

## Évaluation et recommandations

---

*La Pologne est l'un des pays membres de l'OCDE qui enregistre la plus forte croissance, offrant d'importantes possibilités de développement*

---

La Pologne est l'un des pays au sein de l'OCDE qui a connu la croissance la plus rapide, avec des taux de croissance annuels moyens qui ont atteint 4 % entre 1995 et 2005 et une croissance du PIB supérieure à 6 % en 2006 et 2007, ce qui la classe au deuxième rang parmi les États membres de l'OCDE. En outre, ces taux de croissance élevés ont entraîné un net recul du chômage, qui est passé de 18 % en 2005 à 8,5 % à la fin de 2007. La Pologne a relativement bien réussi sa transition à une économie de marché, avec plus de 75 % de la production totale émanant désormais du secteur privé. En peu de temps, elle a opéré une diversification vers le secteur tertiaire (notamment les services aux entreprises) et des activités manufacturières à plus forte intensité de main-d'œuvre. Elle a conservé sa position prédominante dans les activités manufacturières (charbon, construction, bois) et s'est spécialisée dans des secteurs à croissance rapide, comme l'industrie pharmaceutique et les composants électroniques. La Pologne est également devenue un pays très attractif pour les investissements directs étrangers (IDE) et fait désormais partie du classement des dix premiers pays membres de l'OCDE en termes de flux d'IDE en pourcentage du PIB. Le pourcentage d'IDE est passé de 2,9 % à 4,1 % du PIB entre 1996 et 2006. Grâce à sa situation géographique, au centre du continent européen et entourée du Bélarus, de la République tchèque, l'Allemagne, la Lituanie, la Russie, la République slovaque et l'Ukraine, la Pologne a la possibilité de jouer un rôle stratégique entre l'Europe occidentale et orientale, avec la Russie et l'Asie ainsi que dans la région bordant la mer Baltique.

Pendant, la forte croissance du PIB ne se répartit pas de manière égale sur l'ensemble du territoire. La Pologne présente des disparités de PIB par habitant au niveau TL3 qui sont parmi les plus importantes au sein de l'OCDE et qui s'accroissent, depuis 1995, indiquant une concentration de la dynamique de croissance dans certaines zones. On distingue trois sortes de disparités : i) le déséquilibre persistant entre l'est et l'ouest de la Pologne, ii) le fossé entre Varsovie et le reste du pays, iii) les disparités intrarégionales qui se creusent,

parmi les plus importantes au sein de l'OCDE, notamment dans les régions de Varsovie (Mazovie), Poznan (Grande-Pologne) et Cracovie (Petite-Pologne). Elles sont liées, dans une large mesure, aux disparités croissantes entre les zones métropolitaines et rurales. Comme de nombreux pays de l'OCDE, la Pologne est confrontée à la difficulté de trouver un juste équilibre entre le soutien aux pôles de croissance et le développement des régions retardataires, plus particulièrement des régions périphériques de l'Est qui comptent parmi les plus pauvres de l'Union européenne.

La Pologne offre une parfaite illustration d'un pays qui dispose d'une large fenêtre d'opportunité pour la mise en œuvre de politiques de développement régional, compte tenu d'une forte volonté politique et du soutien financier important apporté par l'UE pour la période 2007-13 (67 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion), associé à un effort de cofinancement soutenu au niveau national. Depuis 2004, la priorité s'est fortement concentrée sur le développement des infrastructures (dans le secteur des transports, en particulier). Les investissements axés sur le développement du capital humain, de l'innovation et de l'entrepreneuriat occupent également une place croissante. Le rapport recommande de mieux adapter cette combinaison de politiques publiques aux besoins particuliers des territoires ; de mieux coordonner les stratégies de développement régional et rural et de développer une politique spécifique destinée aux zones métropolitaines. Le rapport recommande également de renforcer le système de gouvernance polonais à plusieurs niveaux car la majorité des régions polonaises ne bénéficieront plus du même degré de soutien financier après 2013.

---

*L'écart qui se creuse entre les régions métropolitaines et les zones rurales est un défi majeur à relever dans la perspective d'une compétitivité durable*

---

C'est entre les grandes villes et les zones rurales que le fossé se creuse le plus rapidement en termes de croissance du PIB. Durant la période 1998-2003, le taux de croissance des zones urbaines polonaises a fait partie des plus élevés au sein de l'OCDE, après l'Irlande, la Corée et la Hongrie. La part des zones urbaines dans le PIB au niveau national n'a cessé d'augmenter depuis 1995, contrairement aux zones rurales et intermédiaires qui ont vu ce taux diminuer. Varsovie, en particulier, a enregistré une croissance qui compte, ces dernières années, parmi les plus élevées des régions métropolitaines de l'OCDE. En outre, les zones urbaines affichent des PIB par habitant qui représentent plus du double de la moyenne des zones rurales, tandis que le différentiel entre Varsovie et la moyenne nationale atteint 263 %. Les grandes zones urbaines ont enregistré une progression importante des services dans

leur économie depuis le milieu des années 90 et concentrent les possibilités d'emploi les plus variées, la main-d'œuvre qualifiée, et les IDE, et ce essentiellement à Varsovie, Katowice et Poznan. Les zones urbaines ont une productivité de 20 % supérieure à la moyenne des sous-régions polonaises en termes de main-d'œuvre et de productivité multifactorielle. Ces éléments ont des implications quant à la nécessité de renforcer les économies d'agglomération, afin de soutenir la croissance de la productivité et les transferts de connaissance. Les grandes villes sont confrontées plus particulièrement à la difficulté de maîtriser les conséquences de taux de croissance très élevés, notamment l'expansion urbaine, liée à la hausse continue des prix depuis 2003 dans le secteur immobilier à un rythme annuel de 10 à 20 %. L'augmentation des déplacements entre le domicile et le lieu de travail à la périphérie des grandes villes mérite une attention particulière, notamment dans les domaines des transports et du logement.

