de quelques anciens Etats membres. Pourtant, en Europe centrale, la question de l'efficacité énergétique revêt une importance stratégique pour la sécurité et l'indépendance des Etats. Le charbon y joue encore un rôle important dans le bilan énergétique (il est utilisé à 95% pour la production d'électricité en Pologne) et l'unique alternative à court-terme est une hausse des importations de gaz en provenance ... de la Russie. Un recours accru à l'énergie nucléaire est envisagé dans certains pays mais à court et moyen-terme, le rôle du charbon ne devrait décliner que progressivement. L'efficacité énergétique constitue par conséquent un moyen essentiel pour réduire les émissions de carbone à moyen-terme sans dépendre pour autant massivement des importations de gaz russe.

Dans les deux domaines du transport et de l'habitat, il apparaît que la contrainte imposée par la Commission européenne (à travers les règlements régissant l'usage des fonds structurels ou certaines directives, notamment dans le secteur énergétique) ne permet qu'à la marge la diffusion en Europe centrale des solutions les plus innovantes. Il est vrai que la Commission comme les nouveaux Etats membres ont un intérêt commun : veiller à un taux de consommation satisfaisant des crédits dans les délais alloués (au titre de la règle N+2). Au final, le développement durable reste encore peu valorisé en Europe centrale alors même que les fonds structurels permettent en théorie de conduire des politiques intégrées, répondant à la fois aux investissements techniques nécessaires et aux besoins en

qualifications. Les recommandations du rapport Barca, suggérant qu'une conditionnalité plus forte soit imposée, que les documents stratégiques soient davantage concertés apparaissent ici pertinentes, sous réserve d'une dotation conséquente de la Commission en personnel (Barca, 2009).

En attendant, l'eupéanisation des législations s'opère et les projets ne manquent pas en matière d'infrastructure mais l'eupéanisation des pratiques, à savoir l'adoption de solutions innovantes, dans le domaine de l'environnement comme dans celui des transports tarde.

Au final, si le bilan provisoire des nouveaux Etats membres dans la mise en œuvre de la politique régionale est jugé satisfaisant par la Commission européenne (à l'exception des pays entrés en 2007), un état des lieux complet n'est guère possible en 2010. Même pour la période de programmation s'achevant en 2006, les audits peuvent prendre plusieurs années et de nombreux projets ont déjà été en 2010 déclarés non-éligibles aux fonds européens. Le plus souvent, des appels d'offres non conformes à la législation européenne, des études d'impact environnemental trop légères sont la cause de ces corrections imposées par les services de la Commission européenne. Ces audits sont suivis avec attention par les nouveaux Etats membres qui restent responsables du bon usage des fonds européens quelque soit le niveau de décentralisation consenti. Ils importent également à la Commission européenne qui se voit reprochée par le Parlement européen de tolérer un pourcentage de projets inéligibles trop élevé (11% à l'échelle de l'Union) ainsi qu'aux Etats soucieux de réduire le budget de telle ou telle politique commune en vue de la prochaine période de programmation. En ce sens, l'avenir de la politique régionale qui absorbe environ le tiers du budget européen se joue en grande partie en Europe centrale et plus particulièrement en Pologne.

4. Les défis de la transformation économique et de la modernisation institutionnelle à l'échelle de l'agglomération de Łódź

Troisième ville polonaise par sa population, Łódź peut se flatter d'une forte tradition industrielle (dans le secteur textile) qui remonte à l'avant-guerre et à la période communiste. Dans l'ombre de Varsovie (elle n'en est distante que de 200 kilomètres), la ville comptait une importante population juive et allemande avant la guerre, population qui est à l'origine de sa gloire industrielle. La ville est depuis les débuts de la transition confrontée à la fois à une redéfinition de son identité, à une reconfiguration de son tissu économique et à une transformation de son espace urbain. La transition politique et économique ouverte à la chute du régime communiste a en effet signifié pour la ville un effondrement de son industrie textile. Celle-ci fut à la fois victime de la perte des marchés de l'Est, de la concurrence des firmes occidentales sur le haut de gamme et de celle des pays asiatiques pour les productions à faible valeur ajoutée.

- Crise industrielle et mutations urbaines en Europe centrale

La transition urbaine que vit l'Europe centrale a des traits particuliers. La privatisation inachevée du logement, l'évolution sociologique des périphéries des grandes villes, les dynamiques démographiques posent des défis qui sont spécifiques à la région. Le cadre institutionnel a certes été réformé mais sa transformation se poursuit, notamment à la faveur de la mise en œuvre des fonds alloués au titre de la politique régionale européenne. Les différences sont toutefois sensibles d'un pays à l'autre, ne serait-ce que parce que l'héritage communiste n'est pas le même partout. Il est le plus visible là où il coïncide avec un important mouvement d'urbanisation (Biélorussie, Pologne) ou lorsque le régime précédent a cédé aux attraits des projets de prestige (Berlin-Est, Moscou) et là où ses ambitions industrielles ont coïncidé avec des projets urbains (Nowa Huta en Pologne). En revanche, dans d'autres cas résumer la période communiste à une brève parenthèse, à un épisode parmi d'autres comme le défend G. Enyedi (1992) se justifie. De manière générale, la ville s'est toutefois développée dans un contexte de pénurie comme le rappellent Boren et Gentile (2007) qui soulignent la qualité médiocre du bâti et rappellent l'importance de l'économie informelle ainsi que le rôle des réseaux pour l'obtention d'un appartement. La ville socialiste porte également la marque du système politique qui prévalut durant un demi-siècle. La propriété privée était bannie, le foncier y était une ressource

rare mais sans valeur marchande, les exigences de l'industrie lourde et de l'Armée l'emportaient sur d'autres dans les politiques urbaines, lesquelles ignoraient les principes démocratiques. Compte-tenu de l'inertie des territoires, un tel héritage laisse des traces, surtout lorsque s'y ajoute une déstructuration du tissu économique.

- De la ville-champignon à la crise

Redéfinition identitaire et restructuration économique vont de pair à Łódź où la ville, qui n'a pas le passé prestigieux d'autres villes polonaises comme Cracovie ou Wrocław n'en est pas moins confrontée à son histoire. Cette dernière remonte à la décision du roi Wladyslaw Jagellio (1386-1434) en 1423 d'accorder au village le statut de ville mais la véritable date de naissance de cette ville-champignon est plus tardive. Łódź est en effet demeurée une modeste bourgade durant la Première République et même sous l'Empire prussien entre les années 1790 et 1815. En 1809, lorsqu'une première petite communauté juive s'y implanta, sa population ne dépassait pas 430 habitants. Son intégration à l'Empire russe à la suite du Traité de Vienne (1815) fut un tournant. Rajmund Rembéliński (1774-1841), Directeur de la Commission pour la province de Mazovie publia en 1830 un décret décidant l'implantation d'une industrie textile dans la ville. Pour lui, le succès de cette politique impliquait nécessairement l'afflux de compétences et de capitaux étrangers. Il fit donc appel à des industriels germaniques issus notamment des pays tchèques, leur offrit des exemptions fiscales et un accès privilégié au marché russe. En visite à Łódź en 1825, le Tsar Alexandre I encouragea cette dynamique. Plusieurs entrepreneurs s'implantèrent sur place des années 1820 aux années 1850 et devinrent des figures tutélaires de la ville. Ludwig Geyer (1805-1869) arriva de Neugersdorf (Saxe) en 1826, Karol Scheibler (1820-88) de Monschau en 1853, Kalmanowicz Poznanski, marchand textile (1785-1856) de Kowale, près de Wrocław. Ces noms sont encore aujourd'hui indissociables de l'identité de la ville tant leurs usines et leurs palais en constituent les repères. Geyer et Scheibler acquirent les surnoms de « Empereurs du coton et du lin de Łódź ».

Cette période donna suite à une autre période de modernisation, entre les années 1850 et les années 1890 avec notamment, en 1866, l'intégration à l'axe ferroviaire Varsovie-Vienne et en 1898 la mise en service du premier tram électrique dans une ville polonaise de l'Empire russe. La ville conforta au cours de cette période son image de ville textile. Près du quart des ouvriers textile de la Pologne russe était à Łódź. Les seules usines de Poznanski, Geyer, Scheibler, Silberstein, Heinzl, Kunitzer employaient près de 7 000 ouvriers. Au final, la population, de 16 000 habitants en 1850 passa à 321 000 habitants en 1900, 600 000 en 1914, soit une croissance digne de certaines villes-champignons américaines de la même époque, notamment New-York. A la fin du 19^{ème} siècle, la ville avait pris son visage définitif grâce, principalement, aux capitaux et aux industriels allemands et juifs. L'identité urbaine acquise à cette période est pour l'essentiel demeurée jusqu'à nos jours.

Cette identité repose entre autres sur les habitations modestes d'une classe ouvrière surreprésentée, sur les vastes emprises industrielles et sur les Palais adjacents dressés par les industriels. Celui de Poznanski est devenu le musée de la ville. Celui de Scheibler se dresse en face d'une demeure plus simple qui était la sienne avant que son succès ne lui permette de voir plus grand. L'identité urbaine repose aussi sur les usines imposantes édifiées en briques. De cet âge d'or, la ville a également hérité une rue droite longue de 4 kilomètres où l'aristocratie pouvait s'approvisionner dans de luxueuses boutiques : Piotrkowska.

Cet essor fulgurant n'a paradoxalement pas servi la réputation de la ville. Son industrialisation rapide alimentée par des industriels étrangers heurtait les convictions d'une certaine aristocratie conservatrice. Zygmunt Bartkiewicz (1867-1944), écrivain et journaliste associé au mouvement polonais nationaliste Démocratie nationale (Endecja) écrivit au début du XX^{ème} siècle une série d'essais dans le journal *światło* sur le thème de la « ville mauvaise » (*złe miasto*). Łódź incarnait l'exploitation capitaliste (animée par des industriels juifs et allemands) d'une classe ouvrière (composée principalement de Polonais issus du monde rural) et ainsi conduite à adopter des comportements amoraux et violents. De fait, la ville fit écho à la Révolution russe en connaissant des soulèvements jusqu'en 1907. L'écrivain Władysław Reymont dressa un portrait voisin dans son

ouvrage *Terre promise* de 1899. Les pères fondateurs de la ville industrielle, les « *Łodzermenschen* », y sont décrits comme des capitalistes sans foi ni loi, des exploiters sans vergogne. Dans l'adaptation cinématographique qu'Andrzej Wajda fit du livre en 1975, les préjugés antisémites et anti-germaniques ont disparu mais la ville y apparaît comme une cité inhospitalière pour ses propres habitants.

