HAL
open science

Les zones franches en Europe médiane

Lydia Coudroy de Lille

To cite this version:

Lydia Coudroy de Lille. Les zones franches en Europe médiane. François Bost. Atlas mondial des zones franches, La Documentation française, pp.123-138, 2010. halshs-00739293

HAL Id: halshs-00739293

https://shs.hal.science/halshs-00739293v1

Submitted on 11 Jun 2021

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

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

« Les zones franches en Europe médiane »

Lydia Coudroy de Lille

Université Lumière Lyon 2, UMR CNRS 5600 EVS

Chapitre 7 de l'*Atlas mondial des zones franches*, dirigé par François Bost

Paris, Editions CNRS GDRE S4, La Documentation française, collection « Dynamiques du territoire », pp.123-138, 2010.

iSBN : 978-2-11-008258-9

Plan du texte

Table des matières

Europe médiane 1
Un gradient nord-sud 2
Concurrence régionale en Europe centrale 3
Bulgarie 4
Pays de l'ex-Yougoslavie 6
Pays baltes 7
Pologne 10
Objectifs et modalités de fonctionnement 11
Une dispersion poussée 12
Les zones économiques spéciales et l'Union Européenne 12
La poursuite du morcellement 13
Un fonctionnement très sélectif 13
Un outil efficace pour la reconversion de l'industrie lourde 14
Au sud plutôt qu'au nord 14
Les zones économiques spéciales et l'ouverture internationale 15
Zone économique spéciale de Katowice 16
Roumanie 18
Bibliographie 20

Europe médiane

La chute du rideau de fer a fait entrer les pays d'Europe socialiste dans le champ de la mondialisation, au moment où ceux-ci passaient d'une économie planifiée à une économie de marché. Le double contexte de la privatisation d'une partie de l'appareil productif et des nécessités de la restructuration économique a constitué un appel d'air pour les investisseurs privés, notamment étrangers. Ainsi les zones franches sont des marqueurs historiques (par leur ancrage dans les années 1990, sauf pour la précoce Bulgarie) et géographiques de l'intégration de l'Europe médiane à l'économie mondiale pour plusieurs raisons :

1°) Les Etats post-socialistes devaient résorber un chômage structurel galopant et apprendre à « faire du capitalisme sans capital » (Beyer, 2002) tandis que les pays développés étaient pleinement engagés dans une course à la compétitivité, laquelle se joue sur les coûts salariaux, mais aussi sur les charges fiscales - allégées dans les zones franches. Les intérêts des uns et des autres se rencontrent donc dans ce dispositif qui accueille des capitaux nationaux et internationaux.

2°) Les zones franches datent souvent de la première moitié des années 1990, mais ont dû s'adapter aux contraintes liées à la perspective de l'entrée dans l'Union Européenne afin de ne pas heurter le principe de la libre concurrence. En général, les négociations de pré-adhésion ont réduit leur « espérance de vie » en la portant à une date comprise entre 2010 et 2017. Dans ce court laps de temps, on peut observer un processus d'homogénéisation : au sein des Etats on a souvent réformé en les unifiant les incitations aux investissements, mais en outre la concurrence régionale a induit un processus d'imitation mutuelle entre Etats limitrophes.
3°) Les zones franches sont des laboratoires d'apprentissage des règles de l'économie de marché, qui contiennent souvent des zones d'ombre où les régimes de passe-droit individuel, les flux d'échanges opaques marquent à la fois l'entrée dans un capitalisme « sauvage » et la survivance de pratiques corruptives bien connues dans la zone grise des économies socialistes. D'une certaine façon, les zones franches constituent des formes de cantonnement spatial de l'économie grise dans les Etats où celle-ci s'est le plus maintenue, entretenue par le contexte de guerre (comme en ex-Yougoslavie). Souvent les opérateurs économiques eux-mêmes poussent au vote d'une loi sur les dérogations fiscales de façon à rendre transparentes et équitables des pratiques qu'ils savent discrétionnaires.

Un gradient nord-sud

Deux situations extrêmes coexistent (Fig. 1) : les pays qui ont disposé des zones franches avec parcimonie dans des lieux qui, de toute façon, étaient déjà des portes d'entrée vers les marchés extérieurs (Lettonie, Lituanie), et ceux où les zones franches se sont multipliées dans une grande opacité et sans efficacité économique tangible (la plupart des Etats issus de l'ex-Yougoslavie). Au nord, l'importance des enjeux économiques sur la façade maritime a conduit les Etats baltes à concentrer leurs efforts sur les ports francs, avec un certain succès. Tout au sud, Macédoine et Albanie peinent à rendre visible et attractif un dispositif voté tardivement. L'Albanie avait tenté dans les années 1990 d'attirer des investissements dans les secteurs du tourisme notamment (zone littorale de Dürres à Vlora). Le pays s'est engagé à partir de 2000 (année de son entrée à l'OMC) à assainir le climat économique et à le rendre plus attractif pour les investisseurs potentiels. Cela s'est traduit par la mise en place d'un régime potentiel de zones franches en 1999 (loi 8849), sans succès pour l'instant. Ailleurs, on a souvent à l'intérieur d'un même pays des zones au succès très disparate (Pologne, Bulgarie, Roumanie, etc..).
Les types de zones dérogatoires présents en Europe médiane sont majoritairement des zones franches (et ports francs), à l'exception de la Pologne (zones économiques spéciales), et de la Hongrie (points francs). Les choix d'implantation privilégient les qualités ou les potentialités de circulation : ports, axes routiers et ferroviaires, fleuves, postes-frontières et surtout les dix corridors pan-européens votés en 1997 (dont certains ont été repris dans le réseau transeuropéen dit RTE-T), censés effectuer le raccordement Est-Ouest du continent. Ceux-ci cristallisent de nombreux projets de zones franches (réussis ou non). Ils sont systématiquement évoqués comme avantages dans les documents de présentation des zones. Le Danube concentre de nombreux sites, preuve que les Etats

danubiens parient sur son renouveau en tant qu'axe structurant. Plus rarement, les zones franches ou économiques spéciales sont pensées comme des outils de résorption de retards économiques régionaux ou de lutte contre le chômage (cas de l'Estonie, de la Lettonie, de la Pologne), ce qui en général s'avère un échec. Dans de nombreux pays, les zones franches sont un moyen parmi d'autres d'inciter les entreprises à s'installer.

