

Quel outil de développement pour les économies est-européennes ?

François Bafoil

▶ **To cite this version:**

François Bafoil. Quel outil de développement pour les économies est-européennes ?. Critique Internationale, 2004, 25, pp.123-138. 10.3917/crii.025.0119 . hal-01020503

HAL Id: hal-01020503

https://sciencespo.hal.science/hal-01020503

Submitted on 8 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Variations



Quel outil de développement pour les économies est-européennes ?

par François Bafoil

Les principes de la réglementation générale sur le développement de l'Union européenne, définis à l'article 158 du traité de Maastricht, se fondent sur la volonté de réduire les disparités au sein de l'Union en permettant aux régions les moins favorisées de rattraper leur retard économique. C'est au Fonds européen de développement régional (FEDER) que revient l'essentiel de cette tâche[1], dont l'accomplissement tient avant tout au renforcement des PME, et au développement de la recherche et des réseaux de production. Le FEDER a également dans son cahier des charges l'amélioration du cadre de vie dans les zones urbaines et rurales, ainsi que la protection de l'environnement. Il régule en outre les interventions en matière de coopération transfrontalière, transnationale et transrégionale, et promeut les initiatives communautaires, appelées Actions pilotes. Outil majeur du développement au titre des Fonds structurels de l'Union européenne, le FEDER dispose de près de 75 % des ressources de l'Objectif 1[2] et devrait, selon le Troisième Rapport sur la Cohésion économique et sociale paru en février 2004[3], en disposer de près de 80 % à compter de 2007. C'est dire l'importance de ce fonds

1. Selon le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant sur les dispositions générales relatives aux Fonds structurels, EUR-OP, JOCE L161 du 26 juin 1999.

2. L'Objectif 1 désigne les régions disposant d'un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et qualifiées, pour cette raison, de régions en retard de développement. Le Fonds social européen (FSE) dispose de 18 % des fonds de ce programme ; INTERREG, qui s'occupe de la coopération interrégionale et transnationale, de 4 %.

3. **www.eu.int/inforegio** (consulté le 14 octobre 2004).

dont les dépenses portent autant sur les conditions infrastructurelles du développement (transport et environnement au sens large) que sur l'innovation technologique dans l'entreprise. Cette dernière est favorisée par la création d'incubateurs[4] et de parcs industriels, par le conseil et la formation et enfin par les transferts qui s'opèrent des instituts de recherche aux unités de production ou de service.

Dans ce même rapport sur la Cohésion, la réglementation du FEDER a été réaménagée autour du mot clé de convergence, mais sans qu'aucun changement notable ne vienne affecter la destination des dépenses. En fait, et là se situe l'enjeu pour les Fonds structurels, le développement convergent est conçu comme une politique globale qui inscrit la compétitivité à deux niveaux : en amont de l'intervention, dans le réseau dense des infrastructures (transport, énergie, etc.) et en aval, au sein même de l'entreprise. À cet égard, le FEDER semble bien être l'outil par excellence du développement régional car il rend possibles les échanges entre les sites de production et l'environnement dans lequel ils s'inscrivent. Le développement convergent est également pensé comme le fruit de l'action collective, publique et privée, dont la puissance publique, régionale et locale, est l'acteur principal. C'est en effet aux collectivités locales de concevoir une stratégie et d'indiquer les atouts de la région qu'il convient de mettre en valeur. C'est également d'elles que dépendent les agences de développement dont la charge est de rendre possibles les transferts de technologies. C'est enfin à elles qu'incombe la responsabilité de permettre l'égal accès de tous aux fonds publics, grâce à une information et à des interventions ciblées. Le principe du développement convergent n'implique donc pas un point de croissance isolé, qui se réduirait à un simple indice quantitatif. Il consiste davantage en un réseau d'échanges qui s'étend à tout l'environnement. Or plusieurs éléments de cette architecture font défaut dans les huit nouveaux États membres de l'UE qui ont appartenu au système de type soviétique[5].

En effet, les politiques d'étatisation industrielle et de collectivisation des campagnes ont provoqué sur le long terme de profonds déséquilibres tant aux niveaux économique et social, qu'administratif et territorial. Ces déséquilibres ont aggravé ceux

4. Les incubateurs sont des espaces spécialement équipés par les pouvoirs publics pour fournir, pendant un an ou deux, à de jeunes entreprises (« jeunes pousses ») les services nécessaires à leur démarrage et à leur bon fonctionnement.

5. Pourtant, ces nouveaux États membres n'ont pas tous suivi la même voie de 1945 à 1989. Au contraire, nombre d'entre eux ont connu des évolutions particulières, plus ou moins liées à la longue durée historique. Ainsi, en Pologne, près de 85 % des exploitations agricoles ont pu rester privées, grâce aux compromis que les paysans sont parvenus à négocier avec les autorités à partir de 1956. Quant à la Hongrie, elle a entamé en 1968 un mouvement de réforme économique, demeuré dans les esprits comme le mouvement « ni plan ni marché ». Les relations qui ont été alors nouées par les directeurs d'entreprises avec des partenaires occidentaux, notamment des investisseurs industriels ou financiers, ont donné la pleine mesure de leurs effets après 1990. Pourtant, de même qu'on ne peut condamner en bloc les héritages industriels du système soviétique sous prétexte qu'ils n'auraient entraîné que catastrophe économique et régression sociale, de même on ne peut considérer les phénomènes non conformes à l'économie communiste, telles les exploitations privées polonaises ou les *joint ventures* hongroises, comme une garantie de succès pour l'après-1989.