Au cours de la période communiste, cet héritage a été instrumentalisé pour conforter la rhétorique hostile à la bourgeoisie industrielle et au capitalisme et pour exalter les valeurs du monde ouvrier. La ville prit alors l'allure d'une métropole socialiste prolongeant certes la tradition textile (toujours grâce au débouché offert par le marché est-européen) mais résolument moderne. En témoigna la construction dans le centre d'un ensemble d'immeubles (appelés par les habitants – non sans ironie – Manhattan). L'identité multiculturelle de la ville, elle, disparut de la rhétorique officielle, non sans raison il est vrai. Les deux minorités à l'origine de son essor et d'une large partie de son paysage industriel et urbain, à savoir les populations juive et allemande n'étaient quasiment plus représentées dans la ville en 1945. De 1940 à 1944, la ville abrita le plus grand ghetto du territoire polonais, dans des conditions et avec un dénouement qui ont été vulgarisés par le romancier Steve Sem-Sandberg en 2011¹¹. Des nombreuses synagogues que la ville comptait avant guerre, il n'en reste aujourd'hui plus qu'une de petite taille, située dans une arrière-cour. Comme dans beaucoup d'autres villes centre-européennes, la destruction des Juifs a été suivie par le départ des populations allemandes. Ainsi disparurent en quelques années deux composantes clefs de l'identité socio-culturelle de la ville.

À partir 1945, le discours officiel communiste valorisa l'identité ouvrière de la ville tout en s'inscrivant dans la représentation dominante d'avant-guerre, celle d'une ville accaparée par une bourgeoisie industrielle et multiethnique. Le discours communiste pouvait ainsi prospérer sur le fond idéologique conservateur et nationaliste particulièrement développé dans la Pologne d'avant 1939. Les usines et les palais de leurs propriétaires furent nationalisés, de nombreux édifices anciens furent détruits malgré les indignations des architectes et des spécialistes d'histoire de l'Art, l'histoire de la ville ignorée d'une grande partie de la jeunesse jusqu'en 1989.

- Un déclin initié par une nouvelle ère industrielle

La transition politique et économique ouverte à la chute du régime communiste a signifié pour la ville un effondrement de son industrie textile. Celle-ci fut à la fois victime de la perte des marchés de l'Est, de la concurrence des firmes occidentales sur le haut de gamme et de celle des pays asiatiques pour les productions à faible valeur ajoutée. Les acteurs polonais de l'industrie textile ont été confrontés à la concurrence internationale au moment où la carte mondiale du secteur se recomposait sous l'effet notamment d'une fragmentation de la chaîne de valeur.

Dans le cadre de l'AMF (Accord multi-fibres), une division du travail s'était organisée confinant les pays à bas salaires à la réalisation des tâches les moins nobles. Les quotas inclus dans cet accord permettaient à l'UE de limiter des importations massives en provenance d'Asie et de développer des activités de sous-traitance avec des pays voisins comme le Maroc ou la Tunisie. La fin de l'AMF en 2005, et par conséquent de ces quotas, a provoqué une recomposition de la carte de l'industrie textile. Une nouvelle organisation de la chaîne de valeur s'est imposée, notamment aux Etats-Unis et en Europe dans le contexte d'une forte hausse des importations depuis la Chine. Certains industriels européens furent déstabilisés malgré la période transitoire de 10 ans de sorte que l'UE put suggérer à la Chine le rétablissement volontaire et temporaire de quotas pour certains produits jusqu'à la fin 2007. Les importations chinoises qui représentaient déjà 30% des importations totales de vêtements progressèrent moins rapidement, une évolution qui s'expliqua toutefois en partie par un accroissement des exportations depuis le Vietnam et le Cambodge. Au final, les importations depuis l'Asie de l'UE15 passèrent de 41% du total des importations en 1995 à 56% en 2006. Les importations en provenance d'Europe centrale et orientale passaient elles de 18 à 15%. Les voisins méditerranéens de

¹¹ Dans son ouvrage *Les dépossédés*, Robert Laffont, Paris, 2011.

l'UE perdirent également des parts de marché lors de la fin du système de quotas puisqu'ils ne représentèrent plus que 36% des importations de l'UE 15 en 2006 contre 53% en 2005 (Curran, 2008).

L'industrie textile d'Europe centrale est ainsi sortie très affaiblie de son exposition à la concurrence internationale. Le coût du travail étant déterminant dans cette industrie, les industriels et les chaînes commerciales ouest-européens ont délocalisé massivement, constatant que les coûts de transport n'annihilaient pas le différentiel salarial entre la Chine et le Sud-est asiatique d'une part, les pays proches d'autre part. Dans ce paysage nouveau, l'Europe centrale conserve des atouts. Abernathy et al soulignent notamment la solidité des dynamiques régionales en Amérique du nord et l'importance de la logistique dans la concurrence que se livrent les détaillants. Ces derniers sont en outre de plus en plus soucieux de la qualité du service fourni par les producteurs (impression, labels, packaging) (Gereffi G. and Memedovic O. (2003). En conséquence, des hubs se constituent, spécialisés dans la production de biens et de services liés (Gereffi, 2006). Certes, le schéma simple de distributeurs en quête d'économies d'échelle et s'approvisionnant en masse dans les pays à bas salaires prévaut dans certains cas. Néanmoins, il coexiste avec d'autres configurations plus complexes, dans lesquelles le détaillant souhaite renouveler son offre en modifiant rapidement le design, la couleur, l'impression en fonction du succès rencontré par l'offre proposée. Dans ces conditions, la proximité du fournisseur est cruciale et les délais sont d'autant plus courts que les magasins peuvent être directement approvisionnés par la route sans devoir s'affranchir d'opérations de transbordement. Dans ce contexte, les pays d'Europe centrale ont une carte à jouer. Des investisseurs italiens se sont ainsi implantés en Slovaquie pour y approvisionner leur marché en costumes (Smith et al, 2008). La Bulgarie et, dans une moindre mesure, la Pologne conservent une partie de leur industrie textile. Celle-ci est néanmoins en déclin et les activités qui, à Łódź, ont survécu à la crise concernent une faible part de la population active.

- Redéfinir la place de Łódź dans la géographie économique européenne¹²

Entre 1988 et 2002, Łódź fut l'une des villes polonaises à avoir connu la plus forte chute des effectifs manufacturiers (-21,5%). De nombreuses usines textiles de grande taille ont fermé, notamment Poltex (l'usine édifiée par Izrael Poznanski) à la suite de la perte des marchés de l'ex-URSS et de l'absence d'investisseurs intéressés. La main d'œuvre féminine, peu qualifiée, majoritaire dans les unités de production a eu d'autant moins de possibilités de reconversion que le tissu économique de la ville a tardé à se diversifier. Dans les années 90, l'activité textile s'était partiellement maintenue grâce aux « bazars », ces marchés informels où venaient s'approvisionner en masse une clientèle originaire principalement d'Ukraine et de Russie. Deux décennies plus tard, les acteurs du secteur textile de Łódź sont peu nombreux, spécialisés dans la sous-traitance et ceux qui font le pari de la montée en gamme conservent les activités de design sur place et sous-traitent la production en Asie.

La restructuration du tissu économique de la ville s'est opérée sur la base d'autres secteurs et sans que les autorités locales et régionales y jouent un rôle déterminant. Le principal instrument créé fut une zone économique spéciale (ZES). Les Zones économiques spéciales (ZES) ont été introduites en Pologne en 1994, principalement pour attirer des investissements étrangers dans des territoires en reconversion, afin que la capitale ne monopolise pas les flux de capitaux. Les entreprises peuvent compter sur des allègements fiscaux, des terrains peu onéreux, un accompagnement pour les formalités. Par souci de diversification, la ZES de Łódź s'est vue interdite d'accueillir des entreprises textiles, au grand dam des responsables locaux qui voyaient dans le savoir-faire local des ressources pour un renouveau de la ville. En 2006, cette interdiction fut levée, probablement trop tard pour enrayer le déclin de l'activité dans l'agglomération.

Peu à peu, la ZES est devenue le principal pour ne pas dire l'unique outil de politique économique dans la ville. Du terrain précisément circonscrit, les ZES sont en effet passées à une politique de « sous-zones » qui permet, dans les faits, d'octroyer à d'autres espaces (généralement des sites préférés par les investisseurs) les avantages réservés à la ZES. Au final, si le pays compte officiellement 14

¹² Cette partie s'appuie sur des entretiens conduits auprès d'entreprises de la ZES en 2011.

zones, 150 sites bénéficiaient en réalité des privilèges en question en 2012 et abritaient 1 millier de firmes et 210 000 salariés. Ces zones ont pour la plupart attiré de nombreux investisseurs (dont 80% sont étrangers) à l'exception notable de celles situées en milieu rural et ont ravi les entreprises bénéficiaires, notamment pour la flexibilité dont elles ont témoigné durant la crise. En revanche, le coût pour le contribuable et les effets d'aubaine (de nombreux investisseurs auraient choisi la Pologne sans les incitations fiscales proposées) n'ont pas été évalués précisément.

Dans le cas de Łódź, la zone économique spéciale ne comprend pas moins de 43 « sous-zones » réparties dans 3 régions dont ... la région capitale. L'objectif des zones étant la revitalisation des espaces touchés par la reconversion industrielle, cette dernière n'a pu bénéficier d'avantages fiscaux. Une annexe de la ZES de Łódź y a toutefois été autorisée. Les principaux secteurs représentés dans la ZES de Łódź sont la sous-traitance automobile, l'électro-ménager, les technologies de l'information. Animée par une dizaine de personnes, la zone dispose chaque année d'une stratégie de promotion destinée à la faire connaître en Europe et en Asie. La zone développe également des contacts avec les centres académiques et participe à l'animation socio-culturelle de la ville mais n'a aucune activité de recherche.

Le coût du travail est l'atout majeur de Łódź. En 2011, il était d'environ 10 000 ZL à Varsovie, de 7000 à Łódź et le coût du logement y est sensiblement inférieur. Une fois les projets d'infrastructure achevés, rejoindre Varsovie prendra 1 heure par la route, 40 minutes par le train. La ville a ainsi pu attirer plusieurs investisseurs intéressés par la proximité de la capitale et la situation privilégiée de la ville, à l'intersection des deux grands axes Est-Ouest et Nord-Sud du pays. Au final, sans qu'il y ait eu réflexion stratégique de la vocation de la ville, certaines spécialisations émergent, notamment dans la logistique et dans l'électro-ménager. Les acteurs de ce secteur apprécient en effet la proximité qui permet de se « partager » des sous-traitants invités à investir sur place.