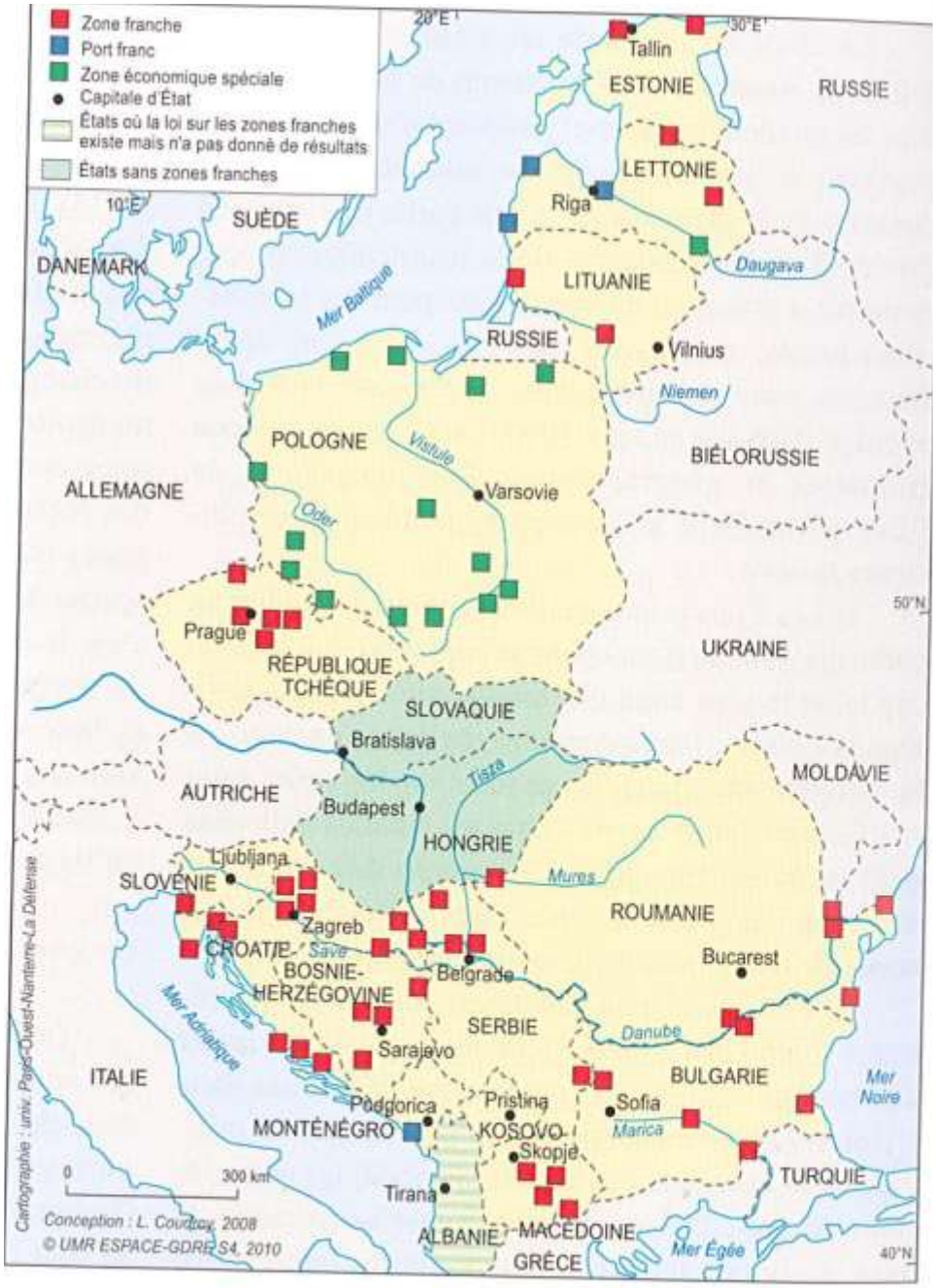

Figure 1 : les zones franches en Europe médiane

Concurrence régionale en Europe centrale

Ainsi, la République Tchèque propose une gamme de soutiens à l'emploi dans laquelle les neuf zones franches sont marginales : d'autres dispositifs, non territorialisés, existent depuis 1998 dans le secteur manufacturier et les services. Mais surtout, une centaine de zones industrielles, disséminées un peu partout sur le territoire, proposent des subventions à la création d'emplois industriels et constituent un stimulant privilégié par le gouvernement. La première zone franche douanière fut créée en 1991 à Ostrava, en Silésie ; elle était conçue au départ comme tête de pont vers le marché russe, mais s'est depuis réorientée vers l'Union Européenne et l'Ukraine. La répartition des zones franches en République Tchèque est très centralisée, puisque presque la moitié sont situées dans la région de Prague. Mais le dispositif des zones industrielles réduit les aides au minimum dans la région capitale.

De même, la Slovaquie avait mis au point un empilement complexe d'outils incitatifs pour les entreprises, mais pas de zones franches proprement dites. En 1999, l'Etat slovaque avait créé des aides à la création d'emplois selon un zonage du territoire en trois niveaux de développement. En 2001 ont été instaurés sur le modèle tchèque des parcs industriels, dont les infrastructures sont financées par l'Etat et les collectivités mais qui n'accordent pas de régime fiscal dérogatoire. On trouve enfin des entrepôts francs. Les investisseurs déploraient un manque de transparence, tout en réclamant des facilités au cas par cas, quelque soit le contexte régional. Le gouvernement a choisi en 2004 d'abaisser le taux d'imposition sur les sociétés à 19 %, l'un des plus bas de l'UE à 25. En 2008, le système d'aide régionale, totalement révisé, ignore le concept de zone franche.

La Hongrie, lancée dans une ouverture économique pragmatique, très favorable aux investisseurs étrangers a opté dès 1989 pour une logique de points francs très souple, sans contrainte de localisation. Dès le début de la transition, le climat fiscal hongrois était le plus libéral. Le dispositif a accentué les déséquilibres régionaux au profit de Budapest et des régions occidentales (King et Varadi, 2002). L'UE a exigé une mise au pas drastique des points francs, en ramenant leur nombre de 130 à 10. Depuis 2005, le régime de franchise a été supprimé. Le gouvernement hongrois accorde désormais des aides sectorielles, ciblées sur les régions les moins développées. C'est un des pays où le système des incitations fiscales a nourri le débat sur l'effet des IDE et sur le « syndrome maquiladoras » des économies post-socialistes (Pavlinek, 2004 ; Ellingstad, 1997). De fait, en Europe centrale, les zones franches ont été un des supports géographiques de la reconversion des bassins d'industrie lourde vers l'industrie mécanique, en particulier automobile : une reconversion spectaculaire mais fragile car largement exogène.

Au total il est difficile d'évaluer quantitativement l'impact des zones franches et des zones économiques spéciales. Certains Etats communiquent des chiffres exagérément optimistes (OMT, 2003). : la Lituanie annonce plus de 100 000 emplois créés. La Serbie, plus modeste, déclare 1 200 emplois, ce qui reste dérisoire pour un total de 13 zones, comparé aux 150 000 emplois des quatorze zones économiques spéciales polonaises.

Bulgarie

La Bulgarie passe pour être un pays entré tardivement dans la recomposition économique. Pourtant, dès 1980, elle ouvrait son économie aux investissements étrangers (décret n° 535) et à l'économie

mixte. En 1987, elle fut le premier pays d'Europe médiane à voter une loi sur les zones franches (décret n° 2242).

Malgré cette avance, sur les six zones enregistrées, trois fonctionnent réellement : Burgas, Plovdiv et Ruse. Leur localisation (Fig. 2) montre une stratégie d'ouverture économique internationale plutôt que de lutte contre le chômage. La Bulgarie a misé sur sa position d'interface entre l'Europe danubienne et le monde balkanique (ses principaux partenaires commerciaux sont l'Italie, l'Allemagne, la Grèce, la Turquie et la Russie). A l'exception de Plovdiv, toutes les zones franches sont situées sur des points ou des axes reliant le territoire avec l'extérieur (Danube, port maritime, villes frontières). Cette ouverture est large, puisque des firmes transnationales comme Hyundai, Daewoo ou KIA Motors sont présentes dans ces zones franches. Toutes les zones sont privées, sauf celle de Vidin qui est à 100 % étatique. L'Etat a financé les infrastructures de chacune d'entre-elles.

Figure 2 : Les zones franches en Bulgarie

La zone franche de Ruse, créée en 1988 sur le plus grand port fluvial bulgare, occupe un terrain de 180 ha, dont 30 sont utilisés. Ses domaines d'activité sont essentiellement industriels (produits pétroliers, construction navale, pièces pour automobiles, machines agricoles). La zone offre environ

300 emplois, dans des sociétés chypriotes, israéliennes, allemandes, etc. La zone franche de Burgas (1989) est située sur la plateforme multimodale du port. On y trouve à la fois des fonctions d'entrepôt et de production, ainsi qu'une zone franche aéroportuaire. Au débouché du corridor pan-européen n° 8 Dürres-Varna qui devrait concrétiser l'isthme balkanique entre Mer Noire et Mer Adriatique, Burgas vise également à devenir un nœud sur cet axe prolongé vers l'est (le *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*). Avec le port de Varna, Burgas réalise 60 % des exportations bulgares. La zone franche de Plovdiv est en plein développement. Elle a surtout une vocation commerciale grâce à la foire internationale située sur son périmètre. Mais à 14 km de là, à Rakovski, une zone industrielle (accordant une exemption de l'impôt sur les sociétés) est née fin 2004 : une usine britannique dans le secteur automobile y fonctionne déjà. Ce nouveau concept de zone industrielle montre que la Bulgarie cherche à diversifier les opportunités d'accueil des investisseurs avant son entrée dans l'U.E prévue en 2007, ce que confirme l'envol brutal des IDE dans le pays en 2003-04. Les zones franches frontalières de Vidin (port danubien), Dragoman (à 40 km de la zone franche serbe de Pirot) et Svilengrad (à 40 km d'Edirne) sont encore au stade de projet.