Les zones rurales ont moins bénéficié du développement économique de la Pologne et un grand nombre d'entre elles, surtout à l'est du pays, sont prises dans un cercle vicieux dû à une faible attractivité, un développement limité des infrastructures et un faible niveau d'éducation. Seuls 5.4 % des habitants des zones rurales ont poursuivi des études supérieures, contre 17.5 % dans les zones urbaines. L'emploi dans le secteur agricole reste élevé (17 % de la population active totale) mais la productivité du travail est faible puisque la contribution de l'agriculture au PIB n'est que de 4.6 %. L'agriculture est très fragmentée, et compte essentiellement des exploitations de petite et très petite taille. Ainsi, plus de 60 % des exploitations font moins de 5 hectares et 34 % moins de 1 hectare. Il y a un clivage est-ouest important, puisque les 20 % des fermes de plus de 15 hectares, qui tendent à être localisées à l'ouest du pays, représentent 80 % de la production agricole totale. Le défi le plus important à relever pour les régions rurales retardataires est d'accroître leurs liens avec les zones urbaines et de diversifier leur économie. Il existe trois moyens principaux d'y parvenir : l'amélioration de l'accès à l'éducation, l'accès au capital et à l'information et l'amélioration des infrastructures de transport et de télécommunications. Ces problèmes ont une dimension nationale, puisqu'une meilleure diversification de l'économie rurale et une mobilité accrue en dehors du secteur agricole auraient un impact significatif sur la production nationale.

*Les autres défis à relever sont notamment la nécessité d'accélérer l'évolution vers l'économie de la connaissance, d'améliorer les infrastructures de transport et d'accélérer le développement de l'est de la Pologne*

---

Alors que certains problèmes sont spécifiques aux zones urbaines ou rurales, la nécessité d'accélérer le mouvement vers l'économie de la connaissance et d'améliorer les infrastructures de transport est commune à toutes les régions.

- **Le faible développement des infrastructures de transport est un obstacle majeur au développement économique.** On peut souligner trois carences majeures : i) la construction de routes à l'échelle fonctionnelle des grandes villes est insuffisante (absence de rocade, mauvaises connexions avec les communes avoisinantes), ii) les liaisons entre grandes villes (capitales régionales) sont insuffisantes, iii) les connexions nord-sud ne sont pas bien développées car durant l'ère communiste, l'organisation des transports polonais privilégiait les liens entre l'est et l'ouest. En résumé, les principaux secteurs liés aux infrastructures de transport (routes, chemins de fer, ports, aviation) sont soit sous-développés soit dans un état médiocre et doivent être remis en état, modernisés ou développés rapidement. La Pologne, qui ne dispose que de 663 km d'autoroutes, a le réseau autoroutier le plus limité d'Europe. Le pays compte 94.8 km de réseau routier pour 10 000 habitants, alors que la moyenne pour l'UE à 25 est de 145 km. Par ailleurs, si le système ferroviaire polonais se classe au troisième rang européen selon le critère de l'étendue du réseau, il est confronté à un problème important d'obsolescence de ses équipements.
- **Toutes les régions doivent accélérer leur évolution vers l'économie de la connaissance en mettant l'accent sur la mise en valeur du capital humain et l'innovation.** Si le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur a considérablement augmenté, son pourcentage dans la population globale reste faible, 15.6 % en 2004, alors que la moyenne dans les pays membres de l'OCDE est de 25.2 %. Ici encore, l'écart est considérable entre les zones urbaines et rurales. De plus, depuis les années 90, le potentiel en capital humain est affecté par l'émigration, notamment depuis l'adhésion à l'UE. À quelques exceptions près, comme Varsovie, Poznan et Wrocław, en Pologne l'innovation n'est pas encore un moteur de la croissance régionale comme l'indique le nombre relativement faible de brevets par exemple. Les liens entre les instituts d'enseignement supérieur et les centres de recherche dotés d'un environnement entrepreneurial sont faibles, ce qui limite le nombre de brevets mais également les améliorations apportées au processus de production ou de nouveaux produits lancés sur le marché.

En 2004, la Pologne a consacré 0.58 % du PIB à la R&D, chiffre nettement inférieur à la moyenne des pays membres de l'OCDE (2.3 %). La transition vers l'économie de la connaissance est également sérieusement affectée par le développement limité des technologies de l'information et des télécommunications. En 2005, 23 % des ménages polonais avaient accès à l'Internet (29 % des ménages urbains, 11 % des ménages des zones rurales) contre 43 % en moyenne dans l'UE.

- **Les défis liés à l'économie de la connaissance et aux infrastructures sont encore plus importants dans les cinq régions de l'est** situées le long de la frontière nord et est, dans la mesure où elles ont les taux de croissance les plus faibles et contribuent peu au PIB national (moins de 3 % chacune). La fracture entre l'est et l'ouest, à laquelle il est souvent fait référence en évoquant la Pologne A et la Pologne B, s'est avérée résistante au cours des dernières décennies. La lenteur du développement des régions orientales est essentiellement liée à l'héritage historique : la prédominance d'activités agricoles à faible productivité dans ces économies régionales (30.2 % de l'emploi total des cinq régions concernées) et leur situation périphérique, à la frontière avec des pays faiblement développés (Ukraine et Bélarus). Contrairement à la plupart des régions situées à l'ouest du pays où le taux de chômage a considérablement reculé depuis 2004, ce dernier a progressé dans les régions frontalières à l'est du pays.