qui existaient déjà dans cette partie de l'Europe avant 1939 et qui tenaient à la concentration géographique de l'industrie lourde et à l'éclatement de la propriété foncière en une multitude de micro-propriétés survivant à grand-peine face à un petit nombre d'exploitations de type latifundiaire. Qui plus est, durant la première décennie du postcommunisme, ces économies ont connu des transformations qui, pour être radicales, ne sont pas parvenues pour autant à corriger les dysfonctionnements caractéristiques de l'ancien régime. Il importe donc de savoir si les outils qui furent élaborés pour gérer les économies développées de l'Ouest sont à même de permettre à celles de l'Est, dont le PIB atteint 40 % de la moyenne européenne, de se conformer aux exigences d'un territoire cohérent[6]. Le FEDER, plus précisément, est-il adapté aux problèmes hérités de cinquante ans d'industrialisation de type soviétique et de près de quinze ans de transformation postcommuniste ? Mais quels sont avant tout ces héritages ? Se réduisent-ils à de la « casse » industrielle, c'est-à-dire à des rebuts dont le volume est tel qu'on ne peut raisonnablement pas envisager leur prise en charge par la collectivité européenne ? S'étendent ils également à la « casse » individuelle, qui touche la sphère des comportements et rend illusoire tout espoir d'une reprise de l'initiative à court ou moyen terme ? Enfin, concernent-ils l'action collective, publique et privée, dont on sait qu'elle est essentielle à la réussite des politiques communautaires ? En nous centrant sur l'analyse du FEDER, nous chercherons à isoler les éléments hérités de l'ancien régime qui persistent encore aujourd'hui, pour mieux préciser les domaines où les outils du Fonds européen de développement régional peuvent être opératoires et ceux où ils ne peuvent pas l'être. Une telle approche nous permettra de comprendre en quoi ce qui résiste à l'application de ces outils constitue le « noyau dur » du soviétisme, tandis que ce qui favorise le processus d'aide au développement est propre à l'européanisation[7].

Histoires et territoires du développement

Retenons ici trois éléments de l'industrialisation de type soviétique qui ont marqué les économies est-européennes durant près de cinq décennies : la centralisation,

6. Les trois pays dits de la cohésion – Espagne, Grèce, Portugal –, avec lesquels on les compare souvent, dépassaient au moment de leur adhésion 60 % du PIB européen moyen. L'entrée de ces États dans l'Union européenne a conduit à prendre en considération ce qui les séparait des anciens États membres. C'est ainsi qu'ont été mises en place des politiques de cohésion fondées sur le rattrapage en termes d'infrastructures routières, avec les Réseaux de transports paneuropéens (RTE), et environnementales, avec les politiques de l'eau notamment.

7. Parmi les nombreuses définitions de l'européanisation, on peut retenir celle qui s'attache à mettre en évidence les processus d'institutionnalisation et de diffusion des règles, normes et croyances qui contribuent à la formation de communautés normatives et d'intérêt et sont à la base des politiques publiques européennes. *Cf.* Claudio M. Radaelli, « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 5, 2001, p. 110. *Cf.*, également, Christian Lequesne, Simon Bulmer, « New Perspectives on EU-Members State Relationships », CERI, *Questions de recherche*, 4, janvier 2002.

la concentration et l'isolement du monde de la recherche. L'intégration presque totale des entreprises au sein de vastes combinats a centralisé toutes les fonctions vitales du système de production, les sites périphériques étant réduits au simple rôle d'exécutants. En outre, ces combinats ont été implantés dans des zones spatialement très restreintes. La combinaison de ces deux dynamiques (centralisation du système de production et territorialisation) a conduit à une concentration des ressources et des relations entre les différents acteurs qui a inhibé tout esprit d'innovation et réduit l'autonomie des unités de production à la portion congrue[8]. Le centre détenait le monopole des dynamiques d'innovation, ce qui n'incitait en rien les salariés de base à améliorer leur rendement. Même lorsqu'elles ont pu être introduites dans les sites de production, les nouvelles technologies n'ont été que trop rarement mises en synergie. Dans les années 1980, des sociologues est-allemands ont dénoncé le phénomène d'« îlotage » du secteur de l'informatique et le gâchis qu'il provoquait au sein de l'entreprise, l'informatisation n'ayant jamais été étendue aux services financiers où la paie et la comptabilité étaient toujours réalisées manuellement. À cet isolement des sites de production s'est ajouté le manque d'échanges avec le monde de la recherche. Les Académies des sciences sont réputées pour n'avoir été que très peu en relation avec le milieu de l'entreprise. Les bureaux de recherche privés étaient inexistants. Quant aux bureaux d'étude ou de planification du territoire, ils ne tenaient qu'une place marginale dans les administrations locales ou régionales. Les décisions en matière d'équipement ou d'extension des firmes émanaient toujours du centre.

En 1990, le projet de développement ou plutôt de re-développement des économies est-européennes s'est donc heurté aux phénomènes de concentration et d'étanchéité des réseaux participant de l'innovation. Or, même si l'isolement des unités de production ne peut que lui porter préjudice, l'innovation résulte avant tout d'un processus complexe d'échanges et de mise en forme des ressources territoriales de la part d'acteurs inscrits dans différentes institutions. Dès lors, il était illusoire de prétendre que la suppression des subventions centrales pourrait à elle seule forcer les entreprises à se transformer et assurer le redémarrage des sites et des territoires. D'abord, parce que la situation de monopole créée auparavant – et le vide alentour qui en résultait – ne pouvaient que profiter aux individus bénéficiant des ressources que l'économie de type soviétique avait mises à leur disposition. Ensuite, parce que ce qui a été amplement vérifié, au niveau national, pour

8. Ce phénomène était particulièrement sensible en RDA où, dans 54 districts sur 189, étaient concentrés 40 % à 60 % de l'emploi d'une seule branche d'activité. Ainsi, ce qui était le propre du « triangle de la chimie » reliant les villes de Halle, Merseburg et Bitterfeld se retrouvait pour l'acier à Eisenhüttenstadt, mais également pour le charbon en basse et haute Silésie polonaise, en Moravie tchèque et dans la vallée roumaine du Jiu.

l'Allemagne et la Russie au XIX^e siècle ou pour le Japon au XX^e siècle[9], peut l'être également au niveau local pour les pays d'Europe de l'Est : dans les périodes de démarrage et en l'absence de tout autre partenaire, notamment privé, c'est l'État – seul en mesure de « mobiliser les ressources cachées »[10] –, qui est le principal facteur de développement. L'idée selon laquelle tous les héritages de la période communiste devaient être liquidés pour que les « forces créatrices » puissent émerger est très répandue parmi les élites internationales et largement partagée en Europe centrale et orientale. Mais, au lieu d'accompagner le démantèlement programmé des sites, elle a eu pour seul effet d'accélérer leur ruine. En provoquant le gaspillage des ressources accumulées jusque-là – dont beaucoup n'avaient d'ailleurs pas été pleinement valorisées –, elle a hypothéqué toute possibilité de reprise à court terme. Le profond désordre dans lequel s'est opéré le processus de « déconstruction » des combinats a souvent contraint les autorités publiques à n'utiliser les Fonds structurels que pour corriger ultérieurement des dispositions prises en toute méconnaissance des environnements locaux. Cela prouve que cette transformation des économies est-européennes a été lancée dans la plus grande improvisation, sans réflexion sur les effets secondaires des décisions prises en haut lieu.