Pays de l'ex-Yougoslavie

Les États issus de la Yougoslavie se singularisent par le nombre important et le fonctionnement opaque des zones franches créées. La guerre a entretenu une économie souterraine, voire mafieuse dont certaines zones franches sont une expression. C'est pourquoi un certain « nettoyage » a été entrepris, moins dans la perspective d'entrer dans l'UE (cas de la Slovénie dès 2004) qu'en raison des engagements tenus par les Etats avant leur entrée dans l'OMC : 1995 pour la Croatie et la Slovénie, mais après 2000 pour les autres.

En Bosnie par exemple, selon la nouvelle loi de 2004 (37/04) remplaçant celle de 1995, la création d'une zone franche « doit être économiquement justifiée », mais en contrepartie le seuil de la production qui doit être impérativement réexporté est passé de 75 à 50 %. La loi impose une localisation près d'une infrastructure majeure de communication. D'une dizaine de sites, on est passé à quatre zones en 2008. La plus active est celle de Vogosca, près de Sarajevo, ancien site métallurgique reconverti pour Volkswagen.

En Serbie, le resserrement du dispositif a été drastique, et on ne recense en 2008 que quatre zones en activité, contre une douzaine en 2005. Dans un contexte de guerre, d'isolement diplomatique et économique du pays, les zones franches ont été créées comme des outils pour contourner l'embargo. Dans un grand flou institutionnel et juridique, les initiatives ont pullulé au début des années 1990, jusqu'à la promulgation de la loi instaurant les zones franches (81/94) en 1994. La Voïvodine est particulièrement bien dotée en zones franches, car trois fleuves y convergent (Danube, Save, Tisza) ; or les sites fluviaux sont dûment utilisés (construction de ports fluviaux à Sabac et à Smederovo par *US Steel*, qui a racheté la zone en 2003). Parmi les zones actives, figurent Pirot (1998, 17 ha), qui exporte plus qu'elle n'importe, ou Zrenjanin (2006), où une société roumaine de chimie a apporté 1000 emplois. L'origine des investisseurs dans les zones franches serbes est très diversifiée : à Pirot, par exemple, 16 des 25 firmes sont étrangères : Bulgarie, Etats-Unis, Chypre, Argentine, Royaume-

Uni, Macédoine, Liechtenstein, Pays-Bas et Iles Marshall. Au Monténégro, Bar est un porc France dpuis 1987.

En Croatie, jusqu'à 17 zones franches ont été répertoriées depuis le vote de la loi en 1996, mais 13 seraient réellement actives, notamment le port de Rijeka, Slavonski Brod, sur la Save, et Barzdin, à la frontière slovène. Les zones situées dans des régions marquées par les dommages de guerre bénéficient d'avantages spécifiques (Vukovar). La Croatie a accueilli 10 milliards de dollars d'investissements directs étrangers d'IDE entre 1993 et 2004 ; cependant leur progression s'émousse depuis peu. Malgré ces succès relatifs, le développement des zones franches a été confirmé dans un plan stratégique à long terme en accord avec l'UE en 2003.

La Macédoine accuse un retard certain par rapport à ses voisins et n'accueille des IDE que depuis 1998, surtout grecs et chypriotes. La loi instituant les zones franches ne date que de 2000. Quatre fonctionnent, depuis 2007 seulement, dont Bunardzik (150 ha, près de Skopje, investissements américains dans l'équipement automobile), Kavadarci (nickel), Stip (textile).

En Slovénie existent depuis 1998 deux types de zones défiscalisées : d'une part, deux zones économiques, qui ont pour but de créer des emplois (la loi exclut le transfert d'emplois existants), d'autres part six zones franches à vocation commerciale. Seule la zone économique du premier port slovène Koper reste en activité, à la suite d'une réduction des dispositifs d'allègements fiscaux réalisée à la fin de 2006.

Pays baltes

Les pays baltes ont saisi l'enjeu des zones franches comme un outil économique et géostratégique central pour valoriser l'interface entre l'Union européenne et la Russie (Fig.3). C'est pourquoi ces zones sont localisées surtout sur le littoral, ou au contact d'axes russes majeurs (routes, oléoducs, voies ferrées). D'une certaine façon, elles ravivent l'ancien réseau de villes baltiques (4 zones franches sont d'anciens postes de la Hanse). Elles appartiennent aussi à l'Organisation des Ports de la Baltique créée en 1991. Par ailleurs, elles doivent permettre de rentabiliser les anciens ports soviétiques surdimensionnés. La fonction de transit entre les pays de la Communauté des État Indépendants et l'Union Européenne fait la richesse des ports des États baltes (la part des produits russes exportés par les ports baltes est passée de 35 % en 1990 à 45 % en 1997) et leur fragilité. Cette dépendance contient un risque géopolitique fort et entretient une vive concurrence entre les États baltes eux-mêmes, mais aussi avec la Russie, qui renforce ses propres ports sur la façade baltique. Ainsi les zones franches des ports baltes doivent-elles organiser leur reconversion et leur diversification.

En Lituanie, la loi sur les zones franches (n° 1/976) a été votée en 1995, après que le gouvernement a surmonté un sentiment de méfiance envers ce dispositif, entaché d'un préjugé de contrebande. Dans cet État baltique le plus continental, l'unique zone franche littorale, Klaipeda (1995, 205 ha), est attenante au port et réalise environ 13 % du produit intérieur brut lituanien, sans toutefois être un port franc. Elle est ainsi aujourd'hui le deuxième site d'accueil des IDE après Vilnius. Si le corridor 9 est

