



HAL
open science

L'élargissement européen au prisme des fonds structurels : vers une européanisation de la gestion publique du territoire en Pologne ?

Hakim Aïssaoui

► **To cite this version:**

Hakim Aïssaoui. L'élargissement européen au prisme des fonds structurels : vers une européanisation de la gestion publique du territoire en Pologne?. Politique européenne, 2005, L'Union européenne élargie, acteurs et processus, 15 (1), pp.61-84. 10.3917/poeu.015.0061 . halshs-00258399

HAL Id: halshs-00258399

<https://shs.hal.science/halshs-00258399>

Submitted on 14 Mar 2024

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.

Hakim AÏSSAOUI

L'ÉLARGISSEMENT EUROPÉEN AU PRISME DES FONDS STRUCTURELS : VERS UNE EUROPEANISATION DE LA GESTION PUBLIQUE DU TERRITOIRE EN POLOGNE ?

Cet article s'intéresse à l'impact politique des fonds structurels européens sur la gestion publique du territoire en Pologne. Si leur effet est à apprécier par rapport à la création d'institutions régionales décentralisées qu'ils ont contribué à faire émerger, rien n'indique pour autant que cela participe d'une véritable autonomisation de l'action publique territoriale. Il ne semble pas exister de modèle unique d'action territoriale au sein de l'Union européenne élargie ; s'il y a convergence des dispositifs d'intervention publique du fait de la Politique régionale communautaire, celle-ci s'accommode d'une perpétuation voire d'un renforcement du modèle hiérarchique d'organisation territoriale qui prévalait avant 1989 en Pologne. La mobilisation collective continue à s'opérer davantage « pour » le territoire que « par » le territoire et ne concourt pas à une complète appropriation de la question du développement économique par les acteurs locaux et régionaux.

Introduction

La question de l'impact de la norme européenne sur les institutions et les acteurs territoriaux des nouveaux Etats-membres de l'Union européenne constitue indéniablement un « point aveugle » de la réflexion sur les processus d'europeanisation en cours au sein des anciennes démocraties populaires du « bloc de l'Est ». A ce titre, l'enjeu actuel de la mise en place des fonds structurels dans un pays tel que la Pologne ne laisse pas d'interroger. D'abord, parce qu'il renvoie à celui, plus large, de la cohésion économique et sociale au sein d'une Europe à 25, et de la réorientation des fonds structurels en direction des nouveaux entrants. Compte tenu de son poids démographique et de l'ampleur de ses problèmes socio-économiques et territoriaux¹, la Pologne percevra plus de la moitié des fonds structurels (13,8 milliards d'€ sur un total de 22 milliards) alloués aux

¹ Les 16 régions polonaises présentent un niveau de développement inférieur à 75% de la moyenne communautaire et sont donc toutes éligibles au titre des fonds structurels et de leur objectif premier de « soutien aux régions en retard de développement ».

dix nouveaux Etats membres pour la période 2004-2006. Enfin, parce que la mise en place de la Politique régionale européenne conduit à s'interroger sur l'impact des aides structurelles sur la gestion publique du territoire dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Car si l'action territoriale demeure en soi un défi majeur pour ces derniers du fait du processus d'élargissement, elle ne peut être envisagée en faisant abstraction de l'enjeu crucial et récurrent de la structure institutionnelle du pouvoir et de la place de l'Etat dans les sociétés post-communistes. Derrière la question de l'aptitude des institutions territoriales à mettre en œuvre des politiques de développement économique conformes à la réglementation européenne, se pose celle de la consolidation d'un champ politique pluraliste dans les PECO. On peut notamment s'interroger sur l'émergence et l'affirmation de contre-pouvoirs territoriaux autonomes, censés participer de la réduction de l'omnipotence de l'acteur étatique - encore assimilé au dirigisme, au centralisme et à l'inefficacité bureaucratique qui prévalait sous le régime communiste. Pour ce faire, nous partirons du postulat selon lequel l'entrée des PECO dans l'Union européenne n'interrompt pas le cours de la transformation post-communiste, même si l'intégration concrétise, tant sur un plan pratique que symbolique, leur conversion réussie à la démocratie pluraliste et à l'économie de marché. Elle ne saurait non plus signifier l'imposition d'un supposé modèle unique d'action publique à l'intérieur d'une Europe élargie, même sous l'effet de l'extension de la Politique régionale européenne.

Traiter d'une éventuelle européanisation² de la gestion publique du territoire en Pologne nécessite de considérer la manière dont sont reprises, au sein des Etats-membres, les normes européennes en matière de Politique régionale, en différenciant les mécanismes « horizontaux » et « verticaux » d'européanisation (Radaelli, 2001). Dans le premier cas, l'européanisation équivaut à « un processus de changement impulsé par le marché ou le choix du consommateur [...] » (Radaelli, 2001, 124) laissant toutefois coexister les différents cadres réglementaires domestiques. L'européanisation

² On adhérera volontiers à la définition proposée par Claudio Radaelli, lequel considère que le concept d'européanisation « refers to processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies » (Radaelli, 2001, 110).

verticale suppose au contraire de différencier avec netteté le niveau européen, où est défini un modèle particulier d'action publique, et le niveau domestique, à l'intérieur duquel ce même modèle est mis en œuvre. Qu'elle exprime le pouvoir de coercition exercé par les instances communautaires sur les Etats-membres ou l'adaptation mimétique librement instituée par ces derniers, l'eupéanisation verticale reste fondée sur des pressions adaptatives (Börzel, Risse, 2000) dont l'ampleur dépend du degré variable d'adéquation (*goodness of fit*) existant entre le modèle domestique et celui défini au niveau européen (Börzel, 2002).

Sur ce plan, la Politique régionale européenne apparaît exemplaire du processus d'eupéanisation verticale à l'œuvre dans les nouveaux Etats-membres de l'UE. L'ampleur des transformations institutionnelles doit y être appréciée autant par référence à la réglementation communautaire en matière de fonds structurels que par rapport aux pratiques de l'action publique qui peuvent en découler. Il existait en effet une forte inadéquation entre les procédures réglementaires et les pratiques de l'intervention territoriale prônées par l'UE et celles qui prévalaient habituellement en Pologne. Avec la Politique régionale européenne, c'est une conception partenariale du développement territorial qui est désormais prônée dans ce pays. Celle-ci prévoit notamment que « les actions communautaires sont conçues comme des compléments des actions nationales [...] dans le cadre d'une concertation étroite, ci-après dénommée « partenariat », entre la Commission européenne, l'Etat membre, les autorités régionales et locales, les partenaires économiques et sociaux ainsi que tout autre organisme approprié dans ce cadre³ ». Intervenant depuis le stade de la préparation jusqu'au suivi et à l'évaluation des programmes proposés, le principe de partenariat vise ainsi à promouvoir une approche concertée du développement territorial répondant aux besoins spécifiques des territoires bénéficiaires des fonds structurels. Celle-ci s'inscrit *a priori* en rupture avec la conception jacobine de l'action publique territoriale héritée de la période communiste, en s'efforçant au contraire de promouvoir une pratique du développement économique davantage conçue *par* les territoires que *pour* les territoires (Jambes, 1998, 112). Ces derniers ne sont plus envisagés comme le support passif de mesures standardisées prises au niveau central, ni même comme le facteur unique du développement. Les territoires sont au contraire