Le comble a sans doute été atteint en Allemagne de l'Est où, après avoir procédé sans relâche au démantèlement des combinats, les autorités ouest-allemandes ont jugé que la myriade de petites entreprises qui en avait résulté était impropre à assurer la croissance, et qu'il convenait donc de mettre en œuvre des politiques industrielles d'assistance pour sauver ce qui pouvait encore l'être. On pourrait multiplier les exemples de ce type en Europe centrale où la puissance publique a été contrainte de refaire ce qu'elle s'était empressée de défaire. Ainsi, en Bulgarie, des mesures de « liquidation » ont été mises en place au début des années 1990 pour supprimer la propriété collective, puis, devant l'effet désastreux qui s'en est suivi en matière de dissémination extrême de la propriété privée, elles ont été supprimées et remplacées par d'autres mesures qui n'ont pas garanti pour autant la viabilité des exploitations agricoles privées.

Cette politique acharnée de la table rase a par ailleurs favorisé les intérêts des grands groupes étrangers. Le cas de la recherche privée est à cet égard exemplaire. En effet, on aurait pu penser que les ressources accumulées dans le domaine des échanges avec les anciennes républiques d'URSS allaient être mises à profit par les nouveaux investisseurs. Or il n'en a rien été. Partout en Europe centrale et orientale, les relations scientifiques établies entre anciens « pays frères » ont été

9. Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

10. Albert O. Hirschman, *Stratégie du développement économique*, traduit de l'anglais par Françoise Pons, Paris, Les Éditions ouvrières, 1968, p. 5.

rompues et la recherche appliquée au niveau des entreprises a été abandonnée par les grands investisseurs étrangers qui ont écarté les spécialistes formés durant l'ancien régime sous prétexte qu'ils n'étaient pas assez compétents. Durant la première décennie du postcommunisme, le secteur de la recherche privée dans les entreprises s'est donc effondré, alors même que les attentes de créations d'emplois au niveau de la sous-traitance n'étaient pas satisfaites. Tous les indices témoignent d'une chute très importante de la part de la recherche dans le PIB de ces pays. À la fin de l'année 1990, 41,7 % des entreprises de RDA avaient encore leurs propres départements de recherche. Dix-huit mois plus tard, elles n'étaient plus que 20,8 %. De même, en 1990, 25 % des entreprises avaient accès aux autres départements de recherche grâce à leurs relations avec les combinats ; ce chiffre est tombé à 8,5 % en juin 1992, puis à 4,2 % deux ans plus tard[11]. Cette destruction des potentiels de recherche a conduit certains observateurs à parler d'une *Überrationalisierung* (hyper rationalisation), dénoncée, mais trop tard, par les acteurs professionnels. Ainsi pouvait-on lire dans l'hebdomadaire *Die Zeit* en 1994 : « L'emploi est tellement tendu dans les entreprises qu'à chaque nouveau contrat il faut réembaucher »[12]. Elle a cependant été davantage le fait du secteur privé que du secteur public, où les réductions de budget ont certes été importantes mais où le vivier de chercheurs n'a pas été supprimé. Cette différence de traitement entre le public et le privé est probablement due au fait que les académies de recherche nationales, n'ayant que peu de lien avec les entreprises qui avaient leurs propres laboratoires, étaient plutôt confinées dans la recherche fondamentale.

Quant à la dynamique de délestage des activités de services nouvellement mise en place, elle n'a été qu'exceptionnellement en mesure d'assurer sur la durée l'existence des nouvelles firmes. La corruption, facilitée par le flou juridique et la puissance des anciens réseaux, a largement contribué à accélérer la ruine des milieux productifs[13]. Parallèlement à l'émergence de nouvelles entreprises sur la base d'anciens services intégrés sont apparues de nombreuses petites, voire très petites unités de travail, le plus souvent à l'initiative d'individus de la même famille, menacés dans leurs emplois.

---

11. De 1997 à 2001, la part de la recherche et du développement en Pologne a oscillé autour de 0,70 % du PIB (0,65 % en 2000). Durant la même période, elle était de 1,86 % pour l'UE, 3,8 % pour la Suède, 3,1 % pour la Finlande et 2,24 % pour l'Allemagne.

12. Cité dans Gernot Grabher, « Neue Bundesländer ? Zur Rolle des historischen Erbe in der Reorganisation von Betrieben und Regionen in Brandenburg », Wissenschaftszentrum Berlin Paper, FS1 96 – 104, 1996.

13. Durant les années 1990, beaucoup d'anciens combinats ont été « déstructurés » et décomposés en différentes entreprises sous-traitantes, le plus souvent au prix d'une entente entre les directeurs. Ces derniers ont trouvé là l'occasion de s'enrichir à bon compte, en devenant leurs propres donneurs d'ordre grâce à des hommes de paille qu'ils avaient nommés aux postes de responsabilités des nouvelles firmes et avec lesquels ils ont pu passer des contrats fructueux pour eux-mêmes, mais désastreux pour les sites et les salariés. *Cf.* Roman Frydman, Andrzej Rapaczynski, Kenneth Murphy, *Capitalism with a Comrade's Face: Studies in the Postcommunist Transition*, Budapest, Central European University Press, 1998.