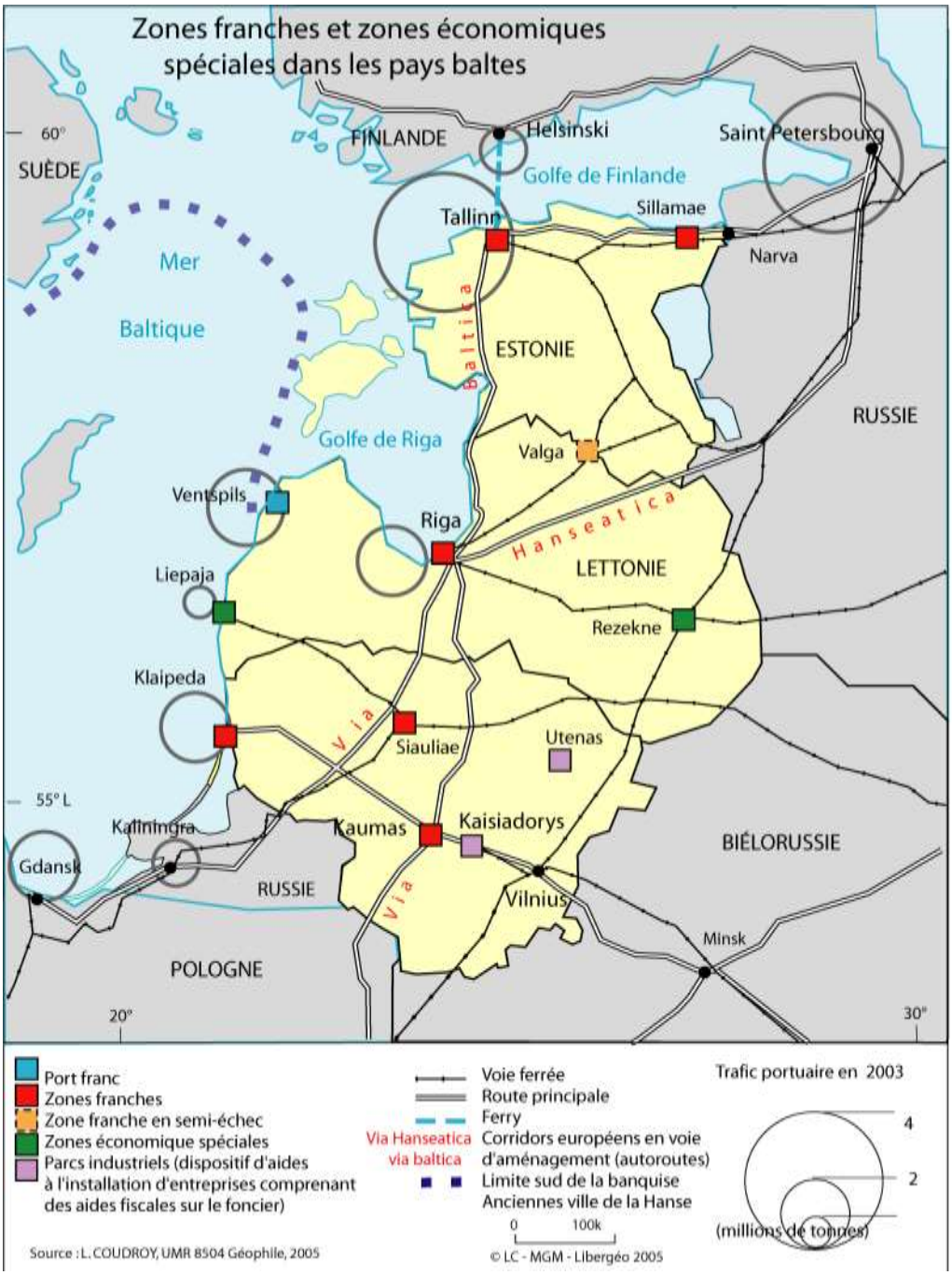

Figure 3 : Les pays baltes

réalisé, Klaipeda sera un des débouchés de cette liaison mer Noire-mer Baltique. D'ores et déjà, 3000 emplois y ont été créés (2007), dont les deux tiers par une firme lituano-japonaise d'équipement automobile. La plus grande zone franche lituanienne a été créée à Kaunas (1 000 ha) sur un

important carrefour terrestre « pour utiliser efficacement la situation géopolitique de la Lituanie » (Loi sur la zone franche de Kaunas, 1996) ; mais par manque d'activités, sa superficie a été réduite de moitié. La zone de Siaulai, bien que proche d'une grande plate-forme aéroporturaire a été supprimée. Enfin la zone franche de Siauliai, bien que proche d'un grand hub aéroportuaire, est en voie de liquidation. La Lituanie avait anticipé les effets de l'intégration européenne en considérant le dispositif des zones franches comme des aides d'État au développement régional. Ainsi la région de Klaipeda a obtenu 8 millions d'euros dans le cadre du programme PHARE avant 2004.

La Lettonie a simplifié en 2002 son régime de dérogations fiscales territorialisées. En effet, on y trouvait depuis 1997 des zones économiques spéciales et des ports francs ; désormais, toutes sont des zones économiques spéciales. Sous la pression de l'Union européenne, les dérogations fiscales sont strictement conditionnées aux investissements réalisés et plafonnées à 50 %. La plupart des zones économiques spéciales ont en outre aménagé des parcs industriels. Liepaja est né comme port russe en 1890 et est devenu la plus grande base navale soviétique. Depuis le départ du dernier navire russe en 1994, Liepaja a été reconverti en port marchand avec un fort soutien de l'État. Ce dernier a pris en charge la reconversion du site et a vu large pour la zone économique spéciale instituée en 1997 : avec 3 000 ha, celle-ci couvre les 2/3 de la superficie de la ville, dont l'aéroport et le port franc (7 km de quais), pilier de l'ensemble. L'exportation de grumes, de pulpe de bois des pays baltiques et des produits métallurgiques de Liepaja, ainsi que le trafic routier Ro-Ro constituent l'essentiel de ce modeste port (4 Mt en 2006). Ventspils (port franc depuis 1997, 1 728 ha, 11 km de quais), est un grand exportateur de produits pétroliers russes (les deux tiers de son trafic) et de potasse (Figure 4) ; il voit sa position menacée par la construction de nouveaux ports comme Butinge, port pétrolier lituanien construit au nord de Klaipeda en 1999 et les terminaux du Baltic Pipeline System fonctionnant depuis fin 2001 : Primorsk (17 millions de tonnes en 2003, 57 en 2006) et Vysotsk (3 millions de tonnes en 2003, 12 en 2007) à l'ouest de Saint-Pétersbourg.

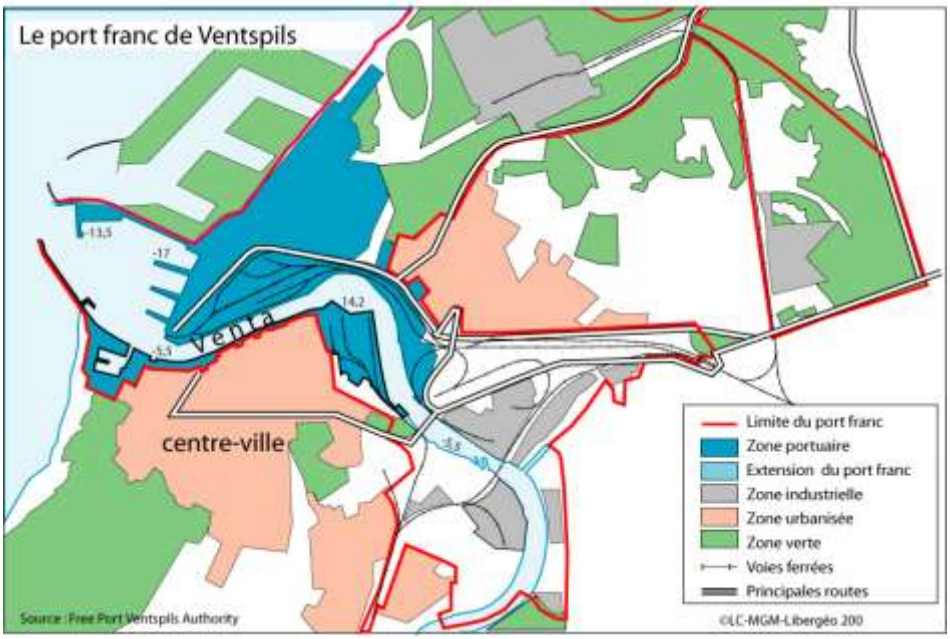

Figure 4 : Ventspils

C'est pourquoi le port franc s'est équipé d'un parc industriel pour diversifier son activité. Le port franc de Riga (1996) couvre 438 ha et compte 337 m de quais. Il est administré par une compagnie nationale. Sa situation au terminus du Transsibérien explique sa spécialisation dans les vracs secs (charbon, engrais, bois) et les hydrocarbures, mais la conteneurisation sera renforcée (capacité de 250 000 équivalent vingt pieds). Le trafic total a triplé depuis 1995 pour atteindre 21 millions de tonnes en 2006. La zone économique spéciale de Rezekne est tout à fait à part, à la fois par sa situation géographique intérieure et par sa vocation. Nœud ferroviaire majeur entre Pologne, Russie, et façade maritime, Rezekne est la capitale de la Latgale, une des régions les plus pauvres de l'Union Européenne, affaiblie par le départ des russophones. La zone économique spéciale a été créée en 1997 sur 1 900 ha (dont 400 occupés) pour enrayer le chômage (13 % en 2000) et le dépeuplement (-13% de 1996 à 2006) Les 24 000 emplois (2007) sont répartis dans les industries du bois, l'agroalimentaires, l'électronique, etc. mais le chômage était toujours de 19% én 2004 en Latgale.
L'Estonie avait préparé une loi sur les zones franches dès 1993, mais leur fonctionnement est hésitant. Contrairement aux autres pays d'Europe médiane, elles étaient déjà quasiment compatibles avec les exigences de l'Union (pas de rabais sur les impôts fonciers, sur les bénéfices, etc.). La première zone franche est née à Muuga (1997), le principal site portuaire de Tallinn (36 millions de tones en 2007). Ce port pétrolier abrite aussi un parc industriel, mais affronte la concurrence des nouveaux ports russes en Baltique orientale. En 1999, une initiative privée fut à l'origine de la zone franche de Valga, nœud majeur d'interconnexion rail-route, sur le Rail Baltica. Enfin Sillamae (1999), censée revitaliser une région déprimée près de la frontière russe, se heurte au manque de main d'œuvre qualifiée.

Pologne

La Pologne a testé à peu près tous les dispositifs de dérogations fiscales accordées aux entreprises sur des portions données de son territoire : des zones franches, depuis 1997, situées aux frontières ou dans les aéroports ; des entrepôts francs, dans des ports maritimes ou des aéroports ; enfin des zones économiques spéciales, piliers des soutiens à l'investissement.