---

*Le développement régional figure parmi les priorités de l'agenda politique en Pologne et bénéficie d'un des budgets le plus importants parmi les pays membres de l'OCDE*

---

Le développement régional est devenu un objectif de premier plan sur l'agenda politique polonais du fait, entre autres, de l'influence de l'Union européenne. Avant 1999, la politique territoriale polonaise était constituée de mesures visant à soutenir certaines régions industrielles dans le processus de restructuration, notamment par le biais des Zones économiques spéciales (ZES) à partir de 1994. Une politique régionale davantage proactive est apparue dans les années 2000, découlant de deux processus institutionnels étroitement liés : la création en 1999 de 16 régions polonaises (*voïvodies*) dotées d'assemblées régionales élues et l'adhésion à l'Union européenne en 2004, suivie du soutien communautaire avec les fonds structurels. La mise en place de la politique régionale de l'UE (politique de cohésion) a permis de créer un nouveau cadre pour les politiques régionales dans la mesure où les régions sont devenues les socles d'une Europe compétitive, chargées de mettre en œuvre les stratégies de développement régional et les fonds communautaires. Depuis 2004, les fonds communautaires représentent

l'essentiel du budget de la politique régionale en Pologne, complétés par un effort de cofinancement national important (15 % minimum). Toutes les régions de la Pologne sont admissibles au titre de l'« objectif 1 » ou de l'objectif de « convergence » nouvellement défini pour la période 2007-13, bien que la région de Varsovie (Mazovie) ait aujourd'hui dépassé le seuil de 75 % du PIB moyen de l'UE par habitant. Ainsi, les régions polonaises vont recevoir 67.3 milliards d'euros au titre des fonds de cohésion pour la période 2007-13. Cette somme représente 20 % du total des fonds, et fait de la Pologne le premier bénéficiaire de fonds communautaires pour la période 2007-13 et le premier bénéficiaire de façon absolue dans le cadre de la politique de cohésion. Ces montants s'ajoutent aux 18.3 milliards d'euros que la Pologne recevra au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural. En tenant compte des 22.4 milliards d'euros de ressources nationales, la stratégie de développement nationale pour la période 2007-15 prévoit un financement total de 108 milliards d'euros. Le ministère du Développement régional a été créé en 2005 afin de coordonner le financement de l'UE, et traduit également une forte volonté politique en faveur du développement régional et de la coordination multisectorielle.

Le processus d'apprentissage a été relativement rapide en Pologne. Le pays a en effet disposé de peu de temps pour établir le cadre de sa politique de développement régional en raison de contraintes de temps concernant la mobilisation des fonds communautaires (règle N+2). La Pologne a profité de l'expérience d'autres pays de l'UE et adopté depuis 2004 un ensemble de mesures équilibré, cofinancées par les fonds structurels européens, en faveur du développement régional, ayant pour cible le développement d'infrastructures, le capital humain, l'innovation, le développement rural et le développement des régions de l'est. Contrairement aux phases précédentes de la politique de cohésion dans lesquelles 80 % des fonds engagés par l'UE étaient consacrés à des investissements d'infrastructure (durant les années 70 et 80), les stratégies élaborées par la Pologne pour les périodes 2004-06 et 2007-13 sont davantage équilibrées. Ainsi, pour la nouvelle phase de financement (2007-13), le Cadre national de référence stratégique polonais prévoit de consacrer 41 % des fonds communautaires au développement des infrastructures (transport et environnement), 14 % au capital humain, 10 % à l'innovation, 3 % au développement de la Pologne orientale, et 25 % des fonds sont décentralisés et gérés directement par les régions. Le Cadre national polonais de référence stratégique reflète dans une large mesure les priorités de la politique régionale de l'UE, accordant une priorité aux objectifs de Lisbonne (innovation, capital humain, systèmes de transport intégrés, protection de l'environnement, etc.). En effet, 64 % des investissements prévus pour 2007-13 sont consacrés à des dépenses liées aux objectifs précités, soit un taux parmi les plus élevés des nouveaux États

membres de l'UE. Le ministère de l'Agriculture suit quant à lui sa propre stratégie de développement rural. La panoplie de mesures adoptée au niveau du gouvernement central rend particulièrement importantes la coordination multisectorielle des différents piliers et l'adaptation des politiques aux besoins spécifiques des territoires.

---

*Les régions sont de plus en plus habilitées à mettre en œuvre leurs propres stratégies de développement régional*

---

Si le gouvernement central joue un rôle primordial dans l'élaboration de la stratégie de développement régional et la programmation de l'utilisation des fonds communautaires, les régions jouent un rôle de plus en plus important dans ce processus. La Pologne a adopté un processus de décentralisation étendu, surtout par rapport aux autres pays d'Europe centrale et orientale. Les communes (*gminy*) ont des responsabilités et des ressources propres importantes depuis 1990 alors que les régions (*voïvodies*), créées en 1999, jouent de plus en plus le rôle de partenaires stratégiques auprès des autorités centrales et locales pour décider des besoins et priorités en matière de développement local, et de l'affectation des fonds communautaires. Des contrats régionaux, inspirés en partie des contrats État-région français, ont été introduits en Pologne en 2001 et contribuent au processus d'apprentissage à travers le dialogue institué entre les régions et l'État. Ils sont cofinancés par les administrations centrales et locales en vue de réaliser des investissements dans le domaine des transports, de l'éducation, du tourisme et de la santé. 314 districts (*poviats*) ont également été créés en 1999, mais jouent un rôle plus limité que les régions et les communes. En effet, leurs responsabilités se limitent à l'enseignement secondaire et aux services sanitaires. Des enjeux importants demeurent, mais après presque 10 ans d'existence, la politique de décentralisation est largement perçue comme un succès. Les progrès réalisés en vue d'instaurer un système régional ont facilité l'affectation des ressources nationales et communautaires destinées au développement régional, en améliorant l'articulation des initiatives descendantes (*top-down*) et ascendantes (*bottom-up*) liées au développement régional.