La restructuration des anciens sites, l'éparpillement des sous-traitants, la liquidation ou le non-équipement des secteurs garants de l'autonomie à venir des unités de production et l'émergence de nombreuses micro-entreprises ont profondément bouleversé un paysage local dans lequel les relations informelles qui s'étaient développées en réponse aux exigences du plan central assuraient la liaison des entreprises et des territoires. Or les déséquilibres créés après 1989 n'ont été compensés ni par les entreprises que reprirent les investisseurs étrangers ni par la prolifération des PME. L'un des tout premiers objectifs du FEDER consiste donc à reconstituer ce tissu territorial décomposé par la disparition des combinats de type soviétique et le démantèlement de leurs réseaux. Pour cela, il lui faut non seulement assurer la revitalisation des paysages, mais aussi raffermir les liens entre les PME et les grands donneurs d'ordres occidentaux. La tâche est difficile à mener à bien car, si elles ont apporté un dynamisme sans précédent aux économies des pays est-européens, les unités qui ont surgi en très grand nombre après 1989 présentent toutefois des caractéristiques très différentes de leurs homologues d'Europe de l'Ouest. Tout d'abord, l'intense mouvement de créations et de destructions qui affecte le secteur des PME depuis 1990 témoigne de l'instabilité chronique des marchés. Ensuite, le nombre moyen d'employés par entreprise est bien moindre à l'Est – en Pologne, par exemple, où l'on compte en moyenne trois salariés – qu'à l'Ouest – où l'on en compte neuf. Par ailleurs, le très faible niveau des qualifications rend illusoires les paris faits sur l'informatisation à court terme des structures économiques. Enfin, les produits n'ont pas de forte valeur ajoutée, ce qui rend peu crédibles les projets de transferts de hautes technologies. Les PME sont davantage actives dans les secteurs de la réparation, du service de proximité et du commerce de détail. Ainsi, en Pologne, sur les trois millions de PME recensées en 2004, deux millions à peine sont dites en activité, et parmi celles-ci 14 000 seulement sont actives à l'exportation. Or le choix politique est plutôt d'accorder l'aide publique à ce type d'entreprises, celles qui exportent déjà, parce qu'elles peuvent faire état de capacités technologiques et d'infrastructures commerciales de poids et sont donc susceptibles d'assurer la croissance. Seul un très petit nombre de PME peut donc prétendre aux programmes de soutien européen de grande envergure. Le risque évident est d'approfondir les fractures qui se font jour entre les pôles développés ou en forte croissance et ceux qu'aucun projet de re-développement ne favorise, et l'on est en droit de s'interroger sur l'efficacité d'un tel choix au niveau économique et, partant, sur ses effets politiques.

Cependant, il serait erroné de penser que les dernières décennies n'ont conduit qu'à un désastre économique, sans possibilité de renouvellement. En réalité, des foyers de compétences et des noyaux de qualifications ont pu s'implanter dans les sites industriels, et la déstructuration de ces derniers a entraîné, dans certains cas, des essaimages réussis. Or cette réussite a eu lieu là où les capacités entrepreneuriales

et les infrastructures régionales étaient suffisamment fortes. Cela prouve que les combinats d'avant 1989, même s'ils ne correspondaient pas à la rationalité économique, n'ont pas été systématiquement la cause de la ruine des territoires dans lesquels ils s'inscrivaient. Ils le sont devenus dès lors qu'ont fait défaut les conditions de l'initiative[14]. De même, il serait faux de penser que seules les infrastructures techniques sont un gage de réussite, comme le croient souvent les élites locales. Il faut cependant garantir le raccordement des régions périphériques aux régions motrices, ne serait-ce que pour faciliter la mobilité des personnes et le transfert des technologies. Le FEDER a donc pour premier objectif la réalisation de grands projets infrastructurels, qu'il s'agisse de l'eau, des routes ou des réseaux d'information. En cela, l'objectif du développement est bien de favoriser conjointement la compétitivité et la cohésion en permettant à chacun d'accéder aux biens communs. Les services d'intérêt général qui représentent l'une des grandes innovations de l'UE sont largement sous-tendus par les interventions du FEDER[15]. C'est dans ce cadre que les programmes de remise en culture des terrains industriels délaissés, aussi bien dans les zones urbaines que rurales, devraient voir le jour.

Il n'en demeure pas moins que pour assurer la viabilité de ces programmes d'intervention sur la longue durée l'action publique demeure le facteur essentiel. C'est d'elle que semble dépendre la mise au point des projets de développement qui soutiendraient l'initiative locale. En effet, privées de relations avec les marchés porteurs, les petites firmes sont autant de points isolés dans un environnement sans relief, miné par le chômage et l'exclusion. Seule la coordination des différents acteurs centraux, régionaux et locaux peut donc être à même d'assurer l'effet de levier attendu.

Une gouvernance publique à plusieurs niveaux

Les autorités centrales, celles des ministères et surtout du ministère de l'Économie, sont d'autant plus concernées, en cette première période de programmation, qu'elles ont été désignées par Bruxelles pour élaborer tous les programmes des Fonds structurels. Les autorités régionales, quant à elles, ont la charge d'inscrire les projets locaux dans les catégories prédéfinies par le centre[16]. Or, parce qu'il faut

14. Karoly Fazekas, « The Impact of FDI Inflows on Regional Labour Markets in Hungary », Vienne, Institut für Wissenschaften vom Menschen, SOCO Project Papers, 77c, 2000.

15. Même si, actuellement, aucun consensus ne se dégage au niveau communautaire sur la dimension pratique à donner à ces services d'intérêt général.