L'entreprise I., avait investi en Chine en 2005. Mais « 4 mois d'attente pour faire arriver sur le marché européen un nouveau modèle de lave-vaisselle avec une qualité médiocre et un coût de transport élevé, ce n'est pas acceptable » explique l'un de ses responsables¹³. L'entreprise a donc opté pour les avantages de Łódź sur la plan logistique (l'essentiel de la production est réexporté vers l'Europe occidentale) et en optant pour une commune de la grande périphérie. Malgré l'éloignement par rapport à Łódź, l'entreprise a retenu cette option en raison des coûts du foncier et du taux de chômage supérieur à 20% qui laissait entrevoir une main d'œuvre abondante. Dans la réalité, le taux de chômage réel s'est avéré largement inférieur, de nombreux jeunes adultes travaillant sans être déclaré, avec des salaires supérieurs à ceux que leur proposait l'investisseur. En 2011, 75 à 80% de la production était exportée, non par vers l'Allemagne (« dans notre domaine, le consommateur allemand veut des produits allemands ») mais avant tout vers la Russie, l'Ukraine, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et le sud-est européen. L'usine construite est la plus grande du groupe. Deux centres logistiques ont en conséquence été créés. Néanmoins, le modèle économique tend à changer, le transport direct au client étant appelé à devenir la norme. Le marché russe est prometteur, connaît une forte croissance mais il est difficile en raison de la concurrence exercée par les producteurs chinois et le marché est encore trop réduit pour produire sur place. Quant à délocaliser sur place la production, les conditions d'investissement demeurent dissuasives et les temps d'attente à la frontière sont jugés trop aléatoires pour viser les marchés ouest et centre-européens depuis la Russie. S'agissant des sous-traitants, aucun contrat ne les lie à l'entreprise I. de sorte qu'ils sont concurrents entre eux et peuvent approvisionner plusieurs donneurs d'ordre.

À l'origine, la totalité de ces sous-traitants étaient italiens, à présent la moitié est polonaise. Ce sont les exigences du donneur d'ordre qui découragent de nombreux acteurs polonais. De nombreuses informations doivent être communiquées, des phases d'essai sont nécessaires. Très souvent, le processus est trop long et trop compliqué. Il reste que pour de nombreuses composants, notamment les matières premières, les approvisionnements sont centralisés au niveau du siège afin d'accroître les économies d'échelle. Ainsi, même si la Pologne est productrice d'acier, l'approvisionnement ne se fait

¹³ Entretien avec l'auteur à Łódź en 2012.

pas dans le pays, les aciéristes ne souhaitant pas modifier leurs lignes de produits pour des aciers spéciaux commandés dans des volumes relativement faibles. En matière d'innovations, chaque usine a son département de R&D (soit 60 à 70 salariés en Pologne) mais uniquement pour des ajustements techniques. Les Universités locales recherchent certes des coopérations mais elles peinent encore à proposer des solutions opérationnelles. S'agissant des marchés du travail, des tensions sont apparues sur certains corps de métiers en 2009 mais la crise a provoqué une baisse du coût unitaire du travail. Le *turnover* est faible. Les salaires représentent 5% des coûts de production, le prix des matières premières étant, lui, déterminant. L'implantation en Pologne permet de réduire les coûts salariaux mais la variabilité des taux de change est une difficulté pour la préparation des budgets.

Un acteur allemand du même secteur a bâti dans la région 3 usines et exporte entre 90% et 99% de sa production. La RFA est le premier marché. Le groupe a fait venir plusieurs de ses sous-traitants et n'accorde, lui aussi, sa confiance à des sous-traitants polonais qu'après une longue période de test. La main d'œuvre est formée dans le centre de formation dont le groupe dispose en RFA. Les autres investisseurs étrangers se sont implantés, tantôt pour exploiter la renommée des Universités de la ville dans l'apprentissage des langues, tantôt pour capitaliser sur la spécialisation croissante de la ville dans les métiers de l'informatique. Le secteur des biotechnologies croît également grâce à la présence d'hôpitaux de qualité sur place et à la proximité de la capitale pour des produits devant être transportés rapidement.

- Le rôle limité des acteurs territoriaux dans la transformation socio-économique

Les avantages alloués au sein de la ZES aux investisseurs ne sont pas anodins. Des aides d'Etat sont disponibles, soit pour co-financer de nouveaux investissements, soit pour soutenir la création d'emplois. Pour les investissements localisés dans la voïévodie de Łódź, les aides d'Etat peuvent s'élever jusqu'à 70% pour les petites entreprises, 60% pour les entreprises moyennes, 50% pour les grandes entreprises. Ces taux passent à 30% dans le cas des sous-zones situées dans la voïévodie de Mazovie et à 40% dans celles de Grande Pologne. En outre, des exemptions fiscales peuvent être accordées.

La ZES est ainsi devenue la principale actrice du développement et de l'aménagement du territoire de la région. Elle s'adapte aux souhaits des investisseurs, soit en prévoyant l'acquisition de terrains susceptibles de satisfaire les investisseurs, soit en modifiant le statut des terrains acquis. Dans ce cas, l'interlocuteur principal n'est ni la région, ni la municipalité mais le Ministère de l'économie qui, par décret, doit acter la création d'une « sous-zone ». Certaines sous-zones se réduisent à une parcelle qu'un investisseur a retenue ou sur laquelle il est implanté et qui a été intégrée à la ZES. Au final, cette forme de gouvernance sert les intérêts des communes périphériques de Łódź. La ville principale manque en effet de terrains suffisamment grands et entend développer d'autres formes d'activités. En revanche, pour les communes périphériques, l'obtention d'une sous-zone est une promesse d'emplois à l'heure même où les activités traditionnelles déclinent.

En apparence, cet outil permet de relever le défi de la reconversion économique mais soulève plusieurs questions. D'une part, la ZES apparaît déconnectée des stratégies territoriales dans la mesure où les autorités locales et régionales n'ont qu'une faible marge de manœuvre pour la définition de ses contours (hormis que chaque municipalité souhaite pouvoir disposer d'une « sous-zone »). En outre, aucun critère de sélection sectoriel n'est posé, aucune exigence n'est formulée en termes d'implication dans le tissu économique. Il est donc difficile de concevoir ces zones comme des avant-gardes de clusters sur le principe des pôles de compétitivité français ou des *Kompetenznetze* allemands. La reconversion en cluster est prônée par le Ministère de l'économie qui s'emploie à développer un cadre favorable en la matière sur la base des diverses expériences européennes. Sur place, cette évolution est perçue avec scepticisme dans la mesure où elle impliquerait une spécialisation de la zone sur un ou deux secteurs. Pour l'heure, des clusters spontanés se développent, fondés sur la proximité spatiale recherchée par les donneurs d'ordre avec leurs sous-traitants mais le tissu industriel n'a cessé de se diversifier. En outre, la composante R&D est absente de la plupart des investissements. En somme, pour la région de Łódź, la transition d'un modèle de développement fondé sur la compétitivité coûts à

un modèle fondé sur l'innovation n'est guère amorcée et recomposition de l'espace économique métropolitain est confiée de fait au marché.

- Les transformations urbanistiques : de la ville industrielle à la ville créative ?

La mutation économique s'est accompagnée à Łódź d'une transformation de l'espace urbain. Sur les nombreuses usines que comptait la ville, certaines sont demeurées à l'état de friches industrielles. D'autres ont été réinvesties par des entreprises relevant d'autres secteurs, comme l'entreprise agro-alimentaire Dakri où 70 salariés dans un site rénové qui fut Grohman's Barrels. Enfin, certaines ont été réhabilités, transformés en loft avec un succès très relatif, la clientèle aisée recherchée étant rare.

Depuis les débuts de la transition, la ville a été animée de débats sur sa vocation nouvelle. En l'absence d'une vision faisant consensus, chaque maire s'est voulu porteur d'un projet sans nécessairement avoir le temps et les moyens de le mettre en œuvre. Les ressources de la ville sont connues : son passé textile dont il reste quelques entreprises, un institut, un département universitaire consacrés à la mode, des compétences dans le secteur des biotechnologies, sa localisation à proximité des deux axes autoroutiers nouveaux susceptibles de valoriser une vocation de hub. L'aspiration à devenir une ville de foire fut toutefois contrariée, les villes pouvant arguer d'une tradition similaire dans le pays, à savoir Poznań et Kielce, ayant pris de vitesse Łódź. Les atouts culturels ne manquent pas, à commencer par l'École de cinéma qu'ont fréquenté les plus grands cinéastes polonais, les studios d'animation qui obtiennent régulièrement des prix internationaux consacrés aux films pour enfants ou encore l'Art contemporain (représenté dans un nouveau Musée situé sur le site de Manufaktura) et la nouvelle Philharmonie Rubinstein (natif de la ville).

La municipalité a ainsi tenté de jouer la carte de la « ville créative ». Hospers distingue 4 types de villes créatives selon qu'y dominent l'innovation technologique, le patrimoine historique et les aménités culturelles, la technologie et la culture, la qualité de la morphologie urbaine associée à un niveau technologique avancé. La ville post-industrielle : dans un contexte marqué par l'évolution de la demande des consommateurs. Dans la plupart des économies en croissance, on observe une élasticité : plus le niveau des populations augmente, moins la satisfaction des besoins de base (alimentation, logement) est importante dans le budget. D'autres dépenses, qui renvoient à de nouveaux besoins, émergent.

Le scénario d'une ville créative, succédant à la phase industrielle, séduit ainsi certains acteurs de la ville. Il apparaît toutefois décalé par rapport à la sociologie actuelle de la ville encore très marquée par le passé industriel avec une population peu qualifiée, qui tend à quitter la ville (Łódź est passée de la deuxième à la troisième place des villes polonaises les plus peuplées) et qui profite de l'amélioration des infrastructures pour rejoindre la capitale quotidiennement au risque de transformer Łódź en ville-dortoir.