³ Art. 8 du règlement CE 1260/99.

assimilés à des espaces de référence et d'action à l'intérieur desquels acteurs publics et privés entrent en interaction afin d'initier, sur la durée, le développement territorial. L'institutionnalisation d'une coopération étroite entre les différents niveaux de l'action publique signifie-t-elle pour autant une remise en cause radicale du modèle centralisé et sectorisé de gestion du territoire polonais ? Plus largement, dans quelle mesure la mise en place des fonds structurels en Pologne conduit-elle à une transformation des relations entre niveaux d'administrations et réseaux d'acteurs territoriaux dans le sens d'une gouvernance polycentrique qui renverrait à « des transactions qui s'opèrent dans plusieurs centres de décisions et entre eux, de façon simultanée ou non » (Marchand-Tonel, Simoulin, 2004, 25) ? En l'espèce, deux conditions essentielles supposeraient d'être remplies. Tout d'abord, que la coopération croisée liée à la préparation et à la mise en œuvre des fonds structurels ait donné lieu à des négociations et à des transactions effectives entre les différents niveaux de la décision que sont principalement les collectivités régionales, l'Etat central polonais et les autorités communautaires. Enfin, que l'échelon régional puisse être considéré comme un acteur à part entière de la politique régionale polonaise, capable d'identifier ses propres intérêts et de les faire prévaloir auprès des deux autres acteurs de la gouvernance. Force est de constater que ces deux conditions demeurent imparfaitement remplies. Ceci conduit à douter de l'effectivité de la gouvernance en matière de politique de développement territorial en Pologne et par là même, à relativiser l'impact du processus d'eupéanisation sur ce système d'action publique national.

L'eupéanisation du schéma directeur de la politique régionale polonaise : les fonds structurels en perspective.

En tant que partie prenante de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne, l'objet principal de la Politique régionale européenne vise notamment à « réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »⁴. Le socle de cette politique repose sur différents instruments financiers que sont les fonds structurels⁵ destinés à

⁴ Article 23 de l'Acte unique européen de 1986.

⁵ Quatre types de fonds structurels se distinguent. Les fonds FEDER (Fonds européen de développement régional) destinés notamment au cofinancement

promouvoir des politiques de développement territorial intégrées, en liaison avec les politiques sectorielles menées par l'Union européenne et celles des Etats membres. Le cadre général de mise en œuvre des actions structurelles demeure défini par des règlements communautaires⁶ élaborés au sein du triangle décisionnel formé de la Commission, du Conseil de l'Union et du Parlement européen. Dans le cas de la Pologne, l'incorporation de ce cadre réglementaire européen dans sa législation constituait une condition juridique *sine qua non* à son entrée dans l'Union européenne. Compte tenu de son caractère obligatoire, son importation aura conduit à d'intenses adaptations juridiques et institutionnelles participant de la transformation du système d'action territoriale polonais. Ces adaptations ne sauraient cependant se déduire uniquement de la seule dimension prescriptive de la réglementation européenne en matière de politique régionale. Elles tiennent également aux marges de manœuvre réelles confiées aux acteurs polonais dans la définition des dispositifs institutionnels adéquats pour la mise en œuvre des fonds structurels. A ce titre, l'impact du facteur interne aura été déterminant pour ce qui est de la décentralisation administrative et territoriale, préalable indispensable à la mise en œuvre des fonds structurels.

L'introuvable politique régionale dans la Pologne en transition : centralisation de l'action et régionalisation contrecarrée (1990-1997)

Jusqu'en 1998, la gestion publique du territoire en Pologne demeurait encore largement l'apanage des ministères et des administrations centrales, en dépit de la rupture de 1989. Dans le contexte particulier de la transition, cette continuité avec la période communiste découle de l'ampleur des transformations institutionnelles à réaliser, de choix gouvernementaux en faveur de la stabilisation macro-économique, mais également de la fragilité politique des équipes dirigeantes durant les premières années du

d'investissements productifs et d'infrastructures ; les Fonds FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) dont le pilier « O » (orientation) vise à enrayer les retards structurels de développement au sein des zones rurales ; les Fonds FSE (Fonds social européen) au service de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) servent à promouvoir l'emploi, à lutter contre le chômage, la discrimination et l'exclusion sociale ; enfin l'IFOP constitue l'Instrument financier d'orientation de la pêche.

⁶ Dont le Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 relatif aux dispositions générales sur les fonds structurels (JOCE du 26 juin 1999).

changement de régime. La seule réforme territoriale d'envergure intervint en mars 1990 avec la loi sur l'autonomie communale aboutissant à la recréation de l'institution communale autonome (la *gmina* ou commune) supprimée sous la période communiste. Si cette réforme a participé du renforcement de la démocratie locale lors de la transition en Pologne, elle n'en resta pas moins insuffisante au regard de l'action publique. Avec la récession économique sévissant depuis les années quatre-vingt et le programme Balcerowicz de « thérapie de choc » administré à l'économie polonaise, le niveau communal apparut rapidement limité pour faire face aux conséquences socio-économiques de la crise des territoires. Le retrait de l'Etat du jeu économique accéléra l'individualisation des réponses au plan territorial et amplifia les inégalités socio-économiques et spatiales qui pouvaient exister, bien avant 1989, entre les régions « gagnantes » et « perdantes » en matière de développement économique. Cet accroissement des inégalités spatiales (Blazyca, Heffner, Helińska-Hughes, 2002) entre ce que les Polonais considèrent être « la Pologne A » développée (située à l'ouest de la Vistule) et « la Pologne B » orientale (en net retard de développement) n'en rendit que plus nécessaire la mise en place d'une politique d'aménagement et de développement des territoires (Lhomel, 1998), pourtant lente à se concrétiser.

Celle-ci buta notamment sur l'hostilité de nombreux groupes politiques et d'intérêts s'opposant à l'émergence d'un échelon régional décentralisé et, plus largement, à la transformation d'un système administratif et territorial hérité de la période communiste. Sur ce plan, l'évolution chaotique de la réforme territoriale pendant la décennie 1990 confirme la pertinence de certaines analyses de la transformation post-communiste conçues en terme de « dépendance du sentier » (North, 1990 ; Pierson, 1997) qui soulignent l'importance des héritages institutionnels dans les processus de changements politiques. L'inachèvement de ce dossier ne saurait être analysé sans référence à la politique territoriale mise en œuvre par le précédent régime communiste. Lancée en 1975 par le Premier Secrétaire du POUP, Edward Gierek, la réforme administrative et territoriale visait notamment à renforcer le pouvoir du centre varsovien au détriment de ses périphéries. En faisant disparaître l'ancien cadre administratif du *powiat* (district) et en fragmentant les 17 voïvodies (régions) préexistantes en 49 circonscriptions déconcentrées de l'Etat, la réforme de 1975 poursuivait trois objectifs essentiels : détruire tout d'abord le cadre séculaire du district avec lequel la population

polonaise s'identifiait fortement (Yoder, 2003, 270), émettre ensuite le pouvoir territorial des notables locaux du Parti implantés au sein des 17 voïvodies et souvent rétifs aux injonctions émanant du centre varsovien, quitte enfin à s'appuyer sur de nouveaux soutiens locaux (tant politiques que professionnels) à l'intérieur des 49 nouvelles voïvodies (Bafoil, 1997, 99).