Au cours de la période 2007-13, un quart du financement de l'UE au titre du fonds de cohésion a été décentralisé et les 16 régions sont devenues des autorités de gestion, responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes opérationnels régionaux (POR). C'est un nouveau pas vers une décentralisation accrue puisque dans la première période qui a suivi l'adhésion à l'UE (2004-06), l'affectation des fonds communautaires était décidée entièrement au niveau central dans le cadre d'un « Programme opérationnel régional intégré ». Finalement, les régions sont aujourd'hui

chargées de la gestion de 24.6 % des fonds de cohésion, ce qui représente plus de 16 millions d'euros. Par ailleurs, le programme opérationnel Capital humain (14 % du financement) est dans une large mesure géré par les régions. Le ministère du Développement régional a donné des lignes directrices aux régions pour l'élaboration de leurs programmes opérationnels régionaux, recommandant qu'au moins 40 % des dépenses soient consacrées aux objectifs de compétitivité. À la fin de 2007, 24 % du total du financement des programmes opérationnels régionaux étaient affectés à des projets d'innovation ou d'entreprenariat et 25 % à des projets d'infrastructure de transport. Les régions devraient chercher à développer davantage d'approches intégrées et fondées sur le lieu et à éviter, au contraire, les approches « au coup par coup ».

---

*Les investissements dans les infrastructures de transport sont prioritaires, mais il faut améliorer l'analyse coût-avantage des différents types d'investissements, l'attention aux besoins intrarégionaux et aux défis environnementaux*

---

La première priorité de la panoplie de mesures polonaises en faveur du développement régional, aux niveaux central et local, est le développement d'infrastructures de transport. Ce dernier a été défini comme une priorité pour la Pologne et l'Union européenne en vue d'améliorer la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur du pays (qui demeure inférieure à celle de la majorité des autres pays membres de l'OCDE), d'accroître les liens entre le monde rural et le monde urbain, d'améliorer l'accessibilité internationale et l'accès aux marchés de l'est. Le Programme concernant les infrastructures et l'environnement mis en place par la Pologne et cofinancé par les fonds de l'UE est le plus important jamais financé par la Commission européenne (28 milliards d'euros) et inclue 20 milliards d'euros affectés au développement des moyens de transport. Les autres priorités essentielles sont environnementales, plus particulièrement la gestion de l'eau et l'assainissement. La Pologne consacrera également d'importantes ressources nationales au cofinancement de ce programme d'infrastructures (9.6 milliards d'euros). La mise en œuvre rapide de ce programme d'infrastructures constitue un défi important pour la Pologne, compte tenu du temps limité accordé pour l'absorption des fonds communautaires. L'Euro-2012 de football que la Pologne coorganisera avec l'Ukraine impose une contrainte supplémentaire en termes de délais pour de nombreux projets d'investissement. La gouvernance des investissements d'infrastructure est par conséquent primordiale pour tirer pleinement parti des sommes importantes allouées. La Pologne doit être très attentive aux différents



obstacles qui peuvent gêner la mise en œuvre des projets d'investissement, notamment une planification spatiale déficiente, des contraintes macroéconomiques ou une pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la construction. Par ailleurs, il est essentiel que tous les niveaux de l'administration polonaise prennent conscience que les mesures concernant les infrastructures ne créent pas à elles seules les conditions d'une compétitivité durable. Les investissements réalisés dans les transports ont un double effet sur les économies régionales : d'une part ils améliorent l'accès aux marchés de biens et de l'emploi plus éloignés ; d'autre part ils renforcent la concurrence sur les marchés locaux. C'est la raison pour laquelle, il faut adopter, parallèlement au développement d'infrastructures, des politiques visant à améliorer la compétitivité locale : éducation, soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), technologies, fourniture de biens publics, etc., notamment dans les régions de l'est.

Le principal objet de la politique des transports depuis 2004 est l'aménagement de routes (voies rapides, autoroutes, routes nationales) avec une priorité d'établir des liens entre les grands centres urbains, notamment les 16 capitales régionales. L'accessibilité des capitales régionales est importante pour faciliter la mobilité des travailleurs et des biens, ainsi que pour des raisons politiques et d'équité, mais il faut veiller à ne pas développer les connections entre les capitales régionales au détriment des connections négligées, notamment entre les grandes villes et les gminas environnantes. Des investissements plus conséquents pour les routes régionales ou métropolitaines, dont les rocades qui sont inexistantes dans la plupart des grandes villes y compris Varsovie, sont susceptibles d'avoir des répercussions économiques importantes. De surcroît, un juste équilibre reste à trouver entre les routes et les transports publics, plus spécialement dans les grandes régions urbaines. Les transports publics urbains ne représentent que 13.9 % des crédits alloués au niveau central, comparé à 51 % aux routes et 4.7 % aux programmes régionaux, ce qui révèle la priorité relativement faible qui leur est accordée. Les transports publics polonais, initialement bien développés, se sont détériorés au cours de la dernière décennie, en raison d'une planification spatiale inadaptée et d'investissements limités réalisés par les autorités locales. Dans leurs programmes régionaux, les autorités centrales et locales doivent évaluer minutieusement les avantages économiques que présente l'investissement dans de nouvelles routes par rapport à d'autres modes de transport.