La relation avec la capitale fait en effet débat. Dans le passé, certains maires ont privilégié une relation distante. D'autres ont au contraire souhaité structurer la relation. De fait, les deux villes ne seront plus distantes que d'une heure en 2013. À ce jour, la proximité de la capitale peut difficilement être perçue comme un atout. La proximité de Varsovie bride l'aéroport, aspire des talents exaspérés par la difficulté de la ville à concrétiser ses ambitions et ne séduit pas encore les investisseurs installés à Varsovie et inquiets de la montée des coûts dans la ville capitale. Conjurant le risque de devenir une ville-dortoir, la municipalité s'est finalement décidée à se rapprocher de la capitale. En 2012, une Convention égrenant une série d'engagements pour mieux structurer les interdépendances entre les deux villes a été signée. La liaison ferroviaire avec la capitale a été modernisée, le temps de parcours ramené à une heure trente. De manière symptomatique, c'est d'ailleurs le quartier de la gare qui a fait l'objet du projet urbanistique le plus ambitieux. La principale gare étant une gare terminus, la construction d'une gare souterraine à la place de celle-ci a été lancée afin que tous les trains, même ceux en transit, puissent l'utiliser et poursuivre le cas échéant leur route. Illustration de la difficulté de la ville à concrétiser les visions, le projet ambitieux de restructurer les quartiers avoisinants en sollicitant de grands noms de l'architecture (Frank Gehry notamment) s'est réduit à la transformation

d'une centrale électrique désaffectée en une Cité des sciences et des techniques. À défaut de se doter d'un quartier de la gare aussi moderniste et ambitieux que celui de la capitale voisine, la ville disposera d'un équivalent du Centre Copernic construit à proximité de la Vistule.

L'idée de mieux intégrer la gare à l'artère principale de la ville afin de redonner du lustre à celle-ci aurait pu aboutir à des opérations de rénovation urbaine. Faute de capacités administratives suffisantes, la ville n'a pourtant pas souhaité s'associer à un maître d'œuvre susceptible de l'assister pour une partie ou pour l'ensemble de l'opération. Celle-ci devrait donc se limiter à quelques rénovations ponctuelles, en fonction de l'acceptabilité des populations. La question de la propriété complique également la politique de rénovation urbaine. Compte-tenu de l'histoire de la ville, la restitution ou l'indemnisation des biens autrefois propriété d'Allemands ou de Juifs joue un rôle clef. Si la question des biens allemands a été réglée au niveau national, celle des biens juifs ne l'a pas été. Il en résulte des contentieux multiples soumis aux tribunaux et d'autant plus difficiles à régler que les archives n'ont pas toutes été conservées. En outre, le renouveau souhaité par les élites locales ne va pas sans tension. Dans les années 90, la Philharmonie construite par Otto Gehlig en 1806 et où jouèrent dans l'entre deux guerres Artur Rubinstein et Ignacy Paderewski fut ainsi remplacée par un bâtiment moderne malgré de vives protestations. La destruction en 2011 de la gare de Łódź Fabryczna nécessaire pour aménager la nouvelle gare souterraine fut également critiquée et réveilla le souvenir de la destruction durant la période communiste du bâtiment principal de l'autre gare, celle de Łódź Kaliska, datant de 1902 et constituant un des emblèmes de l'Art nouveau dans la région. En somme, l'absence de visions à la fois ambitieuses et réalistes s'accompagne d'une politique patrimoniale contradictoire où la valorisation de l'histoire n'exclut pas la destruction de témoignages précieux de celle-ci.

Cette tension entre présent et passé apparaît encore plus nettement dans le projet Manufaktura. Le site (270 000 mètres carré), une usine textile active jusque dans les années 90, fut reconverti entre 1999 et 2005 en un espace associant des centres commerciaux, des cinémas, un hôtel de luxe et un musée d'art moderne. Propriété de la famille Poznanski, le site remonte à 1870 fut l'un des lieux de tournage de *Terre Promise* d'Andrzej Wajda. Au-delà de la préservation de certains bâtiments, quantité de symboles, de signes rappellent le passé industriel du site et l'hôtel de luxe hébergé dans l'un des bâtiments a été reconstruit dans cet esprit, jusqu'à placer d'anciennes machines aux étages. Le succès de la reconversion du site est indéniable tant les différentes populations trouvent leur compte dans cet espace proposant à la fois une offre commerciale diversifiée et des loisirs à l'écart des axes routiers. La municipalité ne joua toutefois qu'un rôle secondaire dans le projet, l'opération étant initiée par le gouvernement central en charge de la privatisation du site. De fait, le projet n'a pas été intégré dans une vision d'ensemble de la ville. Ce nouveau centre-ville a mis en difficulté l'artère principale (Piotrkowska) où se concentre l'essentiel des magasins de proximité. Faute de vision urbaine cohérente, les fenêtres de l'hôtel de luxe donnent sur des immeubles disgracieux, non rénovés où se loge dans des conditions précaires une population défavorisée qui s'emploie à animer quelques échoppes au rez-de-chaussée pour tirer un maigre profit de l'attractivité nouvelle des lieux.

De manière plus générale, la reconstruction de l'identité de la ville s'est traduite modestement dans l'espace urbain. La revitalisation du vieux marché (*stary rynek*) a été lancée, partie la plus ancienne de Łódź du 19^{ème} siècle, autrefois siège d'une importante communauté juive. De nombreux autres projets tardent à trouver une traduction concrète. L'ensemble des maisons ouvrières (quartier de Księży Młyn), construit dans les années 1860-1870 sur le modèle des Bedford Park (près de Londres) demeure ainsi, faute d'un accord avec les occupants, dans un état délabré. À proximité immédiate, le complexe industriel a été en partie rénové et transformé en lofts luxueux. Symbole d'une transition difficile vers l'idéal de la ville créative, les acquéreurs ont été rares et la société gestionnaire a fait faillite en 2011.

Au final, si la ville dispose d'un parc de logements encore substantiel, elle est confrontée au manque de ressources, au refus des populations de rénover ou de quitter leurs appartements et aux réticences des propriétaires privés. Dans ce contexte, une rénovation très partielle, limitée à quelques immeubles

a jusqu'à présent tenu lieu de projet de rénovation urbaine. Dans cette difficulté de forger un projet cohérent pour le centre se trouve l'une des raisons de l'étalement urbain.

- Attraction des proches périphéries, déclin du centre : l'étalement urbain est engagé

L'étalement urbain est une tendance structurelle dans toute l'Europe (l'espace occupé par les villes dans l'UE a gagné en surface l'équivalent du Luxembourg en une vingtaine d'années) et ses conséquences négatives font l'objet d'une vaste littérature. En Europe centrale, le phénomène n'est pas nouveau. En Hongrie, dès 1987, la croissance démographique de l'agglomération est devenue supérieure à celle de la ville. Il a néanmoins pris une tout autre ampleur avec la libéralisation du marché foncier et l'usage accru de l'automobile dans les années 1990.

La ville communiste ne connaissait pas la différenciation sociale typique de nombreuses villes ouest-européennes. Les classes sociales les moins favorisées habitaient à la fois dans des immeubles sans charme de la périphérie où elles côtoyaient des populations privilégiées et dans de vieux immeubles des centre-villes généralement peu entretenus. La transition post-communiste a bouleversé le paysage, en premier lieu dans les grandes métropoles les plus exposées aux changements économiques et sociaux introduits par l'économie de marché. Une péri-urbanisation s'est opérée. Cette migration d'une partie de la population des centre-villes vers les périphéries est pour beaucoup un trait majeur de la transformation urbaine (Boren et Gentile, 2007). Nouvelle étape vers un espace urbain de plus en plus inégalitaire pour les uns (Weclawowicz, 1997), l'étalement urbain résulterait en réalité selon d'autres d'aspirations communes à différentes couches sociales. A moins qu'il faille distinguer différentes séquences. Au cours de la première décennie de la transition, diverses couches sociales aspiraient à quitter les centre-villes. Depuis, l'extension des villes, notamment sous la forme d'un habitat pavillonnaire ou de résidences fermées, est avant tout l'apanage de classes sociales favorisées (Hirt, 2007).

À Budapest, les gagnants de la transition s'installent sur les collines verdoyantes de Buda. Les salariés repoussés du centre par la hausse des loyers s'installent plus loin au nord-est où le cadre attrayant demeure accessible et au sud-ouest pour les ménages les plus modestes. Dans ces différentes localités, les péri-urbains sont rejoints par des migrants provenant d'autres régions hongroises et en quête de travail. Cette péri-urbanisation, source de congestion, de pollution et de tensions sur la biodiversité, n'a pas que des effets négatifs. Des localités voisines des capitales qui vivaient voient arriver des personnes souvent plus éduquées que la moyenne, plus riches, plus exigeantes en matière de services publics.

Les grandes villes polonaises ont connu des développements similaires. A Łódź comme dans beaucoup d'autres villes, le centre a sensiblement évolué mais de manière contrastée. De fortes disparités s'observent d'un quartier à l'autre. Les projets immobiliers de standing témoins d'une gentrification à l'œuvre côtoient des bâtiments qui ont parfois gardé leur élégance d'avant-guerre mais où vit une population démunie qui n'a ni le désir de quitter les lieux, ni les moyens de les rénover. En proche périphérie, les grands ensembles hérités de la période communiste n'ont pas connu une profonde transformation de leur sociologie. Dans la plupart des cas, diverses couches sociales s'y côtoient toujours même si la pauvreté y est désormais perceptible (Marciniczak, S., & Sagan, I. (2011)). La population demeure sur place faute d'alternative mais aussi souvent parce que les conditions de vie y sont jugées satisfaisantes (proximité de petits commerces, d'écoles, de jardins ouvriers), les bâtiments souvent rénovés et les liaisons avec le centre-ville suffisamment rapides.

A l'époque de l'industrialisation, les petites villes périphériques de Łódź abritaient des installations textiles mais les réseaux de transport étaient défectueux et les complémentarités avec la ville principale faibles. Au cours de la période socialiste, les principales unités industrielles furent maintenues dans le centre-ville de sorte que Łódź ne connut pas une phase d'extension avant 1989. La chute du régime communiste changea la donne. D'une part, la population de la ville déclina, à la fois sous l'effet de la crise économique (qu'un exode vers Varsovie permettait de surmonter), de la chute de la natalité et de l'étalement urbain. Sur la seule période 1998-2002, la ville perdit 10% de sa

population. La tendance ne s'est pas inversée de sorte que la ville a perdu son statut de deuxième ville de Pologne au profit de Wrocław. En revanche, les communes périphériques ont toutes enregistré des gains, parfois notables, du moins à l'échelle des centres urbains car les zones rurales ont elles aussi perdu des habitants.