Le renouvellement et la consolidation dans le temps de ces relations de pouvoir instituées entre le centre varsovien et ses périphéries permettent de comprendre l'ampleur et la multiplicité des oppositions politiques à toute nouvelle transformation territoriale proposée par les premiers gouvernements post-communistes. Jusqu'en 1998, les blocages émanèrent tout autant des administrations centrales rétives à abandonner leurs prérogatives habituelles au profit des collectivités décentralisées, que des 49 voïvodies, menacées de fusion à l'intérieur de structures régionales plus grandes et de perte, pour certaines d'entre elles, de leur statut de capitale régionale. L'obstruction fut enfin le fait de certains partis politiques, au premier rang desquels le Parti paysan (PSL) qui craignait la recomposition administrative et territoriale, compte tenu de sa bonne implantation politique dans la plupart des voïvodies du pays, en majorité rurales. En conséquence, les projets de réforme territoriale préparés jusqu'en 1993 furent abandonnés lorsque la coalition formée des anciens communistes (SLD) et du Parti paysan PSL revint aux affaires entre 1993 et 1997⁷. Ce n'est qu'à l'issue de leur défaite électorale lors des législatives de septembre 1997 et de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition gouvernementale de droite que le dossier de la décentralisation revint sur l'agenda politique intérieur.

La décentralisation polonaise au prisme du processus d'élargissement : l'impact des pressions adaptatives communautaires

La relance du chantier de la décentralisation doit être envisagée en priorité par référence aux ajustements institutionnels que la Pologne devait réaliser préalablement à son adhésion à l'UE. Ceux-ci découlaient de la « Stratégie-cadre pour l'élargissement » figurant dans « l'Agenda 2000 » de la Commission (Neumayer, 2002), lequel préconisait une reprise totale de l'acquis communautaire par les pays

⁷ Sur les échecs des projets de réforme administrative en Pologne, cf. Cielecka, Gibson, 1996 ; Regulaska, 1997.

candidats au moment de leur entrée dans l'UE. La stratégie de pré-adhésion renforcée initiée en 1997 par la Commission, devait y contribuer, *via* notamment une transformation des dispositifs d'aides existants. Outre une réorientation des programmes PHARE vers le renforcement des capacités institutionnelles et administratives des pays concernés, l'assistance européenne allait dorénavant reposer sur de nouveaux programmes d'action préfigurant la mise en place des fonds structurels - tant dans le domaine des infrastructures et de l'environnement avec ISPA⁸ que du développement rural avec le programme SAPARD⁹. Dans l'optique de l'intégration future de la Pologne dans l'Union européenne, il apparut toutefois que leur mise en œuvre impliquait une transformation d'envergure de l'organisation administrative et territoriale polonaise. La gestion traditionnellement centralisée et hiérarchisée de l'action publique contrevenait largement aux principes directeurs de mise en œuvre des fonds structurels, lesquels impliquaient notamment l'existence « d'autorités régionales » *de facto* inexistantes lors du lancement de la stratégie de pré-adhésion renforcée.

S'il existe un rapport de cause à effet entre la régionalisation et l'entrée programmée de la Pologne dans l'Union européenne, rien n'autorise toutefois à penser que cette dernière lui a imposé *son* propre modèle de régionalisation - comme on pourrait le déduire d'une lecture trop hâtive du nouveau découpage administratif et territorial désormais en vigueur. Outre l'absence de modèle unique d'action régionale au sein de l'UE (Keating, Hooghe, 1996 ; Marks, Scharpf *et al.*, 1996), on constate une diversité persistante dans les structures territoriales d'action publiques adoptées en Europe centrale et orientale (Marcou, 2002 ; Brusis, 2003), qui tient essentiellement au flou de la réglementation communautaire en la matière. Si les autorités européennes ont pesé de multiples façons¹⁰ sur l'avancée des processus de décentralisation dans les PECO, elles ont cependant laissé aux différents pays candidats le choix de leur mode

⁸ Instrument Structurel de Pré-Adhésion.

⁹ Acronyme anglais de Special Accession Program for Agriculture and Rural Development.

¹⁰ Aussi bien par le biais des programmes de pré-adhésion dont près de la moitié des fonds aura servi à *l'institution building* qu'au travers des dispositifs de jumelages institutionnels ou des recommandations adressées aux différents pays candidats dans les *Rapports Réguliers* de la Commission européenne.

d'organisation territoriale, à condition qu'émergent « des autorités régionales ».

La relance de la décentralisation en Pologne : l'usage interne des pressions adaptatives communautaires.

L'Union européenne aurait-elle été en définitive le *deus ex machina* d'un conflit politique que seule une intervention extérieure permettait de résoudre ? Répondre à cette question conduit à différencier d'un côté le registre des pressions adaptatives communautaires *stricto sensu* et, de l'autre, l'usage de ces mêmes contraintes au niveau interne.

La préparation de la régionalisation polonaise nécessita en effet de concilier les rapports de force politiques intérieurs et les pré-requis européens en matière d'action territoriale. La relance de ce dossier peut être ainsi analysée en terme d'ouverture d'une nouvelle « fenêtre politique » constituant « une opportunité pour les acteurs mobilisés de promouvoir leurs solutions préférées [...] » (Kingdon, 1984, 212). Avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition de droite issue des rangs de AWS¹¹ et de UW¹² en septembre 1997, le dossier de la réforme administrative et territoriale était élevé au rang de chantier prioritaire de la nouvelle législature. Selon le Premier ministre Jerzy Buzek la réforme visait à « établir les fondations durables d'une future Pologne [impliquant] une grande réforme de l'Etat » et à faire de la Pologne « [...] un Etat juste et efficace¹³ ». Elle entendait rompre avec les cinquante années de communisme en se plaçant résolument « au sein des valeurs communes du continent européen, tant en termes de promotion de la société civile, de subsidiarité, d'efficacité, de transparence que de flexibilité¹⁴ ». L'utilisation de la rhétorique européenne visait à légitimer la réforme, même si elle supposait aussi de surmonter les critiques ou les oppositions émanant à la fois du parti paysan PSL et du camp encore limité des eurosceptiques. Ceux-ci se retrouvaient notamment au sein de la coalition AWS et de sa

¹¹ L'Action électorale « Solidarité » (Akcja Wyborcza « Solidarność ») fut créée en juin 1996 à l'initiative du syndicat Solidarité. Elle constituait une coalition partisane regroupant plus d'une trentaine de formations de droite dans la perspective des élections législatives de septembre 1997.