Dans l'ensemble, il semble que les analyses coût-avantage ne sont pas réalisées de façon suffisamment systématique. Dans ces conditions, il est difficile d'établir un ordre des priorités pour les différents investissements. Les objectifs à long terme ne sont pas définis de manière précise et aucun plan spatial général pour les transports (après 2013) n'a été élaboré. Par ailleurs, de

nombreux projets d'investissements routiers sont incompatibles avec les zones couvertes par le programme Natura 2000 de l'UE qui couvre 18 % du territoire polonais. En effet, de nombreux projets d'investissements routiers approuvés ne parviennent pas à contourner les zones protégées et il existe une centaine de zones de conflit potentiel. Il y a un risque de blocage des paiements liés aux programmes et projets qui doivent être financés au cours de la période 2007-13. Les problèmes actuels s'expliquent par le retard pris par la Pologne dans la réalisation des évaluations environnementales stratégiques pour les projets en matière d'infrastructure. Il est essentiel de veiller à ce que la législation polonaise sur l'environnement soit conforme à la législation européenne et d'effectuer des analyses d'impact sur l'environnement pour l'ensemble des projets.

Le risque existe également que les projets soient réalisés au coût maximum, notamment du fait de l'augmentation du prix des matériaux (l'acier et le ciment, en particulier) ou de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la construction due à l'émigration. Le court délai imparti pour absorber les fonds pose un défi encore plus grand dans ce contexte de pressions inflationnistes. L'augmentation des taux d'intérêt étant susceptible d'avoir une influence négative sur les exportations et l'investissement privé, la Pologne doit surmonter la difficulté d'évincer l'investissement public à court terme. Des mesures supplémentaires visant à réduire ces pressions macroéconomiques doivent être prises pour augmenter l'offre de main-d'œuvre (notamment étrangère) dans le secteur de la construction, par exemple, et renforcer la concurrence, non seulement entre les entreprises locales du secteur mais aussi avec les sociétés internationales grâce à une amélioration de la réglementation et des procédures d'appels d'offre pour les travaux publics.

---

### *Les lacunes de la planification spatiale constituent un obstacle au développement des infrastructures*

---

Les carences de la planification spatiale constituent certainement l'une des difficultés principales à surmonter concernant le développement d'infrastructures, notamment en ce qui concerne le logement et les transports. Même si la planification spatiale est en principe pour les communes une obligation légale, les autorités locales ne disposent pas le plus souvent de système de planification. Les plans d'aménagement du territoire ne couvrent que 20 % du territoire. La planification s'attache au périmètre administratif des municipalités (*gminas*) et non aux zones fonctionnelles. Les municipalités ne coopèrent pas dans l'élaboration des plans d'aménagement du territoire et ne sont pas incitées à le faire ; ce qui implique que les décisions prises en matière d'aménagement du territoire ne sont pas optimales. Les niveaux d'administration plus élevés (région, gouvernement central) ne

peuvent pas rendre exécutoire l'application de décisions stratégiques. La planification ne joue alors pas son rôle de coordination et d'articulation spatiale des politiques. L'absence d'une planification spatiale fonctionnelle adaptée a des répercussions négatives tant pour les zones urbaines que rurales. Dans les grandes villes, elle freine la mise en place de systèmes de transport intégrés et contribue à l'augmentation rapide de l'utilisation de l'automobile au détriment des transports en commun ce qui accroît la congestion et la pollution dans les villes. Par ailleurs, elle a ralenti la construction de logements et la Pologne est aujourd'hui confrontée à une pénurie de l'ordre d'un million de logements, notamment de logements sociaux, qui contribue à réduire la mobilité de la main-d'œuvre et à accroître l'étalement des zones urbaines. La médiocrité de l'aménagement du territoire affecte également les zones rurales. Avec l'augmentation du prix des terrains depuis l'adhésion à l'UE, les *gminas* rurales ont tendance à spéculer sur les terrains au lieu de développer une vision stratégique à long terme sur leur meilleure utilisation possible.

---

*Il est nécessaire de se concentrer sur les ressources endogènes et de donner à l'innovation un sens large*

---

Le deuxième aspect majeur de la panoplie de mesures en faveur du développement régional concerne la priorité accordée au capital humain, à l'innovation et l'entrepreneuriat. Même si le développement d'infrastructures permet d'améliorer l'accessibilité et la mobilité, les principales conditions préalables du développement régional, l'amélioration de la compétitivité à long terme exige de se concentrer surtout sur la mise en valeur du capital humain et des processus d'innovation. La principale difficulté pour la Pologne et ses régions est de donner au terme d'innovation son sens le plus large. En effet, même si les objectifs de Lisbonne sont en principe de portée très générale, le risque est de leur donner un sens étroit dans certains cas, en mettant l'accent essentiellement sur la recherche et le développement des technologies, par exemple, ce qui ne serait pas l'option la plus adaptée pour toutes les régions. Il est important d'adapter les programmes et les stratégies en fonction d'une évaluation approfondie des différents besoins régionaux et locaux et d'entendre par objectifs de Lisbonne les mesures permettant de renforcer les transferts de connaissances (qu'il s'agisse de l'accès à l'école maternelle, du soutien aux industries de moyenne technologie, ou des transferts de connaissances entre les PME). Le principal défi est d'établir un dosage adapté de mesures en fonction de chaque type de territoire, susceptible de consolider les systèmes d'innovation locaux et régionaux. Les enjeux qui se posent sont considérables mais la situation est propice au changement dans la mesure où l'administration polonaise tend à reconnaître

de plus en plus que l'innovation est un facteur essentiel pour la croissance économique future et que les régions ont un rôle primordial à jouer.