En outre, de la création de la ville jusqu'à la période contemporaine, chaque nouvelle phase de développement a vu les implantations industrielles s'écarter du centre. Cette dynamique s'est encore accélérée depuis 1989. Soucieux de limiter les coûts, de ne pas s'engager sur des parcelles dont les titres de propriété sont incertains et d'être à proximité des grands axes d'infrastructures pour pouvoir exporter leur production, les investisseurs recherchent des espaces situés dans la zone métropolitaine. Ainsi, les implantations dans la périphérie de Łódź se sont-elles multipliées. Si les activités de la ZES ont permis d'attirer en nombre des investisseurs dans la région, elles ont aussi de cette manière contribué à l'étalement urbain (planche cartographique 3). Ce dernier se traduit entre autres par une perte de la biodiversité dans les environs de la ville, par un engorgement des réseaux routiers et, d'une manière quelque peu ironique, par des panneaux publicitaires vantant les attraits de résidences pavillonnaires en périphérie apposés ... sur des immeubles du centre-ville en attente de rénovation depuis plusieurs années (planche cartographique 3).

De fait, si les réserves foncières en centre-ville sont abondantes, les immeubles dégradés et vides nombreux tout comme les sites en attente de mesures de revitalisation, les communes voisines d'Alexandrow, de Pabianice, de Zgierz profitent d'un afflux de populations. Elles multiplient les initiatives visant à accueillir de nouveaux habitants. Les propriétaires fonciers escomptent de la vente de terres agricoles ou forestières d'appréciables plus-values et les municipalités laissent faire, soit dans l'espoir de retombées, soit par manque d'outils juridiques adaptés. Le plus souvent l'étalement s'opère sous la forme de maisons individuelles construites les unes après les autres le long d'axes de communication et « grignotant » notamment des massifs forestiers que les paradigmes de la ville durable appelleraient plutôt à préserver. Résultat : le taux de motorisation progresse. Les chiffres disponibles à l'échelle nationale sont ici trompeurs puisque le taux à l'échelle de la Pologne n'était que de 432 voitures pour 1000 habitants en 2009, un chiffre sensiblement inférieur à ceux des pays ouest-européens. Toutefois, à l'échelle des grandes villes, le taux est supérieur aux moyennes ouest-européennes (536 à Varsovie contre 318 à Berlin, 417 en Île-de-France). Il est vrai qu'entre 1989 et fin 2010, une dizaine de voies de tramway seulement ont été construites dans le pays et la compagnie nationale de chemins de fer s'est avérée incapable de consommer les fonds européens qui lui avaient été alloués. En somme, l'étalement urbain est également le signe d'une gouvernance inadaptée de l'aire métropolitaine.

- L'émergence d'un espace métropolitain sans gouvernance

Le développement territorial de la région souffre d'une déconnexion entre l'aménagement de l'espace à l'échelle locale et les stratégies de développement économique. Certes, les documents de planification indicative ne manquent pas : stratégie nationale de développement de décembre 2006, Stratégie nationale de développement à long-terme préparée en 2011 pour un horizon à 15 ans, Stratégie nationale de développement pour 2007-2015. La « Stratégie nationale pour le développement régional 2010-2010 : régions, ville et zones rurales » prévoit notamment un renforcement des fonctions métropolitaines des principales villes, un soutien aux opérations de revitalisation des villes, le renforcement de l'accessibilité (Ministère du développement régional, 2010). En novembre 2010, un plan d'action pour la mise en œuvre du NSRD 2010-2020 fut adopté qui prévoit notamment de mettre sur pied une approche urbaine intégrée, sous la tutelle du Ministère du développement régional. Au niveau central, les questions urbaines sont d'ailleurs passées du Ministère des infrastructures à celui du développement régional (également en charge de la gestion des fonds européens) en 2011.

L'Etat produit des stratégies dont l'articulation avec les échelons administratifs est pourtant faible et qui n'ont pas force de loi. A l'échelle régionale, des stratégies d'aménagement sont également requises mais elles sont souvent générales, descriptives et n'ont aucune valeur juridique. Les powiats n'ont pas de compétence en matière de planification. La nouvelle géographie économique n'a pas

appelé une nouvelle organisation de la gouvernance. La ville a encore peu de coopérations avec les communes voisines. Selon la loi, toutes les collectivités locales sont autorisées à signer des accords entre elles pour exécuter les tâches qui leur reviennent. Les communes étant redéfinies en 1990, les powiats et les régions en 1999 le recul manque. Dans la région de Łódź, la plupart des accords signés sont « verticaux » (ils concernent des powiats et des communes situés sur leur territoire) et concernent l'entretien du réseau routier. Entre la ville et les communes voisines, les coopérations restent peu développées. Elles concernent principalement l'éducation et la santé. Une dizaine d'accords sont signés.

Loin d'impulser le développement, les acteurs institutionnels de la ville et de la région épousent les modalités d'une régulation abandonnée au marché. En témoigne un paysage urbain contrasté où se côtoient immeubles dégradés, résidences fermées de standing et immeubles de bureau sans cohérence évidente. La ville, très étendue, est en outre parsemée de parcelles vides qui correspondent parfois à des terrains pour lesquels l'identité des propriétaires n'est pas certaine (dès lors, nul ne s'avise d'y investir). C'est ici la gouvernance urbaine qui est en cause. En Pologne, les communes ont pour obligation de préparer une stratégie de développement fondée sur une étude dressant les défis et les opportunités en matière de développement économique et social et de préservation de l'environnement. Quelle que soit leur qualité, ces documents ne sont pas imposables aux tiers.

Les documents de planification urbaine ont, eux, force de loi mais ils ne sont pas obligatoires et ne portent généralement que sur des parties voire des quartiers de la ville. En Pologne, le quart de la superficie urbaine environ est couvert par un plan local de gestion des sols. A Łódź, moins de 5% de la superficie de la ville bénéficie de tels plans dont l'essentiel a été exigé par la ZES pour les investisseurs. À Varsovie, Cracovie, Wrocław, Poznań, les chiffres étaient respectivement de 19,2%, 14%, 38%, 19,6% (Sleszynski, 2010). La plupart des municipalités voient dans la préparation de ces plans une tâche administrative supplémentaire, couteuse et susceptible d'avoir des conséquences financières importantes en cas de modification de l'usage des sols. En conséquence, les responsables locaux préfèrent dans la pratique s'appuyer sur un autre outil juridique pour les opérations d'urbanisme, à savoir les « *warunki zabudowy* » (« permis de construire »). Ceux-ci ne doivent pas être obligatoirement agréés par le Conseil municipal, n'ont pour unique critère officiel que la cohérence du projet avec son voisinage immédiat et peuvent difficilement faire l'objet de recours.

Le rapport 2007 de la Cour des comptes polonaise constata que moins d'1/3 des opérations urbaines relevaient d'un plan local d'urbanisme tandis que 60% d'entre elles étaient réalisées sur la base d'un simple permis de construire (10% relevaient d'un investissement public). Dans la mesure où le système fiscal encourage les villes à construire, les permis de construire sont prisés et sont à l'origine de la « renaissance » de la maison individuelle dans plusieurs communes (Sleszynski et al., 2010, p. 18). En somme, l'exaltation de la propriété privée en réaction à la période communiste ne rend pas seulement fastidieuses les opérations d'expropriation (nécessaires dans le contexte de la remise à niveau des infrastructures). Elle aboutit également à donner libre cours à la plupart des projets de construction dès lors que le titre de propriété est détenu et que les normes de construction sont respectées. Système fiscal et cadre réglementaire contribuent ainsi à décourager toute vision globale du système ville, à faciliter des opérations urbaines simples et à aggraver l'étalement urbain.

Une politique cohérente d'aménagement du territoire est ainsi rendue difficile par un faible niveau d'institutionnalisation, caractéristique de la volonté des gouvernements en place depuis 1989 de ne rien conserver qui puisse rappeler la planification et l'autoritarisme du régime communiste. Ainsi, les communes ont-elles désormais moins de contraintes réglementaires en matière d'aménagement de l'espace mais l'absence d'une fonction publique locale structurée ajoutée aux conditions économiques et sociales dégradées, aux faibles salaires proposés ne facilitent pas le recrutement de compétences. Le Département de planification de la ville de Łódź fut ainsi fermé dans les années 80 dans le contexte de la chute du régime communiste et du discrédit de toute idée de planification. Il fut réouvert tardivement mais sans retrouver son rôle d'autrefois et en se limitant pour l'essentiel à préparer des appels d'offre.

Au final, l'espace métropolitain de Łódź n'est donc pas structuré, à la fois en raison d'héritages historiques non dépassés (question de la propriété), de l'absence d'un cadre juridique incitatif, de divergences d'intérêt et d'égoïsmes locaux. Sous l'impulsion des investissements opérés via la ZES et des opérations immobilières en périphérie, la régulation par le marché nourrit l'étalement urbain. Au gouvernement central, le problème est connu mais initier une modification du cadre règlementaire risque de prendre du temps et de provoquer l'hostilité de certains acteurs locaux. L'espoir est donc placé dans les dispositifs de mise en œuvre de la politique de cohésion.

- Le rôle des fonds européens

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission a affiché plusieurs priorités relatives à la thématique de la ville dans ses propositions de règlement. Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, le lien est renforcé entre la ville et l'innovation (concept de Smart growth), le soutien à des villes compactes, écologiques est réaffirmé (sustainable growth), l'inclusion sociale est valorisée (inclusive growth) de même que les conséquences pour les villes des évolutions démographiques. Les principales nouveautés peuvent être regroupées en 4 volets : priorités des politiques urbaines, financement, gouvernance, mise en réseau. Une allocation minimale des fonds européens en faveur du développement durable intégré en milieu urbain a été proposée. Dans les règlements, certains changements traduisent par ailleurs une meilleure prise en compte de certaines politiques sectorielles. Ainsi, dans le domaine de l'environnement, les règlements concernant le FEDER et le Fonds de cohésion prévoient un indicateur supplémentaire relatif à l'imperméabilisation des sols (qui vient s'ajouter à celui de la réhabilitation des sols) même si les perspectives d'une adoption prochaine de la Directive sur la protection des sols se sont éloignées.

À l'heure où les progrès en matière d'efficacité énergétique sont peu probants en Europe centrale (la consommation énergétique pour le chauffage s'élève en Pologne à 170 kWh/m² contre 115 kWh/m² dans le cas de la Norvège), les règlements proposés par la Commission prévoient une allocation minimale de 6% du montant FEDER pour des projets permettant le passage à une économie décarbonée. Certes, ce chiffre peut sembler modeste et paradoxal (il est de 20% dans les régions les plus développées) au regard de l'état du bâti dans les pays d'Europe centrale et des piètres performances de cette région en matière d'efficacité énergétique. En outre, les discussions se poursuivaient en juin 2012 sur l'opportunité d'ajouter aux 3 priorités thématiques destinées à bénéficier d'au moins 50% du montant FEDER une nouvelle priorité (TIC en l'occurrence) au risque de réduire mécaniquement la dotation destinée aux autres priorités. L'inclusion du transport local dans la priorité thématique « Vers une économie décarbonée » était également discutée. Néanmoins, en valeur absolue, l'effort est significatif et implique que les Etats concernés fassent un effort conséquent pour atteindre le seuil minimal proposé par les Règlements.