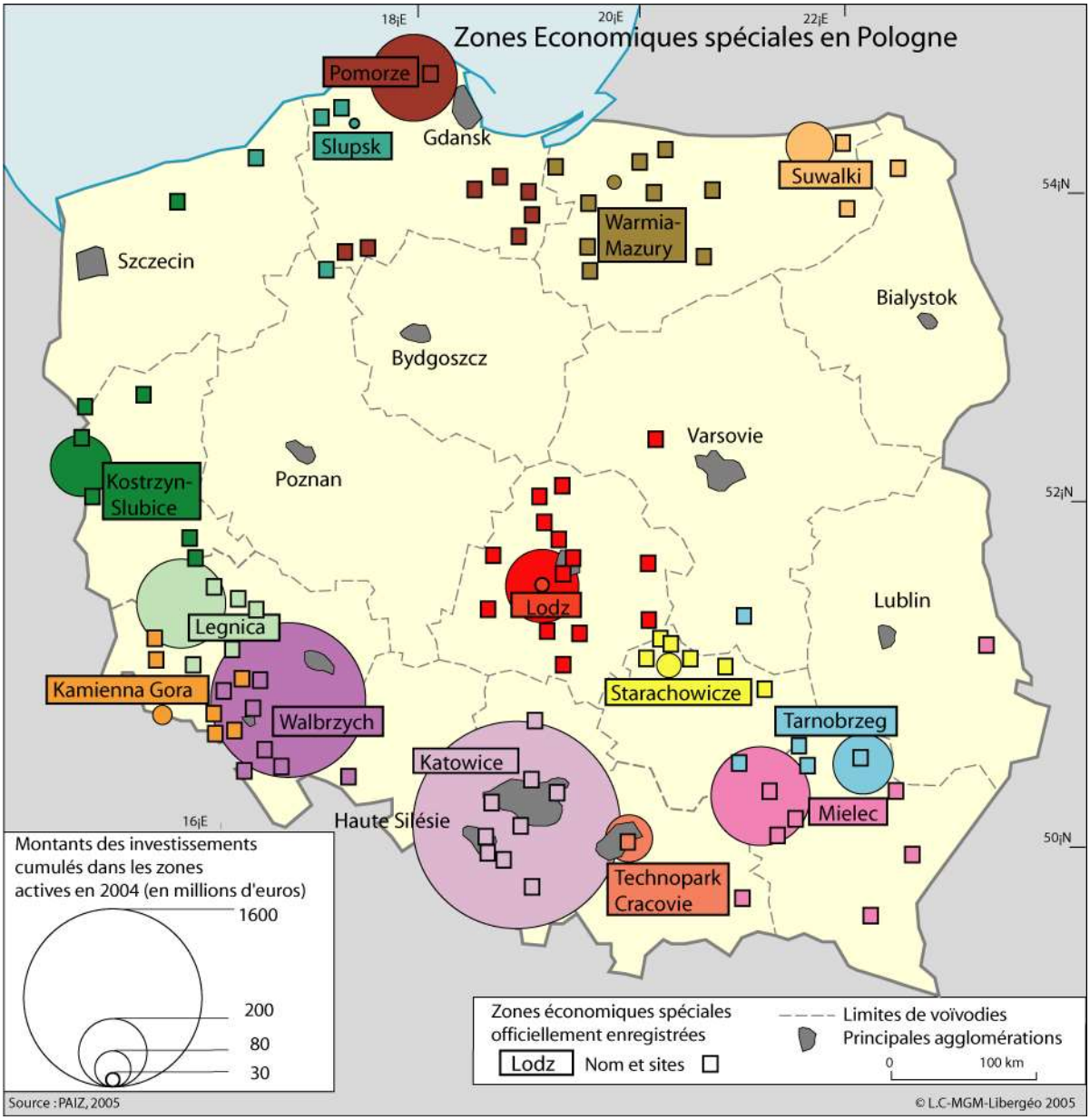

Figure 5 : Les zones économiques spéciales en Pologne

Objectifs et modalités de fonctionnement

Contrairement à la plupart des pays d'Europe médiane, la Pologne a privilégié les Zones Economiques Spéciales, destinées en priorité à participer à la politique régionale en luttant contre le chômage structurel et en aidant à la reconversion des bassins d'industrie lourde (Figure 5)

Préparée dès 1991, en discussion avec l'UE, la première loi sur les zones économiques spéciales fut votée en 1994, et fait de l'Etat l'acteur majeur de cette politique régionale. C'est le Conseil des ministres qui approuve la création d'une zone (en fonction du niveau de chômage, du PIB/hab et des difficultés de la restructuration économique de la région), la nomme, en définit l'activité et enfin peut en décider la liquidation. Les zones économiques spéciales sont des sociétés anonymes ou à responsabilité limitée avec une majorité de capitaux apportés par l'Etat et les collectivités locales. Celles-ci y ont vu incontestablement un moyen de s'affirmer dans le développement local au moment

où la réforme territoriale mettait en place la décentralisation à trois niveaux en 1998. Dans de rares cas, des banques ou des entreprises participent au capital des zones économiques spéciales. Les dérogations fiscales portaient au départ sur la totalité des bénéfices pendant la moitié de leur durée de vie (en général portée à 20 ans), puis elles étaient plafonnées à 50 %. Ces dérogations étaient conditionnées à un volume minimal de 100 emplois créés et de 1 à 2 millions d'euros investis. Néanmoins dans les régions les moins industrialisées (Mazurie) ou en proie aux conditions les plus dures de la reconversion industrielle (Sudètes polonaises), les zones pouvaient ouvrir avec 40 à 50 emplois créés et 350 000 à 800 00 euros investis. Ces conditions plus souples visaient également à faciliter l'installation de petites et moyennes entreprises.

Une dispersion poussée

Dix-sept zones économiques spéciales ont vu le jour assez rapidement, la plus ancienne suivant de peu le vote de la loi de 1994 : Mielec (ouverte en 1995). Les autres ont suivi en 1996 (Katowice et Suwałki) et surtout 1997. Deux étaient des parcs technologiques, soumis à un régime plus sévère car situés dans des métropoles économiquement privilégiées : les « technoparks » de Cracovie et de Modlin, près de Varsovie. Dès le départ, la dispersion des moyens sur le territoire national était criante. Certaines zones n'ont pas du tout décollé et ont été liquidées (le Technopark de Modlin et la zone économique spécials de Częstochowa ont fermé en 1999). D'autres ont dû fusionner : les zones économiques spéciales de Tczew et de Żarnowiec ont formé en 2001 la zone de Poméranie. Il en reste donc 14 en 2005.

La plupart d'entre elles (7) ont été créées dans des régions ou villes mono-industrielles pour aider à leur reconversion. D'autres, à la périphérie du territoire (Mazurie, Sudètes), ont surtout vocation à résorber le chômage structurel (Warmie-Mazurie, Słupsk, Suwałki) ou au contraire à valoriser la position frontalière (Kostrzyń-Słubice). Seuls les parcs technologiques étaient situés dans des régions favorisées.

Les zones économiques spéciales et l'Union Européenne

Dès l'origine, les zones économiques spéciales polonaises se sont trouvées en inadéquation avec les accords signés par la Pologne avec l'Union Européenne, car elles dérogeaient au principe de la concurrence. C'est pourquoi l'UE a formulé à plusieurs reprises et très tôt des critiques sur leur fonctionnement. En effet, dès la fin des années 1990, l'Etat leur octroyait en effet des aides non seulement au financement des infrastructures (ce qui est accepté), mais aussi à leur fonctionnement économique courant, ce qui est interdit, en particulier dans le domaine de l'industrie mécanique et automobile. L'Union Européenne reprochait aussi à la Pologne le manque de transparence sur les critères définissant les régions en difficulté, et contestait la dimension sectorielle des aides dans les secteurs sensibles comme l'automobile, la construction navale, le textile et les mines. Enfin, les zones économiques spéciales polonaises bénéficient de soutiens de l'Etat à l'exportation. C'est pourquoi elles ont constitué un point d'achoppement dans les négociations d'adhésion à l'Union Européenne.