¹² L'Union de la liberté (Unia Wolności), créée en 1994, est un parti de centre-droit résolument proeuropéen et libéral.

¹³ Allocution du 10 novembre 1997 prononcée devant la Diète polonaise.

¹⁴ *Ibid.*

tendance la plus traditionaliste et nationaliste (la ZChN¹⁵), réticente à l'entrée de la Pologne dans l'Union. La participation de la ZChN au gouvernement Buzek demeure exemplaire des contradictions qui tiraillaient la coalition au pouvoir, partagée entre la nécessité de concilier ses promesses électorales et une *Realpolitik* faisant de l'adhésion à l'Union européenne la pierre angulaire des programmes gouvernementaux successifs. L'épisode de la démission du ministre de l'Intégration européenne Czarnecki reste, à ce sujet, emblématique. Issu des rangs de la ZChN, ce dernier n'eut de cesse de freiner l'intégration de la Pologne dans l'UE au point d'être officieusement contesté par la Commission européenne. Reconnu « politiquement responsable » d'avoir fait perdre à la Pologne plus de 34 millions de crédits PHARE, il fut contraint à la démission en mai 1998. Ce limogeage matérialisait la volonté du gouvernement Buzek de poursuivre le cap de l'intégration, en s'appuyant à la fois sur l'argument de la « raison d'Etat » et sur le fort consensus national qui prévalait à l'époque au sujet de l'adhésion à l'Union européenne (Stawarska, 1999).

La réforme administrative et territoriale résulta néanmoins d'un laborieux compromis politique, comme le confirme la focalisation des débats parlementaires sur le nombre des régions à créer. Si le critère de l'efficacité impliquait de créer douze régions, les pressions multiples exercées sur le gouvernement par certains leaders ou groupes locaux influents conduisirent à la mise en place de seize régions. La création contestée des régions d'Opolskie et de Świętokrzyskie en est l'illustration. Difficilement justifiable au regard d'un principe de taille critique ou de cohérence territoriale, la première fut instituée essentiellement pour satisfaire la petite mais dynamique minorité allemande qui y vivait (elle-même soutenue par le gouvernement allemand, principal allié de la Pologne dans son souhait d'adhésion à l'Union européenne). La seconde fut créée à la suite des pressions réitérées de deux ministres du gouvernement Buzek originaires de la région. La loi du 28 juillet 1998 sur la réforme administrative et territoriale a ainsi donné naissance à seize collectivités régionales décentralisées (*Województwa* ou *Régions*) politiquement représentées par un exécutif régional (*Urząd Marszałkowski* ou *Bureau du Maréchal*) démocratiquement élu au suffrage universel et compétent en matière de développement

¹⁵ L'Union chrétienne-nationale (Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe) a été fondée en 1989 et sert de relais politique à la fraction la plus conservatrice du clergé polonais.

régional. Parallèlement à ces seize régions, il continue d'exister au niveau régional une institution déconcentrée (*Urząd Wojewódzki* ou *Bureau de la Voïvodie*), dirigée par un Voïvode (*Wojewoda*), représentant officiel de l'Etat au niveau territorial, en charge du contrôle *a posteriori* des actes du Bureau du Maréchal. Enfin, si l'échelon du *powiat* (ou *district*) fut formellement rétabli et investi d'un nombre considérable de prérogatives¹⁶, sa faiblesse politique et financière posa d'emblée la question de sa raison d'être et de sa place dans le schéma administratif national. Au final, loin de clarifier les structures d'action publique, la réforme a conduit plutôt à leur empilement, même si les autorités polonaises ont veillé à ce que le nouveau découpage épouse celui de la nomenclature européenne des unités territoriales statistiques (NUTS). Le niveau NUTS I correspond à celui de l'Etat polonais, le niveau NUTS II s'appliquant quant à lui aux nouvelles institutions régionales décentralisées. Le niveau NUTS III renvoie à une quarantaine de sous-régions (groupe de *powiaty* et de villes à statut de *powiat*) tandis que le niveau NUTS IV correspond aux 308 *powiaty* de Pologne. Le niveau NUTS V correspond enfin aux 2489 communes du pays.

La régionalisation en Pologne illustre l'ampleur prise par la dimension spatiale du développement économique. Elle correspond effectivement à un « processus par lequel s'opère la construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique et par le développement de son potentiel (infrastructures), voire par la mobilisation des ressorts identitaires et des solidarités locales ou régionales » (Marcou, 2003, 139). Le cas polonais valide néanmoins l'essence éminemment politique d'un projet géré et négocié à l'intérieur des institutions étatiques centrales, sans sensibilisation ni concertation avec la population au-delà du canal habituel des médias et des partis politiques. Compréhensible au regard du caractère souvent technique de ce dossier et, plus généralement, de l'atonie du sentiment régional en Pologne (Dwernicki, 2000) cette absence de soutien populaire peut sembler cependant contradictoire pour une politique censée promouvoir le développement économique *par* la mobilisation des forces vives territoriales. En dépit de la décentralisation, la faiblesse politique des acteurs territoriaux demeure face aux deux principaux acteurs de la

¹⁶ Celles-ci s'étendent de la gestion des infrastructures scolaires et d'enseignement secondaire jusqu'à la construction et à l'entretien des routes du district, en passant par la lutte contre le chômage ou la gestion des services de santé publique.

gouvernance territoriale que sont l'Union européenne et l'Etat central polonais.

Fonds structurels et action publique territoriale en Pologne : un apprentissage de la gouvernance ?

Davantage que les possibilités de développement que laisse augurer la mise en place des fonds structurels¹⁷, ce sont les implications de la méthode communautaire en matière d'action publique qui retiendront ici notre attention - notamment quant aux effets d'apprentissage de l'action collective qu'elle est susceptible d'initier au plan territorial entre les différents acteurs du développement. L'un des principaux enjeux des fonds structurels en Pologne réside dans la capacité des acteurs territoriaux à se conformer à « un exercice grandeur nature », à apprendre et à interpréter les nouvelles règles d'un jeu collectif reposant, entre autres éléments, sur du partenariat et de la gouvernance. Or sur ce plan, force est de constater que l'action publique européenne tend paradoxalement à conforter une pratique d'action reposant, pour une très large part, sur la reproduction des systèmes hiérarchiques en vigueur dans l'ancien régime.