Au-delà de l'équilibre idoine à trouver entre les besoins des nouveaux Etats membres et leurs capacités d'absorption, c'est surtout le cadre règlementaire qui semble faire défaut dans plusieurs « nouveaux » Etats membres. Dans le cas polonais par exemple, il conviendrait de préciser des normes plus précises en matière de performance énergétique des bâtiments. Ainsi, la valeur ajoutée de la politique de cohésion en matière de développement urbain durable dépendra en grande partie de la qualité des ajustements institutionnels opérés pour la mise en œuvre des directives sur les performances énergétiques des bâtiments et sur l'efficacité énergétique. On pourrait également imaginer que la politique de cohésion ait des catégories d'investissement davantage désagrégées permettant de s'assurer que l'efficacité énergétique soit mieux valorisée. L'existence d'un cadre règlementaire de plus en plus précis au niveau européen pourrait le justifier. Il est vrai cependant qu'une telle option risquerait de diminuer les taux d'absorption, compliquerait la comparaison d'une année sur l'autre et se heurterait au souhait des Etats de disposer d'une marge de manœuvre suffisante.

S'agissant de la gouvernance, la dimension stratégique est réaffirmée à travers le Cadre stratégique commun (CSC). Les contrats de partenariat doivent garantir une approche intégrée de l'utilisation des fonds. Les programmes opérationnels doivent fixer la contribution de l'approche intégrée au développement territorial. Les villes doivent combiner les actions soutenues par les investissements

sectoriels spécifiques au milieu urbain (promotion des stratégies à faibles émissions de carbone pour les zones urbaines, promotion de l'environnement urbain, promotion de la mobilité urbaine durable et promotion de l'inclusion sociale au moyen de l'aide à la revitalisation physique et économique des communautés urbaines défavorisées) et à les incorporer dans leur stratégie. Surtout, la gestion et la mise en œuvre des ITI seront confiées aux villes dans le cadre de l'allocation (5% du FEDER) consacrée obligatoirement au secteur du développement urbain durable. Dans certains Etats membres où les autorités de gestion sont les exécutifs régionaux parfois en conflit avec les villes, cette disposition devrait être appréciée par les villes.

La dimension urbaine apparaît au final renforcée dans les nouveaux règlements. La valorisation de l'approche intégrée est judicieusement soulignée. Elle paraît particulièrement indiquée dans les pays d'Europe centrale, les acteurs locaux n'ayant dans cette région qu'une expérience limitée et parfois une faible appétence pour l'approche intégrée et les pratiques collaboratives. En outre, les dispositifs juridiques y sont encore lacunaires. Or, la modernisation de l'arsenal législatif peut prendre du temps. En jouant sur les documents de programmation des fonds structurels et en invoquant les nouveaux règlements, les Etats pourraient « imposer » plus aisément l'approche intégrée.

Dans cette logique, l'eurodéputé Jan Olbrycht (PPE, Pologne), Président de l'Intergroupe URBAN et rapporteur sur le Fonds européen de Développement Régional (FEDER) proposa en juillet 2012 de consacrer les 5% prévus au titre du développement urbain intégré et durable non pas aux villes mais à des « zones urbaines fonctionnelles ». Cette proposition fait écho aux débats engagés en Pologne sur les articulations encore peu institutionnalisées entre les villes et leurs arrière-pays. Néanmoins, contenir l'étalement urbain exigera davantage notamment dans les pays d'Europe centrale où les approches métropolitaines se heurtent à des intérêts ouvertement contradictoires entre villes-centre et communes limitrophes. Plus généralement, tout surcroît d'exigence administrative (notamment à travers l'ITI) augmente les risques d'une sous-consommation des fonds. En revanche, on pourrait imaginer un lien plus fort entre les ajustements institutionnels indispensables pour qu'émerge rapidement la ville durable et la politique de cohésion. À titre d'exemple, il est surprenant que l'Union n'exige pas des grandes villes des Etats membres qu'elles disposent de documents de planification territoriale (type PLU).

Pour 2007-2013, la région de Łódź s'est vue allouée plus d'1 milliard d'euros au travers du FEDER et du FSE. Ces fonds ont permis de 2007 à 2012 de cofinancer plus de 1500 projets (qui s'ajoutent aux projets développés à l'échelle nationale dans le cadre des fonds structurels et du Fonds de cohésion). Le soutien aux projets d'entreprises privées et l'environnement ont absorbé à eux seuls plus de la moitié des fonds disponibles. Sur le plan territorial, la totalité des communes ont perçu des fonds européens. Le secteur routier a largement bénéficié de cette manne puisqu'il a compté près de 70 projets tandis que 7 projets seulement (situés dans 3 communes) ont relevé des catégories transport public ou systèmes de transport intelligents. Dans le domaine de l'environnement, en revanche, les actions conduites sont plus diverses. La modernisation des réseaux d'eau, l'amélioration de la qualité de l'air, l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables absorbent une part appréciable des budgets disponibles et ceux-ci profitent à un large éventail de communes (Łódź ne concentre que 30 des 220 projets adoptés). La diversité prévaut également en matière de soutien aux entreprises tant les secteurs concernés, les projets cofinancés diffèrent les uns des autres et présentent un intérêt difficile à évaluer.

Au final, le cas de Łódź témoigne de défis communs à d'autres villes post-socialistes d'Europe : manque d'interactions entre villes, étalement urbain, manque de vision stratégique. Si une leçon des difficultés des pays du sud mérite d'être méditée par les pays d'Europe centrale, c'est que le déversement de fonds structurels abondants sans effet sur les structures de gouvernance et les cadres réglementaires ne suffit pas à la modernisation institutionnelle. Or, celle-ci est un pré-requis au développement à long-terme.

- Modernisation institutionnelle et européanisation

L'importance du facteur institutionnel a été soulignée, notamment à travers les notions « d'épaisseur institutionnelle » (Amin et Thrift, 1994), de capacité institutionnelle (Phelps et Tewdwr-jones ; 1998), d'espaces institutionnels (Jones, 1998). Cette dimension a paradoxalement été encouragée par la mondialisation, les acteurs locaux voyant dans l'ancrage à leur territoire des firmes une précaution utile dans la fluidité des stratégies de localisation. Dans le même ordre d'idée, une littérature abondante a porté sur l'importance des politiques fondées sur les besoins et les potentiels des territoires, opposant ainsi « place-based policies » et « space-blind policies ». Ce courant s'est inscrit logiquement dans le nouveau paradigme appelant à penser l'aménagement du territoire moins comme une politique correctrice des inégalités nées de l'imperfection des marchés que comme une politique de valorisation des ressources propres à chaque territoire. Peut-on pour autant réduire le développement à un processus endogène ? Le néo-régionalisme pêche sans doute par une prise en compte insuffisante des facteurs exogènes, relevant soit d'autres niveaux décisionnels de la puissance publique, soit

Comment se situe l'Europe centrale dans ce contexte ? L'une des principales caractéristiques est la faible institutionnalisation. L'épaisseur institutionnelle n'est certes pas une condition indispensable. Une institutionnalisation trop poussée, trop contraignante peut dans certains cas freiner l'initiative, perpétuer des rentes et nuire au final au processus de développement comme l'a démontré Bernd dans le cas de la Ruhr (Bernd, 1998). De même, la perspective régulationniste souligne à quel point le développement régional se comprend comme un processus socio-institutionnel. Plus récemment, la géographie industrielle a été enrichie par des travaux relatifs aux PME innovantes (Harrison, 1994 ; Ettlinger, 1997), aux districts industriels, aux changements de trajectoire. Florida (1996) a notamment montré comment dans des régions frappées par le déclin industriel (en l'occurrence le Midwest), la « destruction créative régionale » peut s'opérer grâce à l'arrivée d'acteurs économiques qui diffusent auprès de leurs sous-traitants de nouveaux modes de production. En ce sens, la revitalisation de tissus tient moins à la taille des firmes nouvelles qu'à leur capacité à diffuser de nouveaux savoir-faire, de nouveaux modes d'organisation dans leur environnement proche. La valorisation des milieux innovateurs, des districts industriels a été nuancée, notamment par Staber (1997) montrant que dans le Bade-Wurtemberg, que contrairement à la littérature consacrée aux districts industriels,

Une littérature s'est également consacrée à analyser l'impact des changements industriels sur les territoires. Les travaux ont porté ici sur les pays développés, Etats-Unis et Europe occidentale (Hudson, 1997 ; Gray et Parker, 1998), sur des pays émergents notamment en Asie (Perry et Tan, 1998 ; Yeung, 2000). Ces travaux apportent un point de vue critique sur le discours néo-libéral en suggérant que davantage d'attention soit portée aux aspects historiques, institutionnels des développements du capitalisme dans les économies émergentes. L'Europe centrale constitue ici un terrain intéressant pour enrichir les travaux consacrés aux changements intervenus dans les trajectoires de développement. La littérature consacrée à l'eupéanisation permet de constater la variété des sens donnés à ce mot. Si Robert Ladrech (1994, p. 69) en donne une définition assez restrictive, François Bafoil et Timm Beichelt (2008) soulignent que le sens identitaire n'est pas anodin dans le cas de l'Europe centrale. De fait, l'adhésion à l'UE fut pour les pays de la région la traduction d'un « retour » en Europe après la parenthèse soviétique.

L'eupéanisation de l'Europe centrale ne peut en ce sens être comparée à l'eupéanisation telle qu'elle est entendue en Europe occidentale. Est-elle réellement le levier pour des changements structurels profonds ou n'induit-elle que des modifications superficielles ? Dans le cas de l'Europe centrale, la réponse paraît s'imposer : le processus d'intégration a radicalement transformé l'économie, les institutions et les discours, même si certains aspects de l'héritage ont (logiquement) subsisté.

Les acteurs locaux et régionaux sont-ils liés par les comportements et les règles passés – configuration classique des vieilles régions industrielles analysée par Gernot Grabher (1994) – ou s'engagent-ils progressivement dans une modernisation comprise en termes wébériens comme une « dynamique complexe de désenclavement de la tradition, d'autonomisation des lieux de la décision, de rationalisation des procédures et d'individualisation des comportements » (Bafoil, 2008, p. 69) ?