Deux ans ont été nécessaires pour aboutir à un compromis avant la signature à Athènes du Traité d'Accession en 2003. La Pologne souhaitait maintenir le fonctionnement des zones économiques spéciales jusqu'en 2017. Le traité distingue le sort des petites et moyennes entreprises, qui conservent leurs avantages initiaux jusqu'en 2011 au maximum. Les autres entreprises peuvent continuer à obtenir des dérogations fiscales au titre d'aides régionales de l'Etat (seulement pour les entreprises enregistrées avant 2000) ; ces aides ne peuvent dépasser 75 % des montants investis (mais seulement 30 % dans le secteur automobile), jusqu'à la fin de 2016. On le voit, le secteur automobile constitue un point de friction entre les exigences de Bruxelles, qui craint la surproduction et la concurrence, et celles de la Pologne, pour qui cela constitue une porte de sortie inespérée pour les régions industrielles. Le même plafonnement de 30 % a été imposé aux voisins tchèque et slovaque.

La poursuite du morcellement

La particularité des zones économiques spéciales polonaises, outre leur dispersion sur le territoire, est leur morcellement intrinsèque, ce qui contrevient aux définitions de l'OMC pour qui une zone économique spéciale doit constituer une entité géographique cohérente. Ce n'est jamais le cas des zones polonaises qui sont toutes des archipels de sous-zones, elles-mêmes parfois décomposées en sites. Ainsi la zone de Katowice est-elle faite d'une trentaine de sites répartis entre 4 sous-zones. Celle de Łódź est faite de 13 sites, dont certains sont des friches industrielles au cœur de la ville. La tendance est d'ailleurs à la poursuite de l'émiettement, puisque depuis leur création toutes les zones ont augmenté en superficie, le plus souvent par ajout de nouvelles sous-zones. On est ainsi passé d'un total de 6 043 ha en 1999 à 6 526 en 2005 (+ 8 %). Mais dans le même temps, le nombre de sites a augmenté de 25 %. La plus grande zone économique spéciale est celle de Katowice (1 156 ha en 2008). Le gouvernement polonais a déclaré en 2000 sous la pression de l'Union Européenne qu'il mettrait fin à la croissance spatiale des zones économiques spéciales (sauf si des projets d'ampleur exceptionnelle se présentent).
Les localisations des sous-zones n'obéissent pas à des logiques géographiques simples : elles s'affranchissent volontiers des limites administratives et s'imbriquent souvent dans le « territoire » de zones économiques spéciales voisines. On est ici dans une spatialisation réticulaire plus que zonale, ce qui rend le dispositif peu lisible aux yeux des investisseurs. Les effets de concentration qu'on peut rencontrer en Basse-Silésie (entre les zones économiques spéciales de Kamienna Góra, Legnica et Wałbrzych) ont sans doute dépassé le stade de l'émulation pour atteindre celui de la saturation.

Un fonctionnement très sélectif

Les pressions de l'UE rejoignaient en partie les critiques formulées dans un rapport de la Cour des Comptes polonaises de 1998 qui s'émouvait de la vacuité de certaines « cathédrales dans des déserts » économiques. La dynamique de l'emploi a pourtant fini par décoller (les zones économiques

spéciales totalisaient 11 600 emplois en 1999, 77 5000 en 2004, 150 000 en 2008) mais on est encore loin des 175 000 postes escomptés au départ. L'efficacité des zones économiques spéciales est sélective, à la fois sectoriellement et géographiquement.

Un outil efficace pour la reconversion de l'industrie lourde

Les zones économiques spéciales ont prioritairement servi à la reconversion des charbonnages et de la métallurgie vers les branches de l'industrie mécanique, principalement automobile : 42 % du total des investissements dans les zones économiques spéciales leur sont destinés. Il faut y ajouter de nombreux sous-traitants dans d'autres branches (fabrication de sièges d'autos, de ceintures de sécurité, d'*air bags*, etc..), dans les zones économiques spéciales de Łódź, de Legnica. Cette domination sectorielle recoupe la prépondérance spatiale de la Haute-Silésie (Katowice) où est désormais concentrée cette activité. Elle a atteint aussi Wałbrzych, qui a enregistré un boom des investissements japonais dans ce secteur en 2004 (Toyota, Takata). L'industrie du papier et la fabrication de matières artificielles cumulent chacune 9 % des investissements. En 2004 les investissements ont aussi afflué dans l'industrie des biens de consommation (Whirpool, Bosch, Electolux, Gillette).

Mielec est un exemple réussi de reconversion de site mono-industriel : cet ancien combinat aéronautique fonctionnait pour tout le CAEM et avait perdu ses marchés après 1990. Le chômage y atteignait 22 % en 1993 (contre 15 % en Pologne). La zone économique spéciale de Mielec s'est installée sur le site, dont elle a su valoriser les atouts, grâce au soutien d'experts venus de Shannon dès 1993. Le profil industriel est très diversifié aujourd'hui et on a largement dépassé l'objectif de 7 000 emplois (11 500 en 2004). Le taux d'occupation de la surface de la zone est le plus élevé (79 %, contre 55 % en moyenne en Pologne) et le chômage était descendu à 10% en 2007, contre 12 en Pologne.

Au sud plutôt qu'au nord

L'évolution du volume de l'emploi dans les zones économiques spéciales est à l'avantage des « poids lourds » du système : Mielec (avantagée par son ancienneté), Katowice et Wałbrzych toutes trois situées au sud du territoire. Ainsi, l'effet de dispersion géographique suggéré par la carte est singulièrement atténué. Les zones économiques spéciales font le jeu du rééquilibrage entre Varsovie et le reste du territoire : la Pologne est un des rares pays d'Europe médiane où les IDE sont faiblement concentrés dans la capitale (20 % en 2004). Mais ce rééquilibrage profite aux bassins industrialisés du sud, non pas aux régions sous-industrialisées du nord : la présence d'un potentiel de main-d'œuvre est donc un facteur décisif pour la réussite des zones économiques spéciales.

Les zones économiques spéciales ont participé également à la lutte contre le chômage : en 1999, 40 % de leurs salariés étaient d'anciens chômeurs. Ont-elles pour autant soulagé le chômage là où il était le plus fort ?

L'examen de leurs performances respectives montre que les déséquilibres de départ n'ont guère été corrigés par la suite. Ainsi, en 1999, la zone de Katowice concentrait 53 % des investissements et 32 % des emplois créés. En 2004, ces taux étaient toujours respectivement de 33 % et de 22 %. La « locomotive » silésienne est suivie par les zones de Wałbrzych (16 % des investissements et 14 % des emplois en 2004) et de Mielec (11 % des investissements et 15 % des emplois). À l'inverse, les zones de Słupsk et de Warmie-Mazurie ne dépassent pas 1 % pour chacun de ces critères : elles ont démarré très tard et n'ont pu compenser les handicaps hérités (chômage agricole élevé, déficit de qualification, d'infrastructures, éloignement des marchés dynamiques), si bien que les taux records de chômage (30 % en Mazurie en 2004) y ont perduré.

Si on pondère les emplois et investissements par la surface occupée, les zones économiques spéciales les plus « efficaces » sont celles de Katowice, Legnica et Cracovie (environ 1,4 million d'euros par hecater), largement au-dessus de la moyenne nationale de 763 000 euros.

Il est difficile d'évaluer l'impact global des zones économiques spéciales sur le développement régional. Elles contribuent à 0,6 % de l'emploi national, avec des maximums de 3 % dans la voïvodie des Sous-Carpates (Mielec), 2,1 % en Basse Silésie (zones de Legnica, Kamienna Góra et Wałbrzych). Le chômage a progressé partout en 15 ans, mais l'effet des zones économiques spéciales est incertain. Varsovie n'a pas de zone mais ignore le chômage (3,8% en 2007). En Silésie, les écarts locaux du chômage sont toujours élevés (de 4% à Katowice à 19% ailleurs), en 2007). En Pologne aussi, il est difficile de distinguer l'effet d'aubaine des stratégies à long terme des investisseurs.