L'élaboration de stratégies d'innovation régionales (RIS) par les voïvodies permet à celles-ci de déterminer leurs ressources et leurs difficultés. Toutefois, à quelques exceptions près, ces stratégies devraient être davantage ciblées, fondées sur des avantages comparatifs régionaux et examinées avec des acteurs privés dès les premiers stades du processus. Le ministère du Développement régional pourrait aider les régions à mettre au point leur stratégie d'innovation en utilisant des outils analytiques et méthodologiques. Ainsi, la France a créé récemment une boîte à outils permettant aux régions d'élaborer leurs stratégies d'innovation.

---

*La valorisation du capital humain doit être une priorité*

---

La valorisation du capital humain est une variable explicative essentielle de la compétitivité des régions et des disparités régionales en Pologne. La faible part de la population éduquée dans les zones rurales limite la mobilité professionnelle et contribue à une faible diversification économique. Dans ces zones, la priorité est d'améliorer l'accès à l'enseignement préscolaire : seuls 18 % des enfants âgés de 3 à 5 ans sont allés à l'école maternelle pendant l'année scolaire 2004-05, contre 55 % dans les zones urbaines. Ces faibles taux dans les zones rurales ont des incidences sur le travail des femmes et sur la scolarisation ultérieure des élèves. Le programme mexicain *Oportunidades* qui associe le soutien aux familles à l'obligation d'envoyer les enfants à l'école et de veiller à leur santé par l'accès aux soins pourrait servir d'exemple à la Pologne. Par ailleurs, il est important de faciliter l'accès des étudiants ruraux à l'enseignement supérieur car pour eux, les obstacles financiers sont importants. En outre, pour permettre une meilleure adaptation des besoins sur le marché de l'emploi à l'offre d'étudiants, les agences locales pour l'emploi devraient être plus étroitement associées aux établissements d'enseignement secondaire et supérieur afin de mieux informer les étudiants. L'amélioration de la formation continue est également un enjeu clef, en particulier dans les régions avec un fort taux de chômage, qui ont également les taux de participation dans des programmes de formation les plus faibles (notamment Warminsko-Mazurskie and Swietokrzyskie). Enfin, un défi majeur est également de retenir les compétences en Pologne, en raison de l'ampleur de l'émigration depuis 2004, même si certains signes récents annoncent un ralentissement. La pénurie de main-d'œuvre est particulièrement prononcée dans les secteurs de la santé et de la construction, et dans certains secteurs des services dans les grandes villes (Poznan, Wroclaw, Cracow, etc.).

---

*Une attention particulière doit être accordée à la diffusion de connaissances et leur utilisation par les PME, une plus grande diffusion des connaissances liée aux IDE ainsi qu'une meilleure participation des universités à la recherche appliquée et industrielle*

---

Comme dans bien d'autres pays membres de l'OCDE, la diffusion des connaissances et leur utilisation par les PME ne sont pas optimales en Pologne bien que les PME jouent un rôle primordial dans les processus d'innovation. Les PME polonaises représentent plus de 99 % de l'ensemble des entreprises (soit 45.9 % de l'emploi total), parmi lesquelles 95 % sont des microentreprises (moins de 10 employés). Le nombre de PME a augmenté de 330 % depuis 1990. L'entrepreneuriat peut être un précieux stimulant de l'innovation si d'autres conditions nécessaires sont satisfaites comme la capacité d'assimiler des connaissances et des technologies, l'existence de liens adaptés entre les centres de R-D, les universités et les PME, ainsi que le soutien financier à l'innovation. Il semble que des difficultés majeures restent à surmonter pour faciliter l'accès à l'information et au financement externe et améliorer l'assistance technique. Même si une certaine amélioration au niveau de la diffusion d'informations auprès des PME se fait sentir depuis 2004 grâce au financement de l'UE, seules 0.5 % environ des PME ont profité du financement de l'UE (en 2007). Les PME ne jouent pas un rôle important au niveau des fonds liés à l'innovation à proprement parler, puisque la demande de fonds communautaires en faveur de l'innovation provient essentiellement des grandes entreprises, plus particulièrement des anciennes entreprises d'État.

Une des priorités pour la période 2007-13 est de faire participer davantage les PME à l'innovation et la R-D et de faire en sorte que les carences d'information et les défaillances du marché en la matière soient minimisées. Cela nécessite par exemple de créer des agences ou « intermédiaires » spécialisés dans les services de soutien aux industries du système productif local. Le système du chèque-savoir a également été un succès dans plusieurs pays (les Pays-Bas, l'Italie, par exemple) et la Pologne pourrait envisager de l'adopter. Il serait possible de réaliser une R-D plus commerciale et utile à l'industrie dans le secteur de l'enseignement supérieur. Le recul de la part de l'industrie dans le financement de la recherche effectuée dans l'enseignement supérieur (11.4 % en 1994 et 6.3 % seulement en 2003) est une tendance qu'il faut inverser. La déréglementation de certaines activités universitaires faciliterait également la coopération avec le secteur des entreprises dans la mesure où la Pologne n'autorise pas la participation de représentants des entreprises aux conseils d'administration des universités.