Les acteurs territoriaux du développement : des capacités d'action différenciées

Bien que largement éculé en Europe de l'Ouest, le slogan de « l'Europe des Régions » a connu une seconde jeunesse en Europe centrale et orientale. Il fut surtout utilisé par les nouvelles institutions régionales décentralisées souhaitant se poser en uniques interlocutrices d'une Commission européenne censée les préserver de la tutelle et de la domination étatique. L'hypothétique affaiblissement de l'Etat aurait-il signifié l'émergence d'institutions territoriales fortes, à même de s'affranchir de la puissance tutélaire du centre, notamment grâce au soutien supposé de la Commission européenne aux collectivités territoriales ? Défendre cette thèse reviendrait pourtant à

¹⁷ Les fonds structurels versés à la Pologne pour la période 2004-2006 s'élèvent à environ 13,8 milliards d'Euros répartis entre différents programmes sectoriels (infrastructure, environnement, compétitivité, ressources humaines...) et un programme intégré de développement régional d'un montant total avoisinant les 4 milliards d'Euros et financé pour moitié par l'UE.

oublier que « l'Europe des Régions » n'a jamais vraiment existé à l'Ouest (Négrier, Jouve, 1998) et à sous-estimer l'Etat central en Pologne.

Sans nier en bloc l'effectivité du rôle des acteurs régionaux polonais en matière de développement économique, on constate en premier lieu leur inégale aptitude à construire l'action collective au plan territorial et par la suite, à influencer sur les échanges multi-niveaux qui s'établissent entre les différentes parties prenantes de la politique régionale européenne. Le caractère encore récent de la régionalisation explique cet état de fait. Dans cette perspective, les situations observées localement en Pologne sont comparables à celles parfois analysées dans des Etats ouest-européens. La capacité différenciée d'action collective des acteurs infranationaux et leur aptitude variable à la pérenniser restent en effet déterminantes pour comprendre leur inégale capacité à se mobiliser afin de « bénéficier très tôt des subventions communautaires et ceci indépendamment de leurs désavantages économiques 'objectifs' » (Smith, 1996, 478). A titre d'exemple, la région de Silésie bénéficie de l'incomparable « savoir-faire » des équipes du Bureau du Maréchal dans le montage des dossiers d'aides européennes, au point de constituer un cas unique en Pologne. Cette région se caractérise par une longue expérience de mobilisation collective à l'échelle nationale, reposant notamment sur l'instrumentalisation de l'identité silésienne à des fins politiques¹⁸. Enfin, la volonté réitérée des acteurs territoriaux de se poser, bien avant la régionalisation, en interlocuteurs directs de la Commission de Bruxelles et de ses représentants en Pologne ont permis à la région de bénéficier rapidement et durablement d'aides européennes spécifiques, au titre des différents programmes PHARE. La Silésie accumula ainsi une expertise incomparable et une connaissance des procédures et réseaux d'acteurs européens désormais mises au profit de la stratégie de développement régional et des fonds structurels.

Loin de décourager les énergies, les handicaps « objectifs » de certaines régions polonaises contribuent dans certains cas à susciter une action collective territoriale intense. Avec les fonds structurels, cette mobilisation ressort davantage d'un processus d'apprentissage collectif d'ordre cognitif et organisationnel, fondé sur « la capacité des acteurs locaux, régionaux, étatiques, d'une part à forger un consensus sur les priorités pour un territoire donné, d'autre part à mobiliser

¹⁸ Sur l'instrumentalisation politique de l'identité silésienne et sur l'épisode précis de l'action collective silésienne de 1993-1995, cf. Bafoïl F., 1996 : 63-75.

leurs ressources propres sur des projets précis, et enfin à importer de l'innovation en matière d'outils et de concepts d'aménagement du territoire» (Lepesant, 2004, 164). Le succès de telles entreprises repose ainsi sur les différentes institutions territoriales censées coopérer dans l'élaboration des programmes de développement. L'avance prise également par l'institution régionale de Basse-Silésie (*Dolnośląskie*) dans le montage de sa stratégie de développement régional confirme cette thèse. L'exécutif régional bicéphale a su reléguer à l'arrière-plan la traditionnelle rivalité politique aiguë qui prévaut entre les Voïvodes et les Maréchaux afin d'orienter différemment certains arbitrages rendus par Varsovie à propos des priorités du développement de cette région. Sur la question de la redynamisation de l'économie fluviale liée aux crues de l'Oder en 1997, les équipes directionnelles SLD de la voïvodie n'ont eu de cesse de mobiliser leurs réseaux de soutien établis au sein des différents ministères et administrations centrales, au point de faire dire au premier vice-Voïvode de Silésie que « si, pendant dix ans le train de la Pologne a toujours roulé en direction de Gdańsk¹⁹ et de Katowice²⁰, il roule désormais en faveur de Wrocław et de la Basse Silésie²¹ ».

A l'opposé, il est parfois impossible de surmonter les rivalités politiques entre les deux institutions régionales, ce qui constitue un frein sérieux à l'établissement du consensus et de la coopération en matière de développement. L'exemple caricatural de la région Lubuskie (ouest du pays) le démontre amplement : les conflits entre le Bureau du Maréchal et le Bureau de la Voïvodie ont pris, entre 1998 et 2002, une tournure si violente que la communication et la coopération étaient quasiment interrompues entre les deux institutions. Celles-ci sont d'ailleurs situées dans deux villes différentes séparées d'une centaine de kilomètres (Gorzów et Zielona Góra)- aucune des deux n'ayant souhaité renoncer à son statut passé de chef-lieu de Voïvodie lors de la réforme de 1998. Plus généralement, lorsqu'on ne peut s'entendre sur un projet collectif territorial compte tenu de l'artificialité ou de la ténuité du ciment identitaire censé servir de catalyseur à la mobilisation, rien n'émerge au concret. Le champ de l'action s'atomise alors davantage, du fait de

¹⁹ Allusion à la ville dont est originaire l'ancien syndicaliste et Président polonais Lech Wałęsa.

²⁰ Allusion au rôle du lobby minier dans les décisions des gouvernements centraux successifs en faveur de la Haute-Silésie.

²¹ Entretien avec l'auteur, juillet 2002.

la pluralité des acteurs concurrents intervenant localement sur le terrain du développement économique (Aïssaoui, 2003).

C'est d'ailleurs ce type de dysfonctionnements territoriaux qui fut mis en avant par les autorités centrales de Varsovie pour justifier de la recentralisation de pans entiers de l'action publique en Pologne, y compris dans une politique régionale désormais articulée avec celle de l'UE.