Les zones économiques spéciales et l'ouverture internationale

Dans la structure des capitaux investis dans les zones économiques spéciales, les États-Unis sont au premier rang (23 % en 2004), devant la Pologne (21 %), l'Allemagne (17 %) et le Japon (12 %, surtout à Wałbrzych). Les autres pays développés sont présents à moins de 10 %, parfois presque absents (Grande-Bretagne). Ainsi les zones économiques spéciales sont des vecteurs de la mondialisation plus que de l'européanisation de l'économie polonaise. L'internationalisation des zones économiques spéciales suit un gradient est-ouest fréquent dans la géographie polonaise, avec 90 % de capitaux étrangers dans les zones de Legnica et de Kostrzyń-Słubice, contre 20 % à Suwałki.

Les enquêtes menées auprès des opérateurs étrangers des zones économiques spéciales polonaises (Domański, 2005) indiquent que ceux-ci ont choisi leur site d'implantation surtout en fonction de l'accessibilité routière et que les obstacles rencontrés sont le manque de cadres (33 % des réponses), l'accès à l'énergie (25 %), les autorisations administratives (25 %) et la mauvaise desserte routière (25 %).

L'objectif de départ de 170 000 emplois créés est en voie d'être atteint, mais pas celui du rééquilibrage régional. Le décollage récent de certaines d'entre elles ne doit cependant pas occulter les risques de délocalisations après la date butoir de 2017. Une des conditions de survie et de développement des firmes installées est l'amélioration de l'accessibilité, principal handicap de la Pologne par rapport aux pays voisins.

Zone économique spéciale de Katowice

La zone économique spéciale de Katowice est la plus vaste et la plus active de Pologne, grâce à la présence de très grandes entreprises. Cette région minière et sidérurgique issue de la révolution industrielle et surindustrialisée sous le socialisme a entamé une reconversion radicale**.** Elle fait partie aujourd'hui du nouveau cœur de l'industrie automobile en Europe centrale.

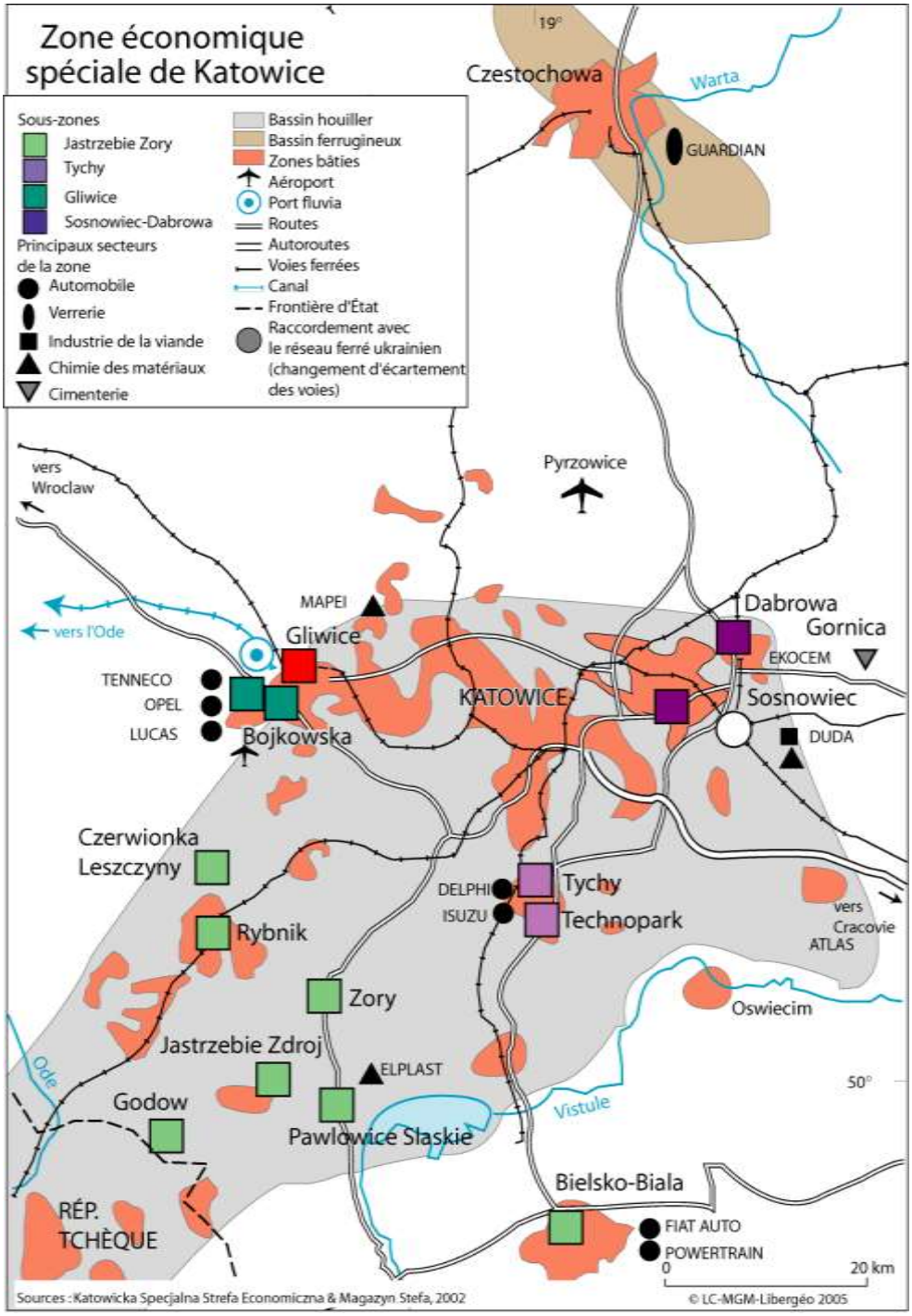

Figure 6: Katowice

Le bassin minier de Haute-Silésie suit une direction sud-ouest / nord-est, d'Ostrava en République Tchèque à Dąbrowa Górnicza, et a donné naissance à la plus grande conurbation d'Europe médiane

(3,5 millions d'habitants) autour de Katowice (370 000 hab. en 1990 avec 65 % d'actifs dans l'industrie, 317 000 en 2007). La région n'était au début des années 1990 ni pauvre, ni dévastée par le chômage car celui-ci était contenu par un traitement social coûteux pour les 400 000 mineurs. Avec 20 % de l'emploi industriel sur 4 % du territoire, elle avait toujours été choyée par le régime socialiste et vivait encore de cet acquis au début de la restructuration. L'État y a toutefois créé une zone économique spéciale pour accompagner le mouvement, en accord suite au Contrat Régional qu'il signa en 1995 avec les collectivités locales et les partenaires sociaux. L'impulsion à la création de la zone en 1996 a été donnée par General Motors qui exigeait des incitations fiscales pour s'implanter en Silésie.

La zone économique spéciale de Katowice a pour objectif de « résoudre le problème de la restructuration d'une grande région industrielle » (loi de création de la zones économiques spéciales). C'est une société anonyme financée par l'État (55 %) et les communes. Elle est constituée de 4 sous-zones (Gliwice, Tychy, Sosnowiec-Dąbrowa et Jastrzębie Zdrój) qui au départ totalisaient 827 ha sur des sites aux qualités très disparates (certains nécessitent des coûts de dépollution rédhibitoires, notamment à Sosnowiec et Jastrzębie Zdrój). C'est pourquoi seulement 57 % des terrains étaient occupés en 2004. Elle s'est agrandie en absorbant en 2000 la zone liquidée de Częstochowa ainsi que le site Fiat de Bielsko-Biała en 2001, ce qui en fait aujourd'hui la plus grande zone économique spécials de Pologne avec 1 118 ha.

Globalement, la zone économique spéciale de Katowice jouit d'une excellente position en Europe médiane et d'une bonne desserte (réseau ferré très dense, autoroutes, port fluvial) (Figure 6). La fonction logistique s'appuie sur la présence du point de contact entre les réseaux ferrés « russe » et « européens » d'écartement différent, et sur la plateforme routière conteneurisée de Sławków. L'autre atout de la zone est le large bassin d'emplois silésien (320 000 actifs). En 2007, 31 112 personnes sont employées dans la zone économique spéciale par 2320 entreprises, dont seulement 20 % de petites et moyennes entre prises ; la plus grande rassemble 2 300 salariés (Duda). La particularité de la zone économiqus spéciale de Katowice est son ouverture internationale (65 % des emplois dans des sociétés internationales). Les salariés des sites sont majoritairement locaux (60 % à Tychy viennent de la commune), mais les mineurs constituent la population la plus difficile à intégrer dans les nouvelles usines.