16. Contrairement à la législation communautaire qui fait de la région le lieu de l'énoncé des programmes de politique publique, la Commission européenne a décidé en 2001 que les autorités centrales étaient plus compétentes que leurs partenaires régionaux, élus de trop fraîche date et disposant d'appareils administratifs peu rompus à ce type d'exercice. Une telle mesure, justifiée par l'urgence de la période, a largement frustré les acteurs régionaux subitement dessaisis de tout pouvoir décisionnel en matière d'orientations les concernant pourtant directement. Il s'en est suivi de nombreux cas de non-ajustements des mesures proposées par le centre à des autorités régionales qui avançaient d'autres priorités. *Cf.* François Bafoil,

engager et utiliser un maximum de crédits dans un minimum de temps[17], et parce que les besoins sont considérables, il est fort probable que les acteurs politiques vont chercher à mettre en œuvre le plus grand nombre de chantiers possible. Deux erreurs peuvent découler de cet état d'urgence. La première consisterait à favoriser les petits projets qui ont le triple inconvénient d'être peu consommateurs de fonds, de requérir beaucoup d'énergie et, au bout du compte, d'être déconnectés les uns des autres. Pour contrer cet éparpillement des projets impropre à enclencher un développement élargi, plusieurs régions polonaises ont imposé une sorte d'intercommunalité de fait en demandant aux communes de s'associer pour présenter un projet unique mais les concernant toutes, comme la construction d'une piscine, d'une décharge ou de réseaux d'adductions d'eau. La même exigence s'applique à la multitude de projets concernant l'aménagement touristique. Chaque commune ou presque est en droit de voir dans les Fonds structurels, notamment ceux qui financent les programmes de développement local, la manne rêvée qui pour réparer son église, qui pour valoriser un avantage naturel, le plus souvent des plans d'eau, qui pour reconstruire un manoir tombé en ruine. Or, sans inscription dans des stratégies globales de développement régional incluant le croisement des tracés routiers, mais aussi la formation du personnel touristique compétent et l'aménagement des aires hôtelières, ces projets n'ont aucune chance de voir le jour.

La seconde erreur consisterait, à l'inverse de la première, à ne favoriser que des projets coûteux en équilibres environnementaux. On pense aux ouvrages destinés à faire barrage aux inondations ou aux tracés autoroutiers. Certes, une entreprise comme la construction de routes et d'autoroutes est tout à fait louable, ne serait-ce que parce qu'elle permet de contrer les arguments de ceux qui se plaignent d'une insuffisante capacité de consommation des fonds. De telles interventions correspondent, en outre, aux attentes de la plupart des citoyens qui voient dans le développement d'un réseau de transports le moyen d'être mieux arrimés à l'Ouest[18]. On a tant exigé des citoyens d'Europe centrale et orientale pour les intégrer dans l'Union européenne qu'ils se sentent maintenant en droit de recueillir les bénéfices concrets de leurs efforts. Mais ces projets de grande envergure ne sont pas sans poser des problèmes quant à leur efficacité à long terme et au respect de l'environnement. Un des risques liés aux politiques de développement est en effet le « bétonnage » à outrance des paysages est-européens. C'est ce que dénoncent

---

Édith Lhomel, « La préparation aux Fonds structurels de l'UE : les exemples de la Pologne et de la Roumanie », *Le Courrier des Pays de l'Est*, 1 033, mars 2003, p. 28-38.

17. La période de programmation est courte en effet, puisque l'échéance est portée à 2006. Les nouveaux entrants disposent donc d'à peine trois ans tandis que les autres membres, ceux de l'Europe des quinze, auront pu disposer de sept ans (1999–2006).

18. Exception faite sans doute de la Hongrie qui n'a pas accepté les tracés proposés par la Commission, les jugeant non conformes à son propre développement, trop orientés vers l'Ouest et préjudiciables aux populations vivant dans des régions déjà défavorisées comme celles du Nord-Est.

d'ailleurs plusieurs adversaires des Fonds structurels, pour leur part favorables à la concentration des subventions sur des opérations plus porteuses de compétitivité et d'efficacité, à l'image des pôles de recherche d'excellence. Aucun rapport d'expertise n'apporte, en effet, la preuve formelle que la multiplication des grands axes de communication soit le facteur incontournable du développement, même s'il est avéré que les autoroutes permettent le désenclavement, favorisent les flux, notamment migratoires, et qu'elles incitent au renforcement des pôles existants. Tout dépend cependant de la coordination des différents programmes centraux et régionaux. Or, sur ce point, l'ajustement ne va pas de soi, comme l'ont montré plusieurs observateurs qui ont dénoncé le manque de connexion des routes nationales aux autoroutes, et, plus largement, l'isolement des restructurations portuaires polonaises avec leur environnement immédiat[19]. De tels déficits ont ainsi révélé la vanité de l'ambition affichée au niveau européen de construire des plateformes multimodales qui entendent combiner plusieurs systèmes de transport au sein d'un même espace productif. Le développement régional ne peut pas être réduit à un espace circonscrit, et les interventions transrégionales, transfrontalières et transnationales, que le Troisième Rapport sur la Cohésion place à juste titre en priorité du développement européen, ont un rôle prépondérant.

Outre l'ajustement des programmes entre le centre et la région, la coordination des efforts entre la région et les municipalités qui la composent est l'autre exigence du développement perçu simultanément dans sa dimension verticale, entre les différents échelons administratifs, et horizontale, entre les acteurs locaux, publics et privés. L'un des enjeux pour toutes les administrations concernées est de savoir combiner les différentes dimensions pour assurer le plus grand effet économique possible aux programmes et aux projets, grâce au croisement des objectifs de croissance et de création d'emploi, de coordination des acteurs publics et privés, et de co-financement. Pour reprendre l'exemple de la recherche, les autorités doivent relever un triple défi. Il faut tout d'abord définir au niveau central les disciplines qu'il convient d'assister pour renforcer leur compétitivité et assurer le transfert de l'innovation aux entreprises. Un schéma central de l'innovation doit être ainsi établi, doublé de schémas régionaux. L'impératif est de construire des « centres de traduction »[20] grâce à un pilotage de la recherche par l'aval et par la formation de spécialistes à l'application. Il convient ensuite d'associer aux niveaux national et régional les partenaires que sont les chambres consulaires, les universités et les laboratoires, les entreprises motrices. C'est à eux qu'il revient d'indiquer les grandes lignes du schéma de développement à tous les niveaux. Il faut enfin, au niveau

19. Voir la contribution de Gilles Lepesant dans ce dossier, p. 139-155.

20. *Cf.* Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.

régional, construire des agences de développement qui puissent, sur la base de dispositifs pertinents de recueil d'informations sur les données locales ainsi que des schémas cités, identifier les besoins et construire les modes d'intervention adéquats. Ces agences font aujourd'hui défaut, mais des dispositifs d'intervention existent dans certains pays qui pourraient être utilement mis à profit, pour peu qu'ils s'accompagnent de l'élaboration de nouveaux statuts pour les chercheurs et pour l'innovation, et surtout qu'ils intègrent l'ensemble des forces à l'échelon national et régional[21]. Plusieurs experts ont proposé la création de systèmes nationaux et régionaux de l'innovation auxquels il reviendrait de recenser les ressources, d'identifier les structures intermédiaires qui porteront les projets de la recherche vers l'entreprise, de mettre en relation les acteurs des deux bords en assurant aux uns et aux autres des conditions optimales de dialogue et de compréhension *via* la mise au point de passerelles ou d'« unités de traduction », et d'identifier les secteurs porteurs.