La programmation et la mise en œuvre des fonds structurels : de l'effectivité des principes de partenariat et de subsidiarité en Pologne

Si la régionalisation polonaise découle de la réglementation communautaire en matière d'interventions structurelles, l'étape première de programmation des fonds structurels infirme l'hypothèse d'une élaboration conjointe des stratégies régionales de développement entre les partenaires de la gouvernance et donc, d'un apprentissage de la décentralisation. Elle confirme au contraire le rôle hégémonique de l'Etat dans la centralisation de la programmation des fonds au niveau du ministère de l'Economie. Recevable dans son principe²², une telle démarche l'est moins au regard du résultat obtenu. Le document final de programmation (l'IROP²³) retenu par le gouvernement polonais en décembre 2002 puis avalisé par la Commission européenne, dote ainsi les seize régions d'une programmation à l'identique sur la base de trois priorités majeures que sont la modernisation et le développement des infrastructures, le développement des ressources humaines, le développement local. Ceci ne saurait trop dissimuler la carence fondamentale d'un tel document, à savoir l'absence de choix politique affirmé. Au travers des fonds structurels, s'agit-il de mettre l'accent sur les régions les moins en retard afin d'initier un développement polarisé, ou convient-il au contraire de disperser les interventions et de privilégier un développement territorial plus équilibré ? Ce dilemme se reproduit à l'identique dans toutes les régions du pays, tiraillées entre le souhait de privilégier un développement économique axé sur les seize nouvelles capitales régionales, et celui de prévenir le risque de marasme socio-économique des anciens chefs-lieux de voïvodies et

²² La réglementation communautaire stipule en effet que les programmes d'intervention sont élaborés par les partenaires nationaux ou régionaux.

²³ Acronyme anglais de *Integrated Regional Operational Program* disponible sur le site internet du ministère polonais de l'Economie (www.mg.gov.pl).

des zones en dépression. L'IROP ne tranche pas réellement et tente au contraire de concilier ces deux objectifs difficilement compatibles - comme le confirme l'énoncé de la stratégie générale du document qui vise à « créer les conditions pour accroître la compétitivité des régions et contrebalancer la marginalisation de certaines zones dans le but de contribuer au développement économique à long terme du pays, à sa cohésion économique et sociale et à son intégration avec l'Union européenne » (IROP, 2002, 44).

Les risques principaux tiennent à la formulation de priorités inadaptées à l'hétérogénéité des situations territoriales et à un « saupoudrage » des fonds. L'alibi de la rationalisation et de la standardisation fonctionnelle invoqué par le ministère de l'Economie a été maintes fois dénoncé par les responsables en charge de la préparation des fonds structurels au sein des Offices de Maréchaux. Dans les régions rurales telles que celle de Lubelskie (est de la Pologne), l'inadéquation réside principalement dans le fait que les priorités de développement définies par l'IROP correspondent davantage à la réalité socio-économique et urbaine des régions occidentales de Pologne. D'où les griefs formulés à l'encontre de ce document par le directeur du Bureau du développement de cette région, pour qui « Varsovie nous demande de préparer des grands projets d'infrastructures qui, si on suit la réglementation correspondante, s'appliquent exclusivement à des communes de plus de 250 000 habitants. Chez nous, en dehors de Lublin, c'est plutôt la campagne ou des petites villes. Croyez-vous sérieusement qu'on puisse monter des stations d'épuration des eaux usées dans des hameaux de 300 habitants ? »²⁴. Le constat est sensiblement le même dans la région Silésie. Ce qui est dénoncé ici, c'est notamment « la tendance des concepteurs du projet à réduire la Silésie au problème du charbon et de l'acier. Auraient-ils oublié que depuis la réforme de 1998, on a aussi des zones rurales et du tourisme de montagne ? Allez donc dire aux gens de Częstochowa que les programmes d'aides doivent concerner en priorité les mines et les aciéries. Cela ne les intéresse pas »!²⁵. Quant au risque de saupoudrage, il est indirectement confirmé par les propos en forme de paradoxe du Directeur du Département des Communications et Transport au sein du Bureau du Maréchal de Silésie: « les fonds alloués sont trop

²⁴ Entretien avec l'auteur (septembre 2002).

²⁵ Directeur du Bureau de la Promotion et du Tourisme au sein de l'Office du Maréchal de Silésie (août 2002).

insuffisants pour financer de grands projets, et trop importants pour en financer des petits. Donc, comment on fait ? »²⁶

Différents arguments ont été invoqués pour justifier une programmation centralisée des fonds structurels en Pologne au niveau du ministère de l'Economie. La démarche initiale de la Commission européenne prévoyait pourtant qu'elle négocie les fonds structurels directement avec chacune des régions du pays - donc sur la base de seize programmes régionaux plus respectueux de leurs spécificités socio-économiques et de leurs choix politiques. La contrainte temporelle fut ensuite avancée pour expliquer la volte-face de ses services et le choix d'une négociation avec le seul niveau central, alors même que les exécutifs régionaux décentralisés étaient déjà très engagés dans l'identification de leurs priorités de développement. Au travers du cas polonais, le revirement de la Commission confirme le fait qu'elle reste moins soucieuse de se faire le chantre des collectivités territoriales que de rechercher « des interlocuteurs crédibles sur le plan local » pour la politique régionale (Smith, 1996, 478). Le rapprochement avec les autorités centrales de Varsovie fut d'autant plus aisé à opérer que celles-ci avaient été auparavant ses interlocutrices privilégiées avec PHARE et ISPA (Hapiot, Slim, 2003). Quant au ministère de l'Economie, celui-ci arguait du fait que les Bureaux des Maréchaux ne disposaient pas du temps, ni de l'expérience, ni encore moins des finances nécessaires pour programmer et gérer à leur niveau les Fonds structurels.

Quels cofinancements ?

L'argument de la faiblesse du niveau régional tient néanmoins de la prophétie auto-réalisatrice, car le législateur n'a pas toujours fourni aux échelons territoriaux décentralisés les moyens de leur autonomie politique et financière. La situation budgétaire particulièrement tendue des institutions régionales et des districts laisse sceptique sur leur capacité de cofinancement des fonds structurels, tant ces institutions demeurent dépendantes de la manne financière de l'Etat. Une analyse globale des budgets et des marges d'autonomie financière des institutions supra-nationales polonaises (Godek, 2003) montre que la réforme administrative et territoriale de 1998 n'est, en l'état actuel des choses, qu'une décentralisation en trompe l'œil.

²⁶ Entretien avec l'auteur (août 2002).

L'Etat a confié aux régions d'importantes compétences sans pour autant leur accorder la capacité financière correspondante : leur niveau de ressources propres demeure faible tant en valeur (15 à 20 fois inférieures à celui de leurs homologues de l'Ouest) qu'en volume (de l'ordre de 13% en moyenne), leurs marges d'action fiscales sont quasiment nulles (1,5% du montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 0,5% de celui sur les sociétés). L'essentiel de leurs ressources provient de dotations de l'Etat central majoritairement pré-affectées, tandis que la majorité de leurs dépenses sont quasi-obligatoires (santé et éducation). A titre d'exemple, dans une région comme la Silésie où vivent approximativement 4,8 millions d'habitants, le budget annuel de la Région est équivalent en moyenne à celui de la seule ville de Katowice qui comprend 340 000 habitants. Ce budget d'environ 7 millions de Zlotys (plus de 2 millions d'€) est censé financer des investissements publics bien plus considérables en matière de voirie, de gestion des eaux et des infrastructures d'enseignement supérieur, de services sociaux et de santé et, *last but not least*, de développement économique en liaison avec les interventions structurelles.