L'activité de la zone repose sur deux points forts : l'automobile et la verrerie. L'installation d'Opel (General Motors) à Gliwice et le rachat du site par Fiat à Bielsko-Biała ont attiré une cohorte d'équipementiers et de fabricants de moteurs (Isuzu, Delphi, Powertrain, Lear). Désormais, l'activité de la zone dépend à 67 % de la branche automobile (300 000 véhicules environ par an). La verrerie constitue le deuxième point fort de la zone (12 % des investissements). Elle est concentrée à Częstochowa (Guardian), Dąbrowa Górnicza et Żory (St-Gobain).

La présence de la zone économique spéciale a contenu le chômage qui est certes passé de 9 % en 1991 à 17 % en 2004, mais pour redescendre à 10% en 2007, au-dessous de la moyenne nationale (12%). Le salaire moyen est également supérieur à la moyenne nationale et le PIB par habitant est. plus élevé de 10 %. Mais ces résultats régionaux masquent des contrastes locaux énormes, entre les communes ayant pu accueillir une partie de la manne et d'autres où le chômage industriel pèse

encore d'un poids très lourd. Le principal bénéfice de la zones économiques spéciales est d'avoir sorti la Silésie d'une situation de mono-industrie qui avait dévasté l'environnement et n'offrait plus de débouchés.

Roumanie

Les zones franches ont été instituées en Roumanie en 1992 par la loi n° 84, amendée en 2004 (n° 244/2004) dans le sens d'un contrôle plus strict de leur fonctionnement. Cependant, les premières réalisations sont plus tardives. Elles correspondent à un tournant dans la politique économique roumaine, soucieuse de s'ouvrir à l'international à la fin des années 1990. Ainsi la loi encourageant l'investissement date de 1997, celle sur la promotion des investissements étrangers de 2001 et l'Agence Roumaine pour les investissements étrangers de 2002. Dans le même temps, les droits et obligations des entrepreneurs étrangers ont été alignés sur ceux des nationaux. Il existe également depuis 2001 des parcs industriels comprenant des aides fiscales (loi n° 65/2001). L'accélération du calendrier législatif montre un souci de normalisation de l'économie roumaine, comme le souligne la promotion de la zone franche d'Arad, qui dit accueillir « toutes les activités légales »…
En 2003, la Roumanie pouvait annoncer un total de 21 millions de dollars d'IDE cumulés depuis 1990, soit 414 dollars par habitant, le taux le plus faible des pays d'Europe médiane. Mais surtout, leur répartition est très centralisée (plus de la moitié pour Bucarest) et ignore à peu près les zones franches, à part celle de Constanţa.

Figure 7 : Roumanie

L'ouverture de la Roumanie vers l'Europe passe par le Danube : quatre zones franches sur six sont sur le fleuve (Figure 7). Elles misent ainsi sur la relance de la liaison Rhin-Main-Danube, axe du corridor fluvial pan-européen n° 7. Le rôle des ports danubiens est néanmoins très contrasté : Sulina est surtout un port à passagers et a une profondeur maximale de 7 m. Galaţi est le premier port fluvial roumain. Il bénéficia du statut de port franc de 1834 à 1883. Il accueille désormais surtout des minéraliers.

Mais les zones franches les plus actives sont celles d'Arad et de Constanţa. La zone de Curtici-Arad (90 ha) comporte un site près de l'aéroport (Arad) et un autre (Curtici) relié à la Hongrie via le rail et la route, sur le corridor pan-européen n° 4 (Nüremberg-Constanţa). Elle accueille notamment des firmes autrichiennes, italiennes, portugaises et valorise sa situation occidentale dans le territoire roumain.

Le port de Constanţa (Figure 8) est le plus grand port roumain sur le littoral de la mer Noire. Il est relié depuis 1987 au Danube par un canal long de 65 km et profond de 7 m. La zone franche de Constanţa Sud a été fondée en 1993 au débouché du canal. La zone de Bessarabie lui a été ajoutée en 1997 pour constituer un territoire de 134 ha. Elles ont été conçues, conformément aux stratégies économiques des pays d'Europe médiane dans les années 1990, comme des « véhicules de la globalisation », selon le directeur de la zone.

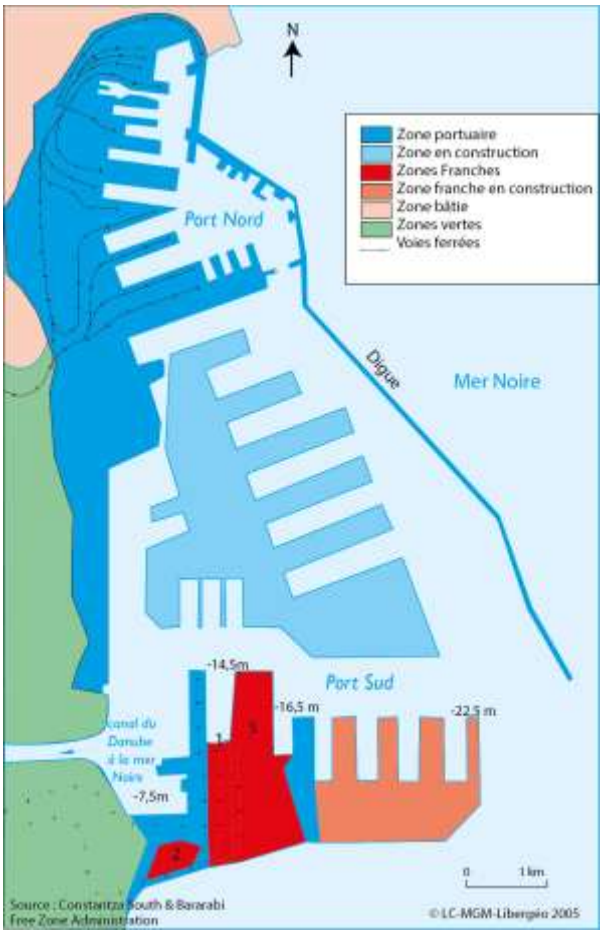

Figure 8 : Zone franche dans le port de Constanța en 2006

Avec un trafic total (maritime et fluvial) de 57 millions de tonnes en 2007 (contre 36 en 1995), Constanţa réalise 40 % des exportations roumaines. Depuis octobre 2004, les zones franches de Constanţa sud et Bessarabie ont été placées sous l'autorité de l'Administration Portuaire Maritime, une compagnie nationale qui impulse les mêmes missions à la zone franche ainsi constituée. La zone franche de Constanţa Sud est composée de trois secteurs comprenant des darses de 13 à 16 m de profondeur. Des terminaux à blé, à hydrocarbures et une plateforme pour conteneurs complèteront cette infrastructure. La zone franche de Bessarabie est située à quelques km à l'ouest, le long du canal et occupe 10 ha, dont 0,7 dans la partie Est du port de Bessarabie. Les sociétés implantées à Constanţa comptent beaucoup de *joint ventures* avec les Pays-Bas, la France, l'Allemagne.

Bibliographie

Beyer Jürgen, 2002, « Please invest in our country. How Successful Were the Tax Incentives for Foreign Direct Investment in Transition Countries? »,. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 35, n° 2, p. 191-211.

Domański B., 2005, *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej.Mielec 1995-2005 [Dix ans d'expérience pour la première zone économique spéciale polonaise. Mielec 1995-2005]*, Cracovie, Uniwersytet Jagiełłoński.

Ellingstad Marc, 1997, « The maquiladoras syndrome: Central Europe prospect »,. *Europe-Asia Studies*, vol. , n° 49, p. 7-21.

King L.P. et Varadi B., 2002, « Beyond manichean economies: FDI and growth in the transition from socialism »,. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. , n° 35, p. 1-21.

Pavlinek Petr, 2004, « Regional development implications of FDI in Central Europe »,. *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, n° 1, p. 47-70.