Aux échanges croisés des administrations centrales et régionales et de l'action des partenaires locaux doit ainsi correspondre l'harmonisation des différents programmes d'intervention. Comme à l'Ouest, c'est grâce à leur combinaison que le territoire devient un milieu et un agent de développement. Or, depuis 1990, la fracture entre les unités dynamiques et celles qui ne le sont pas, notamment les très petites entreprises, recouvre des secteurs géographiques de plus en plus distincts. Elle circonscrit les grandes métropoles régionales et rejette à la périphérie non seulement une large frange d'espaces ruraux, mais aussi les réseaux des villes petites et moyennes[22]. Faut-il pour autant se résoudre à ne pas soutenir le bourgeonnement des initiatives individuelles qui se sont révélées d'autant plus dynamiques qu'elles étaient le fait de familles entières, pourvoyeuses de crédits et de force de travail ? Faut-il, de la même manière, se convaincre que le développement ne se pense que dans l'opposition entre ces centres régionaux dynamiques et un arrière-pays déconnecté des réseaux[23] ? Nullement. Un des axes de réflexion du FEDER

21. En Allemagne, les instituts Fraunhofer ont pour tâche de faciliter les transferts technologiques de la recherche vers l'entreprise, en pilotant notamment des projets depuis l'aval. En France, la loi sur l'innovation adoptée au début du nouveau millénaire a permis de faciliter les échanges et précisé les charges de chacune des parties.

22. Celles-ci ont été les premières à subir la désindustrialisation. Le chômage affecte des populations particulières, inscrites dans des espaces abandonnés par les investissements directs étrangers et fragilisées par la ruine des fermes collectives. De surcroît, ces espaces sont frontaliers de régions extérieures à l'UE et encore plus démunies, comme l'Ukraine ou la Biélorussie. Les populations concernées sont notamment les minorités roms, largement présentes en Slovaquie, en Hongrie et en Roumanie ainsi que la minorité pomak en Bulgarie. On peut y ajouter les minorités russes dans les Pays baltes.

23. De telles configurations sont néanmoins légion en Europe centrale et orientale, où les développements sont largement le fait des capitales régionales ou nationales. L'archétype en est la région centrale de Mazovie – où se trouve Varsovie –, qui avance un indice de croissance presque trois fois plus important que celui de la région la plus pauvre, mais dont les villes environnant la capitale sont autant de lieux périphériques non reliés entre eux et tout aussi isolés de la capitale. L'enjeu est de taille, car si l'on peut raisonnablement penser que le PIB de la région de Mazovie franchira les 75 % au-delà desquels elle ne pourra plus, lors de la prochaine programmation, prétendre aux Fonds structurels, cela ne sera dû qu'à l'imposante dynamique de Varsovie, mais ne sera en rien l'indice d'un rattrapage des villes périphériques.

s'oriente actuellement vers le soutien à certaines PME sans souci immédiat de rentabilité ou de contrôle bureaucratique excessif, grâce à la délivrance de sommes forfaitaires permettant l'achat rapide de machines et la formation des salariés. Le même schéma est à l'étude à propos des incubateurs, censés assister la consolidation des nouvelles entreprises, grâce aux services d'infrastructures et à l'effort porté sur la formation. Plus encore, le croisement des politiques sectorielles de la compétitivité et des ressources humaines avec les politiques de développement local incluant la rénovation du bâti et la revitalisation des espaces dégradés peut prétendre contrer les effets liés à la monoculture industrielle pratiquée dans le passé. Dans cette optique, au titre du développement des marchés locaux, le FEDER autorise en Pologne les initiatives qui favorisent les associations de producteurs-vendeurs, la valorisation des territoires locaux, le soutien aux très petites PME orientées vers la promotion du tourisme local. Deux conditions doivent être remplies pour que l'entreprise soit un succès : il faut, d'une part, que les moyens budgétaires ne fassent pas défaut. Or, sur ce point, toute la question est de savoir si les contributeurs actuels au budget européen accepteront d'augmenter leur participation[24]. D'autre part, les contrôles ne doivent pas être trop tatillons durant la première période. Comme l'a amplement montré la transformation est-allemande à ses débuts, la solution tient souvent, dans une phase de transition accélérée, aux capacités des acteurs à ne pas respecter les règlements bureaucratiques à la lettre, sans que cela donne lieu pour autant à des détournements massifs de fonds publics.

Soviétisme et européanisation

Finalement, si l'on tient à isoler les quelques héritages encore vivaces des anciennes économies de type soviétique, quels sont les traits qui apparaissent comme des entraves au succès de l'application du FEDER ? Et quels sont les facteurs de succès ?