Conclusion

La crise a révélé une forte différenciation parmi les pays d'Europe centrale. Cette différenciation était visible dès avant la crise et même au cours de la période communiste. La terminologie employée (bloc de l'Est depuis devenu Pays de l'Est) rendait peu compte de la diversité des situations dans l'espace qui s'étirait de la Baltique à l'Adriatique. Rien de surprenant ici. Même dans le cadre des quatre Empires qui composaient l'Europe centrale, les différences étaient sensibles entre les territoires avancés dans leur processus d'industrialisation et les espaces confinés aux activités agricoles. Depuis 1989, le rattrapage qui s'opère connaît une géographie qui ne se superpose que partiellement à celle qui fut le cadre des précédentes phases de rattrapage. Les pôles et les régions traditionnellement dynamiques le sont toutefois restés.

Le défi pour les nouveaux Etats membres ne saurait au demeurant se résumer à celui d'un rattrapage avec l'Ouest en termes de PIB/habitant ou de revenu. Que 20 ans après les débuts de la transition, les pays disposant des finances publiques les plus fragiles au sein de l'UE soient d'anciens Etats membres suggère que les modèles de développement adoptés à « l'Ouest » ne sont pas tous des exemples à suivre. Surtout, se focaliser sur la question du rattrapage en termes de PIB/habitant reviendrait pour les pays d'Europe centrale à suivre la voie adoptée par les plus avancés à la charnière du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle. Celle-ci permit certes une industrialisation selon des schémas inspirés par l'Ouest mais à l'heure de leur diffusion en Europe centrale, ces schémas étaient déjà perçus comme dépassés par les acteurs économiques ouest-européens les plus innovants. Le problème majeur, identifié comme tel par Berend (2003), est que l'Europe centrale et orientale n'a jamais initié de révolution technologique et n'a jamais disposé des ressources nécessaires pour innover et combler ses lacunes en matière de savoir et de savoir-faire.

La période ouverte en 1989 constitue en ce sens une rupture, non seulement avec la période communiste mais également avec la longue durée dans le sens où dans l'Union européenne, les Etats d'Europe centrale ont pu satisfaire leurs aspirations identitaires tout en disposant du grand marché européen. L'intégration européenne ne saurait pour autant être une fin en soi. Pour conjurer enfin leur statut de périphérie, fût-ce de l'Ouest plutôt que de l'Est, les Etats d'Europe centrale sont confrontés à la nécessité d'une montée en gamme avant que la fenêtre d'opportunité démographique ne se referme et que les salaires rattrapent ceux de l'Ouest. La politique de cohésion est-elle un atout pour relever pareil défi ? Sans nul doute. Mais que les pays ouest-européens les plus affectés par la crise soient aussi ceux qui ont le plus bénéficié de cette politique au cours des décennies passées démontre que la modernisation ne découle pas automatiquement d'une intégration à l'UE et du versement des fonds structurels.

Bibliographie

ACRE Report (2007), *From state socialism to global capitalism : Budapest on the way to creative and knowledge-based cities. Pathways to creative and knowledge-based cities*. Amsterdam, 2007.

ACS (Zoltan), AUDRETSCH (David B.), FELDMAN (Maryann P.) (1993), *Innovation and R&D spillovers*, Discussion Paper 865, Centre for Economic Performance, London School of Economics.

AMIN (Ash) (1999), « An institutionnalist Perspective on Regional Economic Development », *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, p. 365-378.

AMIN (Ash), THRIFT (Nigel) (1995), « Institutional issues for the European regions : from markets and plans to socioeconomics and powers of association », *Economy and Society*, vol. 24, p. 41-66.

AURETSCH (David B.), FELDMAN (Maryann P.) (2004), « Knowledge spillovers and the geography of innovation », in Henderson, *Handbook of urban and regional economics*.

AYDALOT (Philippe) (1986), « Metropolitan processes analysis and planning, the French experience », Communication au colloque *Economic Change and Urbanization Trends with Medium Size Metropolitan Systems in Europe*, Florence, Décembre.

BACHTLER (John) GORZELAK (Grzegorz) SMETKOWSKI (Maciej) (Dir.) (2010), *Regional Development in Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*, Routledge.

BAFOIL (François) (2006), *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Presses de Sciences Po, coll. Références, Paris.

BAFOIL (François) (Dir.) (2007), *La Pologne*, Fayard, Paris.

BAFOIL (François), BEICHEL (Timm) (Dir.) (2008), *L'Européanisation d'Ouest en Est*, L'Harmattan coll. Logiques Politiques, Paris.

BARCA (Fabrizio) (2009), Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Rapport indépendant préparé pour le compte de Danuta Hübner, Commissaire européen en charge de la politique régionale, Bruxelles.

BARKEY (Karen), VON HAGEN (Mark) (1997), *After empire : multiethnic societies and nation-building : the Soviet Union and the Russian, Ottoman and Habsburg Empires*, Boulder, Colo. : Westview, 1997.

BARRO (Robert J.), SALA-I-MARTIN (Xavier) (1995), *Economic Growth*, New-York, McGraw Hill.

BARRY (Frank) (1999), *Understanding Ireland's Economic Growth*, London : Macmillan Press.

BARTA (Györgyi), KUKELY (György) (2007), « The role of Foreign Direct Investment in Hungary's Regional Development », *Moravian Geographical Reports*, 15(2), p. 2-12.

BARTOK, Béla (1934). « Népzénék és a szomszédos népek népzénéje ». In Helyünk Európában : *Nézetek es koncepciók a 20. Szazadi Magyarországon*, ed. Ivan T. Berend and Eva Ring. Budapest : Magvető. 1986

- BATHELT (Harald), MALMBERG (Anders), MASKELL (Peter) (2002), *Clusters and Knowledge : Local Buzz, Global Pipelines and The Process of Knowledge Creation*, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, DRUID Working Paper n°02-12, 2002.
- BAUDELLE (Guy), (JEAN) Yves (2009), *L'Europe : Aménager les territoires*, Armand Colin, Paris.
- BENKO (Georges), LIPIETZ (Alain) (1995), « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », dans Robert Boyer et Yves Saillard (eds), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 293-303.
- BENKO (Georges) (2007), « Territoires et sciences sociales », in *Régimes territoriaux et développement économique*, X. Itçaina, J. Palard, S. Segas (eds), Presses universitaires de Rennes, pp. 105-112.
- BEREND (Ivan Tibor) (2003), *History derailed, Central and Eastern Europe in the long nineteenth Century*, University of California Press.
- BEREND (Ivan Tibor), RANKI (György) (1974), *Economic development in East-Central Europe in the 19th and 20th centuries*. New-York : Columbia University Press.
- BOURASA (Frédéric) (2000), *La restructuration du secteur automobile en Europe centrale : le rôle des investissements directs étrangers et la formation des réseaux de production*, Actes du GERPISA, n°29, p. 57-66.
- BRAUDEL (Fernand) (1985), Préface à Jenő Szucs, *Les trois Europe*, Essai, L'Harmattan, Paris.
- CLARYSSE (Bart), MULDUR (Ugur) (2001), « Regional cohesion in Europe ? An analysis of how public RTD support influences the techno-economic regional landscape », *Research Policy*, 30 (2), pp. 275-296.
- CLINGENDAEL (2004), Study on Energy Supply Security and Geopolitics, Final Report, January, Report for DG TEN, Clingendael International Energy Programme (CIEP), Institute for International Relations « Clingendael », The Hague.
- CROZET (Matthieu), LAFOURCADE (Miren) (2009), *La nouvelle économie géographique*, Collection Repères, La Découverte, Paris.
- CROZIER (Michel) (1986), *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard.
- CUMBERS (Andrew), MACKINNON (Danny), McMASTER (Robert) (2003), « Institutions, power and space ; Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography », *European Urban and Regional Studies*, 10 (4), p. 325-342.
- DENNISON (Rusinow) (1992), « Ethnic Politics in the Habsburg Monarchy and Successor States: Three Answers to the National Question » in Rudolph and Good, eds., *Nationalism and Empire*, pp. 243-267.
- DEUTSCHE BANK RESEARCH (2008), *Russland gewinnt durch Auslandsinvestitionen*, DB Research, Aktuelle Themen 425, 3 juillet.
- DOBRE (Ana Maria) (2010), « Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 10, n°1, pp. 59-70, mars.

- DREVET (Jean-François) (2008), *Histoire de la politique régionale de l'Union Européenne*, Belin, Paris.
- DURANTON (Gilles) et al., (2008), *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* CEPREMAP, éditions de l'ENS rue d'Ulm, Paris.
- ERNST & YOUNG EUROPEAN ATTRACTIVENESS SURVEY (2009), *Reinventing European Growth*, Ernst & Young.
- EUROSTAT, 2012, *Regional Gross Domestic Product dropped sharply in 2009, but not all regions were hit in the same way*, Statistics in focus, AndreasKRUEGER, 41/2012.
- FIDRMUC (Jan). et GËRKHANI (Klarita) (2004), *Formation of Social Capital in Eastern Europe : Explaining the Gap vis-à-vis Developed Countries*, German Institute for Economic Research, April.
- FLORIDA (Richard) (2000), « Toward the Learning Region », *Futures*, vol. 27, n°5, p. 527-536.
- FOUCHER (Michel) (2007), *L'Obsession des frontières*, Librairie Académique Perrin, Paris.
- FOUCHER (Michel) (2009), *L'Europe et l'avenir du monde*, Éditions Odile Jacob, Paris.
- FUKUYAMA (Francis) (1996), *Trust : the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Penguin Books, Londres.
- FUJITA (Masahisa), KRUGMAN (Paul), VENABLES (Antony J.) (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, MIT Press.
- GAFFARD (Jean-Luc) (1992), *Economie industrielle de l'innovation*, Dalloz, Paris.
- GERTLER, (Meric S.) (1995), « Being there » : proximity, organization, and culture in the development and adoption of advanced manufacturing technologies », *Economic Geography*, 71 : 1-26.
- GERTLER (Meric S.) (1993), « Implementing advanced manufacturing technologies in mature industrial regions : towards a social model of technology production », *Regional Studies*, vol. 27, p. 665-680.
- GOOD (David F.) (1984), *The Economic Rise of the Habsburg Empire, 1740-1914*, Berkeley, Los Angeles, Londres, p. 99-104.
- GOOD (David F.), MA (Tongshu) (1999), « The economic growth of Central and Eastern Europe in comparative perspective, 1870-1989 », *European review of economic history*, 2, 103-137
- GÖRG (H, STROBL) (2002), *Footlose Multinational ?*, Manchester School 71, 1-19.
- GÖTZ (Roland) (2004), Pipelinepolitik, Wege für Russlands Erdöl und Erdgas, Osteuropa, 54. Jahrgang/Heft 9-10/September-Oktober.
- GRABHER (Gernot) (1994), *Lob der Verschwendung : Redundanz in der Regionalentwicklung : ein sozioökonomisches Plädoyer*, Berlin : Edition Sigma.
- GRANOVETTER, (Mark S.) (1985), « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », in: *American Journal of Sociology* 91: 481-510.