Les investissements directs étrangers peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la compétitivité des entreprises locales et dans l'augmentation de l'emploi et de la diffusion des innovations et méthodes provenant de l'étranger. Depuis le début des années 2000 davantage d'investissements étrangers *ex nihilo* (pourcentage passé de 37 % en 2002 à 58 % en 2004) ont été réalisés et se sont traduits par des transferts de technologie et une augmentation de l'emploi (plus de 200 000 créations d'emploi), principalement dans les activités manufacturières, notamment dans les zones économiques spéciales qui seront en place jusqu'à 2015-17. La Pologne vise de plus en plus les IDE en faveur des secteurs des technologies avancées ou des secteurs dits en expansion. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer cette politique, les tendances qui se dessinent sont encourageantes ; plus de 30 entreprises multinationales ont créé récemment des centres de R-D en Pologne. Les stratégies destinées à attirer des IDE sont confrontées à deux grands défis, l'un est qu'elles semblent sous-estimer le rôle joué par les sous-traitants de qualité dans les décisions des investisseurs internationaux de s'implanter dans certaines régions ; l'autre est qu'il est nécessaire d'offrir de meilleurs services au niveau local pour attirer les IDE afin d'étayer les mesures prises par le gouvernement central, notamment dans les régions de l'est.

---

*Le développement rural est un autre élément clef de la stratégie de développement national : parallèlement à la restructuration du secteur agricole, l'économie rurale doit se diversifier vers des activités non agricoles*

---

Le développement rural est une autre priorité majeure figurant à l'ordre du jour des politiques en Pologne. La stratégie pour 2007-13 a été élaborée séparément du Cadre national de référence stratégique car les fonds communautaires pour le développement rural sont dissociés des fonds de cohésion. La Pologne est confrontée à un double défi qui consiste à s'orienter vers un développement rural qui dépasse l'agriculture, en raison de la faible productivité du travail dans l'agriculture et du recul du pourcentage que représente l'agriculture dans les revenus ruraux (20 % en 2002, comparé à 72 % en 1950), tout en modernisant l'agriculture par une diminution du nombre des petites exploitations. Plus de 60 % des fermes polonaises possèdent moins de cinq hectares de terres et 34 % moins d'un hectare. La lenteur du processus de restructuration est liée au fait que la majorité des petites exploitations peuvent vivre sur une base de semi-subsistance. Les agriculteurs ont le plus souvent des activités secondaires ou perçoivent des retraites qui sont suffisantes même dans le cas de familles nombreuses (comprenant plusieurs générations). Ces transferts, s'ajoutant au soutien accordé aux petites

exploitations, constituent des rentes qui limitent la mobilité de la main-d'œuvre agricole vers des activités rurales ou urbaines plus productives. La situation actuelle marquée par un afflux important de fonds communautaires, une augmentation des paiements directs aux agriculteurs et un accroissement des revenus agricoles lié à la hausse des prix mondiaux, présente une fenêtre d'opportunité pour modifier le dispositif de transferts sociaux en faveur des agriculteurs. Il est important de veiller à ce que l'attribution des aides au titre de la PAC soit davantage liée à la modernisation et l'amélioration de la productivité des exploitations, surtout en ce qui concerne les petites exploitations de la Pologne orientale.

La coopération entre agriculteurs, sociétés d'export, investisseurs étrangers et autorités publiques présente des externalités positives pour l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie rurale. Les clusters ruraux (concentrations dans le secteur agroalimentaire et dans le secteur du bois) qui existent dans la région de Lublin sont de bons exemples de coopération positive entre acteurs publics et privés. Les politiques destinées à renforcer la coopération entre les acteurs locaux, comme le programme LEADER+ devraient par conséquent être soutenues avec vigueur. Les possibilités de diversifier l'économie rurale en Pologne sont nombreuses et jusqu'ici sous-exploitées ; elles concernent notamment le tourisme, les forêts, les services ruraux, l'énergie et les besoins en logements. Depuis 2000, on constate une diminution de la population urbaine au profit des zones rurales, plus spécialement à proximité de grandes villes offrant des possibilités d'emploi dans de nouvelles activités de services. Le potentiel qu'offre le tourisme est sous-exploité en raison d'une accessibilité limitée et de la faiblesse des infrastructures destinées au tourisme, mais également en partie en raison d'une insuffisante communication des villes (Białystok, Lublin et Rzeszów) qui pourraient davantage tenir compte des atouts de la nature environnante. Les régions orientales de la Pologne font partie des mieux préservées de l'Union européenne : elles représentent 38.4 % des réserves naturelles de l'UE.

Il existe une forte volonté politique de moderniser l'agriculture et de renforcer la diversification rurale mais les grandes orientations des politiques mises en œuvre sont plus ambiguës. Moins de 5 % du budget du développement rural pour 2007-13 est affecté au programme LEADER, alors que des pays comme l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas et l'Irlande envisagent d'affecter au moins 10 % de leur budget à ce programme. En outre, la stratégie de développement rural ne s'articule pas bien avec la stratégie de développement régional. Il lui manque notamment une dimension territoriale forte dans la mesure où il n'existe qu'un programme opérationnel central pour le développement rural (et non pas 16 programmes régionaux), et les régions ne sont guère impliquées dans sa mise en œuvre. Les problèmes ruraux varient considérablement selon les régions polonaises, il convient de répondre à la diversité des besoins des

régions ou localités rurales en mettant en œuvre des approches davantage territorialisées et coordonnées. En outre, le fait que stratégies de développement rural et régional soient distinctes accroît les difficultés en termes de gouvernance tant au niveau central que régional.