Les deux passifs les plus lourds sont l'éparpillement des ressources et le maintien de sites non restructurables. L'ampleur de l'éparpillement a induit des déséquilibres territoriaux, renforcés après 1989 par la concentration des investissements directs étrangers dans certains lieux privilégiés. Dans ce cas, prétendre lancer de vastes projets de soutien aux PME sans distinguer leurs performances ou sans prendre en compte leur intégration dans des stratégies de développement local ne conduirait qu'à un saupoudrage impropre à une relance concentrée. Les

24. Une proposition a été faite de porter le budget communautaire qui représente 1,15 % du PIB européen actuel à 1,24 % pour la prochaine période de programmation. Mais, en décembre 2003, les principaux contributeurs ont fait savoir qu'ils n'acceptaient pas de dépasser le seuil des 1 %. *Cf.* Jacques Le Cacheux « Negotiating the Medium-Term Financial Perspectives for the Enlarged EU: The Future of the European Budget », *Revue de l'OFCE*, numéro spécial, *The New European Union Enlargement*, 29, avril 2004, p. 175-189.

fonds affectés doivent viser des cibles très étroites comme les PME exportatrices et les milieux en développement. En inversant la précédente réflexion, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de faire porter l'effort davantage sur les grandes entreprises encore existantes, en tâchant d'assurer la reconversion ciblée de leurs départements et de leurs secteurs potentiellement viables ? Ce serait oublier, dans ce cas, que les grandes entreprises encore en activité sont presque toutes des unités non privatisées parce qu'invendables pour toute une série de raisons, à commencer par l'obsolescence des lignes de production, l'état des machines, les coûts d'entretien, l'absence de sous-traitance, la perte des marchés. En Europe centrale et orientale, survivent un très grand nombre de villes, de petite ou de moyenne taille, construites sur le modèle de la monoculture industrielle. Leur avenir est complètement bouché en raison des passifs industriels, du manque de financement, de l'émigration des jeunes et du vieillissement général de leurs équipements. Or, de la même façon que dans un grand nombre de zones rurales l'objectif est de faire en sorte qu'en échange de subsides substantielles les petits paysans abandonnent leur activité agricole mais non leur environnement rural, de même faut-il sans doute se convaincre ici qu'il est plus bénéfique dans les zones de monocultures industrielles de payer les individus à ne rien faire que de les inciter à se rapprocher des grandes villes où leur concentration ne pourrait que conduire à des dysfonctionnements encore plus grands.

Le second élément négatif, qui découle du précédent, a trait à la destruction, durant la période communiste, des réseaux de compétences régionales et locales qui constituent la base de l'innovation. Est-il pensable, en y portant un effort particulier, de redécouvrir un potentiel collectif, du type des districts italiens ou des systèmes industriels locaux français[25] ? La présence continue des activités liées au secteur de l'aviation dans la région de Mielec en Pologne, ou encore de celles de la confection dans la région de Łodz peut le laisser penser. Des bassins de ce type, liés aux activités métallurgiques ou sidérurgiques, existent dans de nombreux endroits en Europe centrale. D'importants appels d'offre concernant la revalorisation des patrimoines économiques locaux pourraient être lancés. L'avantage serait d'associer dans de vastes enquêtes régionales et interrégionales un très grand nombre d'individus attachés à faire revivre l'innovation au niveau local. Il n'est pas insensé d'envisager que d'importantes ressources accumulées dans les sites industriels et qui, dans la période communiste, ont renforcé une industrialisation qui leur préexistait pourraient ainsi se trouver réinvesties. Dans un tel schéma, il reviendrait alors à la puissance publique de conduire la politique d'accompagnement

25. Les districts italiens représentent un modèle de production locale, sous-tendu par un réseau de relations informelles entre petites entreprises, le plus souvent familiales, appartenant à la même branche et caractérisées par un très fort esprit entrepreneurial. *Cf.* Paulette Pommier, *Les systèmes productifs locaux*, DATAR, Paris, La Documentation française, 2002 ; Pierre Veltz, *Des territoires pour apprendre et innover*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1994.

des grandes unités de production par la mise en réseau des nouvelles unités jusques et y compris l'animation et la gestion des services de fonctionnement de ces nouveaux *clusters*[26]. Et si de tels « districts » devaient voir ou plutôt revoir le jour, conviendrait-il là encore de concentrer les fonds en des points bien particuliers, au risque maintenant bien connu de créer de nouvelles inégalités ? Plus largement, il semble qu'il s'agisse là d'un choix auquel il est nécessaire de se soumettre pour qu'à un développement en « peau de léopard » ne soit pas préféré un appauvrissement général qui ne manquerait pas de résulter d'une politique visant à satisfaire tous les lobbies et intérêts particuliers.

Le troisième élément du soviétisme tient aux administrations publiques elles-mêmes. En dépit d'une modernisation très importante, sous l'effet conjugué de l'adoption intégrale de l'acquis communautaire et de l'adaptation aux exigences de la gestion des Fonds européens, les administrations publiques conservent plusieurs traits de l'ancien régime. Plus exactement, les équipes politiques à la tête des administrations se distinguent par la permanence de réflexes inappropriés comme en témoigne la pratique à grande échelle du *spoil system*. Toutes les administrations souffrent en effet de ce phénomène, qui consiste à renvoyer à chaque élection les individus les plus gradés, et souvent les plus formés, notamment grâce à des Fonds européens, sous prétexte qu'ils sont trop liés à l'équipe précédente. Les difficultés qu'éprouvent les autorités publiques est-européennes à promouvoir un statut de la fonction publique et du fonctionnaire ont pu être expliquées, par ailleurs, par le fait que l'Union européenne n'avait en rien assisté les nouveaux États membres sur ce point précis[27]. Or, si le critère de bonne gouvernance administrative figure dans l'Agenda 2000 au même titre que la démocratie et le marché, jamais l'Union n'a fourni autre chose que de vagues prescriptions faisant référence à la prévisibilité, la responsabilité, la transparence et l'efficacité. Du coup, faute de disposer d'un cadre précis de la « bonne administration », les autorités politiques locales ont eu tendance à ne pas modifier leur propre édifice. Grâce au maintien de la loyauté comme ressort de l'action administrative, elles peuvent tenir en respect les oppositions et s'assurer de solides fiefs politiques

De surcroît, les administrations centrales rechignent à partager leurs prérogatives avec les régions en matière de politiques sectorielles, ne serait-ce que pour conserver pour leur profit la plus grande part des Fonds européens. Quant aux administrations régionales, elles ont le même comportement à l'égard de leurs partenaires locaux, en ne les associant que trop rarement à la définition de la stratégie

26. On entend par ce terme la mise en synergie de différentes unités compétitives de production ou de services, participant d'une même branche et inscrites dans un périmètre géographique circonscrit.