Or cette situation dégradée des finances régionales présente de sérieux risques pour l'aptitude des collectivités territoriales à participer au cofinancement des projets sélectionnés dans la perspective des fonds structurels, conformément aux principes de partenariat et d'additionnalité²⁷ qui sous-tendent la réglementation communautaire. Si les principales métropoles régionales du pays ont des capacités financières relativement correctes, celles des communes rurales, des petites villes, des districts ruraux, comme des échelons régionaux décentralisés demeurent très faibles. Afin de participer au cofinancement des projets, la plupart de ces institutions n'ont donc pour seule option qu'un « recours à l'emprunt suicidaire »²⁸ (le taux du marché bancaire en vigueur pour les collectivités territoriales se situant entre 16 et 20%). Le risque de banqueroute des institutions territoriales participantes n'en est que plus élevé, dès lors que la réglementation des fonds structurels prévoit que la part non dépensée de la tranche au 31 décembre (n+2) est perdue pour le programme

²⁷ Le principe d'additionnalité stipule notamment : « afin d'assurer un impact économique réel, les crédits des Fonds ne peuvent se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'Etat membre ». (art. 11, §1, règlement CE. 1260/99)

²⁸ Note interne d'un Conseiller Pré-Adhésion régional à l'adresse de la Commission européenne.

(en vertu de la règle dite de dégagement d'office). D'où la réticence de certaines collectivités locales à s'impliquer dans le financement des projets sélectionnés, quand bien même ceux-ci les concernent au premier chef en termes de développement local.

En conséquence, le doute persiste quant à la capacité d'absorption des fonds structurels par la Pologne pour la période 2004-2006, au moins pour deux raisons. La première renvoie à son taux de consommation des pré-fonds structurels, de l'ordre de 50 à 70%, alors que leur montant était très inférieur à celui des fonds structurels. La seconde explication tient au retard pris par les autorités régionales dans l'étape de sélection des projets. Celle-ci n'a débuté véritablement que depuis juin 2004 dans la plupart des régions. Compte tenu du temps requis pour le montage d'un dossier (huit mois au minimum) et du nombre insuffisant de fonctionnaires affectés à la gestion des fonds structurels au sein des Bureaux des Maréchaux (au plus une dizaine de personnes), rien n'autorise à prévoir une consommation massive des fonds dans ce pays. Le pessimisme est de mise dans la plupart des régions, comme le confirme le propos d'une des responsables du Bureau de la Voïvodie de Silésie : « en ce qui concerne les fonds européens, il y a un vieil adage polonais²⁹ que je traduirais librement par "silence au-dessus de ce cercueil" [...]. Le Bureau du Maréchal a commencé la sélection des projets début juin. Ils sont vraiment bien courageux. La deuxième étape, c'est nous. J'ai peur ... »³⁰.

Quelle gouvernance ?

La question de la gouvernance apparaît décisive pour comprendre le retard pris dans la préparation des programmes structurels en Pologne. L'exercice de programmation des fonds structurels ne confirme pas l'hypothèse initiale relative à l'existence d'éventuelles transactions effectives entre les différents niveaux de la décision que sont les collectivités régionales, l'Etat central polonais et les autorités communautaires. Le jeu de la négociation aura largement reposé sur l'exclusion des premières et sur l'établissement de transactions collusives entre les derniers nommés, contrecarrant l'émergence d'une véritable gouvernance polycentrique. Si la posture de la Commission

²⁹ « Ciszzej nad tą trumną ».

³⁰ Entretien avec l'auteur (juillet 2004).

européenne ne nécessite pas d'explications supplémentaires, celle de l'Etat polonais tient à la prévalence des modes d'échanges politiques et de dépendance hiérarchique hérités de l'ancien régime communiste. En d'autres termes, les coopérations horizontales et intersectorielles apparaissent difficiles à mettre en œuvre, principalement parce qu'elles se heurtent toujours à la résistance des administrations centrales varsoviennes, promptes à privilégier un traitement vertical et sectoriel des problèmes inscrits sur l'agenda politique. En dépit de la décentralisation, cette culture du centralisme reste d'autant plus délicate à enrayer qu'elle a été renforcée avec le retour au pouvoir de la coalition Parti paysan-SLD depuis septembre 2001.

Dans sa politique régionale, le gouvernement est resté soucieux de rééquilibrer la relation de pouvoir au profit du centre varsovien et des structures déconcentrées de l'Etat au niveau régional (les Bureaux de Voïvodies), afin de conserver le contrôle politique des fonds et de se prémunir contre une éventuelle concurrence des Bureaux des Maréchaux. De fait, cette centralisation de la programmation des fonds structurels est demeurée une source récurrente de dysfonctionnements et de conflits politiques entre les acteurs publics du développement. Ainsi, les SOP³¹ des Ministères centraux ont été définis la plupart du temps sans concertation aucune avec l'IROP et *a fortiori* sans le concours des institutions régionales décentralisées. Celles-ci ne furent jamais associées à la préparation ni même informées des programmes d'investissements définis au niveau central, tant au regard des SOP que de l'IROP. Les Bureaux des Maréchaux n'ont cessé de se plaindre de cette absence de concertation et du manque de complémentarité des programmes d'action, qui créaient fréquemment des redondances entre les investissements des administrations centrales et ceux des institutions régionales.

Si le problème tient d'abord à la faiblesse de la culture de concertation interministérielle au niveau des administrations centrales, il renvoie aussi à la relation problématique entre les Bureaux des Voïvodies et les Bureaux des Maréchaux, et à l'absence d'un véritable leadership politique au niveau régional. Les conflits potentiels sont accrus avec les fonds structurels, notamment par rapport à une répartition des compétences définie dans l'urgence par le ministère de

³¹ Les SOP (*Sectoral Operational Program*) constituent le second volet des fonds structurels en Pologne. Ceux-ci, au nombre de cinq, sont entièrement pilotés par les administrations centrales concernées, en matière de compétitivité des entreprises, de ressources humaines, de transport, d'agriculture et de pêche.

l'Economie. En principe, il revient de droit aux Bureaux des Maréchaux de mettre en œuvre les mesures liées à la stratégie régionale (déjà définie pour l'essentiel au niveau central), par la sélection de projets spécifiques de développement. Mais la plupart des Bureaux de la Voïvodie n'entendent pas rester uniquement des autorités de paiement et de contrôle *a posteriori*. Ils souhaitent également participer à la sélection *ex ante* des projets en usant des pouvoirs budgétaires et financiers que leur procure la gestion des fonds structurels en région. Le recours à la médiation du ministère de l'Economie est alors nécessaire pour rapprocher des points de vue inconciliables, ce qui tend à renforcer la mainmise de l'Etat sur la gestion du territoire en Pologne.