- GRANOVETTER (Mark S.) (1973), « Economic Action and Social Structure : the Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, 91, p. 481-510.
- HAGERSTRAND (Torsten) (1973), « What about people in regional science ? », *Papers of the RSA*, 24 p., p. 7-21.
- HANSEN (Sander) (2003), *Pipeline Politics : the Struggle for Control of the Eurasian Energy Ressources*, The Hague : CIEP, 2003.
- ISARD (Walter) (1956), *Location and Space Economy*, Cambridge, MIT Press.
- JACQUIER (Claude) (2006), « Can Distressed Urban Areas Become Growth Poles ? In « Competitive Cities in the Global Economy » , *OECD Territorial Reviews*, OCDE, Paris.
- JAQUAND (Corinne) (2009), « Berlin, Varsovie, Moscou et l'idée métropolitaine 1910-1945 », *Architectures au-delà du mur*, sous la direction d'Ewa Bérard et Corinne Jaquand, Editions A. et J. Picard, Paris.
- KANN (Robert A.) (1950), *The Multinational Empire*, Columbia University Press, 2 vol.
- JANOS (Andrew C.) (1982), *The Politics of Backwardness in Hungary 1825-1945*, Princeton University Press.
- KINKEL (Steffen), MALOCA (Spomenka) (2009), « Produktionsverlagerung und Rückverlagerung in Zeiten der Krise », *Modernisierung des Produktion*, Mitteilungen aus der ISI-Erhebung, Fraunhofer-Institut für System-und Innovationsforschung, Décembre.
- KRUGMAN (Paul) (1991a), *Geography and Trade*, Cambridge, MA, MIT Press.
- KRUGMAN (Paul) (1991b), « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, 99, 3, p. 483-499.
- KRUGMAN (Paul) (1997), *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press.
- KRUGMAN (Paul), ELIZONDO (Livas) (1996), « Trade Policy and the third world Metropolis », *Journal of Development Economics* 49, pp. 137-150.
- LÖSCH (August) (1954), *The Economics of location*, Newhaven, Yale University Press .
- LUNDEVALL (Bengt-Ake), JOHNSON (Björn), ANDERSEN (Esben Sloth), DALUM (Bent) (2002) « National Systems of Production, Innovation and Competence Building », *Research Policy* 31 (2): 213-31.
- LUNDEVALL (Bengt-Ake) (1994), « The Learning Economy : Challenges to Economic Theory and Policy », Communication à la conférence de l'EAEPE (European Association for Evolutionary Political Economy), octobre, Copenhague.
- LUNDEVALL (Bengt-Ake) (1992), *National Systems of Innovation : Towards a Theory of Innovation and Interactive learning*, London, Pinter,.
- MAGNIN (Eric) (2009), « Concurrence fiscale et modèle social dans l'Europe élargie, Convergence ou désunion européenne ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 40, n°2, pp. 55-86.

- MARGUERAT (Philippe) (2004), « Les investissements français dans le Bassin danubien durant l'entre-deux-guerres : pour une nouvelle interprétation », *Revue historique*, Presses Universitaires de France, 2004/1, n°629, pp. 121-162.
- MARKUSEN (Ann) (1996) « Stick places in slippery spaces : a tiology of industrial districts », *Economic Geography*, vol. 72, n°3, p. 293-313.
- MARSHALL (Alfred) (1927), *Industry and Trade. A Study of Industrial technique and Business Organization and Their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations*. 3rd edition. London : Macmillan.
- MARTIN (Philippe) (2007), « Convergences des richesses, cumul des handicaps : les effets de la mondialisation sur les territoires », *Esprit*, juin, n°335, p. 29-44.
- MARTIN (Ron), SUNLEY (Peter) (1996), « Paul Krugman's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment », *Economic Geography*, Vol. 72, No. 3 (Jul., 1996), pp. 259-292.
- MASKELL (Peter) (2002), *Cluster and knowledge – local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation*, DRUID.
- MASSEY (Doreen) (1994), *Space, Place and Gender*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MATEJU (Petr) (2002), « Social Capital : problems of its conceptualisation and measurement in transforming societie », conference paper on the OECD-ONS Conference on Social capital measurement, London.
- MAUREL (Marie-Claude) (2006), *Démocratie et gouvernement local dans la Pologne rurale*, en collaboration avec M. Halamska, Paris, CNRS éditions.
- OFFICE CENTRAL POLONAIS DE STATISTIQUES (2010), Foreign trade turnover in total and by countries, janvier.
- PACH (Zsigmond Pal) (1994), *Hungary and the European economy in Early Modern Times*. Aldershot, UK : Varorium.
- PAVLINEK (Petr) (2008), *A Successful Transformation ? Restructuring of the Czech Automobile Industry*, Heidelberg and New-York, Physica Verlag.
- PECQUEUR (Bernard) (2009), « De l'exténuation à la sublimation : la notion de territoire est-elle encore utile ? », *Géographie, économie, société*, volume 11, 2009/1.
- PERROUX (François) (1961), *L'économie du XXème siècle*, PUF, Paris.
- PERROUX (François) (1983). *A New Concept of Development: Basic Tenets*. Croom Helm, Londres.
- PERROUX (François) (1988) « The Pole of Development's New Place in a General Theory of Economic Activity ». In Higgins, B. et Savoie, D.J. (Eds.) *Regional Economic Development: Essays in Honour of François Perroux*. Unwin Hyman, Boston. 48-76.
- PIORRE (Michael J.), SABEL (Charles F.) (1984), *The Second Industrial Divide*, Basic Book, New-York.

PONSARD (Claude) (1955), *Economie et espace. Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique*, S.E.D.E.S.

PONTIEUX (Sophie) (2003), *Que faire du « capital social » ?*, INSEE, Série : Les Documents de Travail, n° F0306 , Septembre, Paris.

POUNDS (Norman J.G.) (1960), « The Industrial Geography of Modern Poland », *Economic Geography*, vol. 36, n°3 (Jul., 1960), pp. 231-253.

PORTER (Michael) (2000), « Locations, clusters and company strategy », In : Clark G. L., Feldman, M.P. and Gentler, M. S. (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*, pp. 253-274. Oxford : Oxford University Press.

PORTER (Michael) (1986), *L'avantage concurrentiel : comment devancer ses concurrents et maintenir son avance*, Paris, InterEditions.

PUMAIN (Denise) (2007), Participation au débat : « Nouvelle économie géographique et géographie: quel dialogue? », *L'Espace géographique*, 3/2007.

PUTNAM, (Robert D.) (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey, Princeton University Press.

RABELLOTTI (Roberta) (1995), « Is there an industrial district model ? Footwear districts in Italy and Mexico compared », *World Development*, vol. 23 (1).

REDDING (Stephen), STURM (Daniel M.), WOLF (Nikolaus), (2007), « History and industry location : evidence from german airports », CEP Discussion paper, n°809.

RODRIGUEZ-POSE (Andrés) (2010), *Do Institutions Matter for Regional Development ?*, Working papers series in Economics and Social Sciences, IMDEA, 2010/02.

RODRIK (Dani), Subramanian (Arwind), F. TREBBI (Francesco) (2004), « Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development », *Journal of Economic Growth*, 9, p. 131-165.

RUDOLPH (Richard L.), GOOD (David F.) (eds), (1992), *Nationalism and Empire ; The Habsburg Monarchy and the Soviet Union*. New York : St Martin's Press.

RUGRAFF (Eric) (2009), « Foreign Direct Investment (FDI) and Supplier-Oriented Upgrading in the Czech Motor Vehicle Industry », *Regional Studies*, pp. 1-12.

SCOTT (Allen J.) (1998) *Regions and the World Economy : The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*. Oxford, New-York : Oxford University Press.

STORPER (Michael) (1997), *The Regional World : Territorial Development in a Global Economy*, Guildford Press, Londres.

STORPER (Michael) (1995), « The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later : the Region as a Nexus of Untraded Interdependencies », *European Urban and Regional Studies*, 2, p. 191-222.

STORPER (Michael) (1993), Regional « Worlds » of production : learning and innovation in the size

SZUCS (Jeno) (1985), *Les trois Europe*, L'Harmattan / "Domaines danubiens".

SZYMONIUK (Barbara) (2002), « Kłustry wiejskie na Lubelszczyźnie » (clusters ruraux dans la région de Lubeskie). Université de Technologie de Lublin.

TELESIS (1982). *Review of Industrial Policy*. Dublin : Stationery Office.

TÖDTLING (Franz) et TRIPPL (Michaela) (2005), « One Size Fits All? Towards a Differentiated Regional Innovation Policy Approach », *Research Policy* 34 (8): 1203–19.

TOPOLSKI (Jerzy) (1994), *The Manorial Economy in Early-Modern East-Central Europe*, Aldershot, UK. : Varorium.

TPCA (TOYOTA-PEUGEOT CITROEN AUTOMOBILE) (2006), Annual report.

UHLIR D (2004), « Regional versus national development : What sort of policy for the new czech regions ? », in : Drbohlav (D), Kalvoda (J.), Vozenilek (V.) (Dir.), *Czech Geography at The Dawn of the New Millenium*, pp. 269-277 (Olomouc, Ceska geographicka spolecnost).

VANDERMOTTEN (Christian), DEZERT (Bernard) (2008), *L'identité de l'Europe : Histoire et géographie d'une quête d'unité*, Armand Colin, Paris.

WALTER-ROGG (Melanie), MARTIN (Sojer) (2006), « Metropolitan Governance Reform in Germany », Paper for the conference : « Governance and spatial discontinuities : Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces ? », Montreal, INRS-Urbanisation, 24-25 avril.

WESTPHAL (Kirsten), (2004), « Handlungsbedarf. Die Energiepolitik der Europäischen Union », *Osteuropa*, 54. Jahrgang/Heft 9-10/Septembre-October.

WILLIAMSON (Jeffrey G.) (1965), « Regional inequality and the process of national development », in Needleman (éd.), *Economic, Development and Cultural Change*, Penguin.

ZIMMER (Kirstin) (2003), *The Old Industrial Region Paradigm Re-visited : Donetsk Oblast' (Ukraine) throughout the 1990s*, Regional Studies Association International Conference « Reinventing Regions in a Global Economy », Pisa, Italie, 12-15 avril 2003.