27. *Cf.* Antoaneta Dimitrova, « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement », *West European Politics*, 25 (4), octobre 2002, p. 171-190.

régionale. Toutes hésitent à lancer des coopérations avec les acteurs privés, notamment associatifs et aucune administration centrale ou régionale ne rémunère correctement ses employés. Or, en cette intense période de gestion des fonds mais aussi de chômage des jeunes, des qualifications de plus en plus importantes sont requises pour les personnes en charge des dossiers européens, et ce pour des salaires dérisoires. Face à cette incurie des administrations traditionnelles, on est droit de se demander dans quelle mesure la solution ne passe pas par la mise sur pied d'agences de gestion des Fonds européens, de statut semi-public, dont les règles statutaires restent à inventer. De semblables agences existent dans les pays anglo-saxons ainsi qu'en Grèce et au Portugal[28]. Plusieurs donnent des résultats positifs si l'on s'en tient, du moins, au critère de l'utilisation des Fonds structurels dans ces pays[29]. La question reste néanmoins de savoir si tous les citoyens seront traités de la même façon par ces agences. Dans les zones rurales par exemple, celles-ci ne pourront s'adresser qu'aux exploitants qui disposent de plus de vingt hectares et sont prêts à acquitter des coûts d'entrée élevés. Autant dire que la plupart des paysans ne pourront avoir accès à leurs services, notamment en Pologne, où plus de 50 % d'entre eux possèdent des exploitations de moins de cinq hectares. Le soutien à la compétitivité se traduirait alors par une profonde dégradation des conditions de vie ; des effets similaires se produisant, pour les mêmes raisons, dans le secteur des PME.

Pourtant, on peut raisonnablement penser que c'est dans la création de pareilles innovations institutionnelles que réside en partie la réussite de l'européanisation des pays d'Europe centrale et orientale. Sous bénéfice d'inventaire, sous réserve de l'existence d'un système d'incitations efficaces entre la puissance publique et les agences privées, et avec l'assurance que la légitimité des États ne s'en trouvera pas amoindrie, de telles agences assistées de bureaux d'études privés pourraient être en mesure de conduire des projets respectant les exigences de la compétitivité et de la solidarité. Pourquoi ? Tout d'abord, parce qu'elles n'héritent pas des pesanteurs bureaucratiques qui ont favorisé la diffusion des comportements de clan à grande échelle et ont tendance à freiner la modernisation attendue ; ensuite, parce qu'elle peuvent rémunérer correctement les jeunes diplômés en charge de la gestion des fonds et leur offrir des carrières prometteuses, ce qui les incite à

28. *Cf.* François Bafoil, Béatrice Hibou, « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'européanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », *Les Études du CERI*, 102, décembre 2003.

29. Par succès, on entend strictement ici la croissance des PIB locaux sur la période écoulée, même si la part des fonds dans le rattrapage opéré est difficile à définir précisément. *Cf.* Jacky Fayolle, Anne Lecuyer, « Croissance régionale, appartenance nationale et Fonds structurels européens. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, 73, avril 2000. Par ailleurs, on sait que cette croissance au niveau national se paie par l'aggravation des écarts entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres à l'intérieur d'un même pays (Deuxième Rapport sur la Cohésion (**www.eu.int/inforegio**). Tous ces éléments admis, il s'avère que les Fonds structurels participent activement du développement, pas seulement du point de vue quantitatif mais surtout peut-être du point de vue de la méthode communautaire. C'est elle qui permet l'échange, l'apprentissage, la normalisation des pratiques à l'échelle de l'Union et, finalement, la stabilité.

soutenir et à mettre en œuvre le plus grand nombre de projets possible[30] ; enfin, parce qu'elles s'inscrivent dans la dynamique de délégation des formes de contrôle et de gestion des secteurs publics qui caractérise pour partie l'européanisation. Sous réserve qu'elles répondent aux prérequis de la coordination entre agences (*networking*), de la représentativité (*accountability*) et de la dépolitisation des missions déléguées, elles favorisent une nouvelle gouvernance européenne, susceptible de dépasser certains déficits décelés au niveau des échelons étatiques en matière de gestion publique[31].

En cette période de programmation très courte, mais aussi plus tard, le salut ne viendra pas du grand nombre de petits projets ; il est, comme on l'a dit, dans le soutien affirmé aux projets articulés aux stratégies centrales et régionales. La fameuse « méthode communautaire », qui repose sur la notion de partenariats démultipliés à plusieurs niveaux, centralisés et décentralisés mais également publics et privés, ne pourra être pleinement appliquée que sous réserve de contournement des derniers bastions du soviétisme. Enfin, des agences flexibles et innovantes peuvent être la promesse non seulement de l'efficacité économique mais aussi du renouvellement de la classe politique, captée par les anciennes élites ou par des groupes qui, depuis plus d'une décennie comme en Pologne, ont échoué à rendre le politique attractif pour les jeunes. Le modèle qui reste à inventer en Europe centrale et orientale passe sans doute par l'émergence d'agences privées ou semi-publiques, par un système d'incitations définissant un nouveau contrat entre les acteurs publics et privés, et par la promotion d'entrepreneurs politiques formés à la conception et à la gestion des programmes des Fonds structurels européens. ■

François Bafoil est sociologue, directeur de recherche au CNRS. Il a été nommé expert dans un programme PHARE en charge en 2002 de l'évaluation *ex ante* de la préparation des administrations polonaises à la gestion des Fonds structurels, puis en 2003 expert dans la région de Mazovie. Il travaille aujourd'hui à une synthèse des différents développements politiques, économiques et sociaux de 1989 à 2004 en Europe centrale et orientale. Il a publié notamment *Après le communisme. Faillite du système soviétique et émergence d'un modèle économique et social en Europe de l'Est* (Paris, Armand Colin, 2002).
E-mail : **bafoil@ceri-sciences-po.org**

30. Il reste bien évidemment à contrôler la sélection des projets. Cela doit demeurer une tâche publique sous peine de ne voir acceptés que les projets d'individus déjà dotés, ce qui ne ferait qu'accroître les inégalités et le sentiment déjà diffus que les Fonds structurels ne profitent qu'aux plus riches et favorisent la croissance au détriment de la solidarité.
31. *Cf.* Matthew Flinders, « Distributed Public Governance in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 11 (3), juin 2004, p. 520-544.