Conclusion

Le développement territorial constitue désormais un prisme supplémentaire pour envisager le lien entre le post-communisme et l'intégration des PECO dans l'UE. Les enseignements dégagés ne peuvent être cependant que provisoires et les transformations évoquées ici doivent être replacées dans une perspective temporelle longue. A s'en tenir au temps court ou moyen, les recompositions à l'œuvre au plan territorial en Pologne continuent de faire la part belle à l'improvisation, au bricolage et au syncrétisme des régulations institutionnelles. C'est ce que met pleinement en évidence la question du développement territorial dans ce pays, tant l'action publique paraît moins s'opérer en définitive *par* le territoire que *pour* le territoire. En cela, l'élargissement de l'UE en direction des PECO est loin de consacrer le territoire comme vecteur prépondérant du changement politique et de la « bonne gouvernance » - quand bien même les dispositifs normatifs et d'action impulsés par l'UE participent d'une appropriation des programmes, certes encore limitée, par les acteurs territoriaux. Cette analyse confirme qu'eupéanisation ne rime pas nécessairement avec uniformisation et que la convergence des dispositifs d'action publique en Europe doit surtout être appréciée à l'aune de la diversité des modèles nationaux existants. S'il y a incontestablement une eupéanisation des procédures réglementaires, voire de la conception du développement territorial, la mise en œuvre des normes européennes reste dépendante des administrations nationales, tant en Europe centrale et orientale qu'en Europe de l'Ouest. Son impact ne saurait être analysé

sans prendre en considération les héritages institutionnels nationaux préexistants (Brusis, 2002) et la manière dont ceux-ci s'articulent vis-à-vis de ces normes.

L'UE jouerait-elle contre les territoires ? Rien n'est moins sûr, sauf à vouloir lui accorder plus de pouvoir politique qu'elle n'en a réellement. « L'Europe des régions », telle qu'elle se dessine en Europe centrale et orientale, confirme les observations antérieures d'Andy Smith quant aux effets différenciés des fonds structurels sur le changement politique : « les fonds structurels provoquent des changements politiques forts seulement dans le cas où le rapport traditionnel entre Etat et collectivités territoriales avait déjà été fortement déstabilisé » (Smith, 2000, 15). Ceci n'est pas encore le cas en Pologne. Si l'Etat fut dans un premier temps « chassé par la porte » lors du changement de 1989, il est resté présent sur la scène de l'action publique et tendrait même à « revenir par la fenêtre » avec les fonds structurels, en s'imposant *de facto* comme seul véritable partenaire de l'UE, et en reléguant au second plan des acteurs territoriaux qu'il s'évertue à affaiblir.

Présenté comme souhaitable sur le plan de l'équité et de la justice sociale, ce « retour de l'Etat » contribue cependant à pérenniser des modes d'intervention hiérarchiques verticaux. Il en résulte une sectorisation exacerbée des politiques publiques, élaborées en l'absence de réels choix politiques émanant de la puissance étatique, car cette dernière reste soucieuse de faire endosser aux échelons inférieurs la responsabilité des retards et des dysfonctionnements accumulés. Le constat figure d'ailleurs dans les différents Rapports Réguliers rédigés par la Commission européenne sur l'état d'avancement parfois chaotique des réformes dans les pays candidats. Il n'en conduit qu'à davantage insister sur l'importance de la durée dans les changements initiés et les processus d'apprentissage collectif actuellement à l'œuvre en Pologne, comme dans le reste de l'Europe centrale et orientale.

BIBLIOGRAPHIE

- Aïssaoui H. (2003), « Partis politiques et développement territorial : le cas de la Région Silésie », in Roger A. (dir.), *Des partis pour quoi faire ? La représentation politique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Bruylant : 173-190.
- Bafoïl F. (1996), « La question silésienne : autonomie et restructuration industrielle », *Le courrier des pays de l'Est*, 413 : 63-75.

- Bafoil F. (1997), *Règles et conflits sociaux en Allemagne et en Pologne post-communistes*, Paris, L'Harmattan.
- Blazycza G., Heffner K., Helińska-Hughes E. (2002), « Poland – Can Regional Policy meet the Challenge of Regional Problems? », *European Urban and Regional Studies*, 9(3): 263-276.
- Börzel T., Risse T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration Online Papers, (EIoP), 4(15) (texte disponible sur le site <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>)
- Börzel T. (2002), *States and Regions in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brusis M. (2002), « Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe », *Governance*, 15(4): 531-559.
- Brusis M. (2003), « L'échelon régional en Europe centrale et orientale : institutions, compétences et ressources », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 34(2) : 145-171.
- Cielecka A., Gibson J. (1996), « Polish Local Government: Whither the Second Stage of Reforms ? », in Gibson J. & Hanson P. (ed.), *Transformation from Below. Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions*, Cheltenham, Elgar Publishing Ltd.
- Dwernicki C. (2000), *Géopolitique de la Pologne*, Bruxelles, Complexe.
- Godek M. (2003), « Les finances locales en Pologne. Une réorganisation bien engagée », *Le courrier des pays de l'Est*, 1033 : 39-46.
- Hapiot A., Slim A. (2003), « Les aides européennes aux PECO. Vers une meilleure affectation des fonds ? », *Le courrier des pays de l'Est*, 1034 : 48-60.
- Jambes J.-P. (1998), « Entre reproduction et innovation, la notion de projet territorial en question », *Sciences de la société*, 45 : 164-179.
- Keating M., Hooghe L. (1996), « By-passing the nation state? Regions and the EU policy process », in Richardson J. (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, London, Routledge
- Kingdon J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Lepesant G. (2004), « A quoi servira la politique régionale européenne en Pologne ? », *Annales de Géographie*, 636 :145-167.
- Lhomel E. (1998), « Nouvelles politiques de développement régional en Europe centrale et orientale », *Le Courrier des Pays de l'Est*, 432 : 3-22.
- Marcou G. (dir.) (2002), « L'élargissement de la Communauté européenne : aspects administratifs et juridiques », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 33(3) : 131-167.
- Marchand – Tonel X., Simoulin V. (2004), « Les Fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? », *Politique européenne*, 12 : 22-41.

- Marks G., Scharpf F. & al. (1996), *Governance in the European Union*, London, Sage.
- Négrier E., Jouve B. (sd.) (1998), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan.
- Neumayer L. (2002), « L'agenda des négociations, les stratégies d'adhésion et la situation fin 2001 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33(3) : 45-65.
- North D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson P. (1997), « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94(2) : 251-267.
- Polish Ministry of Economy (2002), *Integrated Regional Operational Program*, Warsaw, Working version n°4.1.
- Radaelli C. (2001), « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 5: 107-142.
- Regulska J. (1997), « Decentralization or (re)centralisation: struggle for political power in Poland », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(2): 187-208.
- Smith A. (1996), « La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action », *Revue française de science politique*, 46(3) : 474-495.
- Smith A. (2000), « Genèse et évolution des fonds structurels communautaires », in POUR, *L'Europe et ses territoires*, 167 : 11-16.
- Stawarska R. (1999), « EU enlargement from the Polish perspective », *Journal of European Public Policy*, 6(5): 822-838.
- Yoder J. A. (2003), « Decentralization and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic », *Europe-Asia Studies*, 55(2) : 263-286.