---

*Dans l'ensemble, la question de la mise en œuvre d'une politique territorialisée et non pas généraliste demeure*

---

En dépit de l'amélioration de la coordination interministérielle, il reste à appliquer une stratégie multisectorielle adaptée aux différents besoins territoriaux. Il n'existe pour l'heure qu'un nombre limité d'outils permettant de renforcer la dimension territoriale des politiques sectorielles. Mis à part le programme portant sur le développement de la Pologne orientale (3 % du financement total), les programmes centraux n'ont pas d'orientation territorialisée marquée. Bien que le rôle moteur des grandes villes soit défini comme une priorité majeure dans le Cadre national de référence stratégique, aucune politique métropolitaine n'a encore été élaborée ni aucun instrument spécifique mis au point pour renforcer la coopération métropolitaine et les liens entre les zones urbaines et rurales. Les politiques territorialisées adaptées exigent une échelle adéquate en termes de planification spatiale et d'horizon temporel, ce qui n'est pas encore le cas en Pologne car elles restent limitées au périmètre administratif des communes, et la mise en place de la budgétisation pluriannuelle doit être poursuivie. Le ministère du Développement régional doit de plus en plus encourager les mesures différenciées territorialisées, ce qui comprend des incitations adaptées, plutôt qu'une politique unique. Le rôle du ministère doit être axé sur ses fonctions stratégiques et de facilitateur auprès des acteurs locaux. Il faut également renforcer la dimension territoriale de la stratégie du développement rural et améliorer la coordination avec la stratégie du développement régional aux niveaux central et local. Il n'existe pas encore de structure interministérielle pour le développement rural en Pologne. Plusieurs pays membres de l'OCDE ont mis au point une nouvelle méthode de gestion intégrée de la politique rurale dont la Pologne pourrait s'inspirer. La Commission finlandaise chargée de la politique rurale a été un des principaux acteurs et un moteur du changement en Finlande. Au Canada, la stratégie de la « lentille rurale » a pour objectif de veiller à ce que les priorités rurales soient prises en compte dans les diverses politiques sectorielles du gouvernement fédéral.



---

### *Mieux différencier les Programmes opérationnels régionaux en fonction des besoins régionaux spécifiques*

---

La décentralisation d'un tiers (34 %) du financement en 2007-13 pourrait permettre d'adapter l'ensemble des mesures mises en œuvre aux besoins de chacune des régions. En raison de l'existence récente des régions et des disparités de compétences qui existent entre elles en matière de gestion, on peut s'attendre à une grande disparité des résultats de la mise en œuvre au niveau régional. L'encadrement régional et le renforcement des capacités locales sont des éléments essentiels qui permettront de garantir une gestion efficace des fonds. Le plus souvent, les régions ont suivi attentivement les lignes directrices du gouvernement central et leurs Programmes opérationnels régionaux aspirent manifestement à atteindre les objectifs de l'agenda de Lisbonne (compétitivité et création d'emplois). Certaines régions comme la Basse-Silésie, la Grande-Pologne et la Basse-Pologne ont élaboré des Programmes opérationnels régionaux prometteurs qui mettent l'accent sur le développement métropolitain, les connexions de transport, l'innovation et les réseaux de PME ainsi que les infrastructures sociales. Toutefois, il semble qu'on aurait pu mieux différencier la plupart des programmes opérationnels régionaux en fonction des avantages concurrentiels régionaux, des ressources, des difficultés et des besoins spécifiques ainsi que des caractéristiques sociodémographiques et géographiques. Par exemple, on ne sait pas au juste dans quelle mesure on peut s'attendre à ce que le soutien financier important accordé actuellement par les Programmes opérationnels régionaux des régions de l'est aux transferts d'innovation encourage le développement de ces régions où les réseaux de PME sont relativement limités et où il n'existe pas de base scientifique et technique adéquate. Dans certaines localités, on pourrait mieux cibler les besoins liés à l'éducation de base.

---

### *Pour améliorer l'efficacité des politiques de développement régional et renforcer leur dimension territoriale, les difficultés à surmonter en matière de gouvernance seront déterminantes*

---

L'impact de la politique européenne de cohésion sur le système polonais de gouvernance à plusieurs niveaux dépasse la dimension financière. L'élaboration et la mise en œuvre des programmes opérationnels de l'UE, pas seulement les programmes régionaux, entraînent une nouvelle dynamique de décentralisation et de collaboration renforcée avec les acteurs privés et la société civile, dans laquelle les acteurs régionaux et locaux sont dotés de

pouvoirs et engagés dans un processus d'apprentissage soutenu. La politique de cohésion a par conséquent une forte influence sur le processus de décentralisation qui constitue un processus dynamique. Trois grands défis sont à relever pour que l'efficacité des politiques de développement régional poursuive son amélioration et que la dimension territoriale des différentes politiques soit accrue : i) renforcer la coopération, à tous les niveaux d'administration, entre les autorités locales et les acteurs publics et privés, ii) développer les capacités des administrations infranationales puisque de nombreuses communes ne possèdent pas encore l'expérience suffisante pour promouvoir des mesures visant à accroître la compétitivité locale, ainsi que la participation du secteur privé et de la société civile, iii) encourager la responsabilité à tous les niveaux d'administration et assurer le suivi des performances ou de l'impact de la politique régionale ainsi que des autres politiques sectorielles. Par ailleurs, il est essentiel pour la Pologne qu'elle réfléchisse d'une part aux choix à faire sur le long terme pour mieux concilier les compétences et les ressources dans certains domaines, et d'autre part au renforcement du rôle stratégique des régions, car ces dernières ne bénéficieront plus du même niveau de financement externe au-delà de 2013.

---

#### *Améliorer la coopération entre les autorités aux niveaux local et métropolitain est une priorité*

---

Il est primordial d'améliorer la coopération entre les autorités aux niveaux local et métropolitain pour mettre en œuvre des stratégies efficaces de développement territorial puisque l'absence actuelle de coopération entre les communes (*gminas*) rend difficile la réalisation d'économies d'échelle dans la mise en œuvre de politiques de compétitivité adaptées. Une stratégie intégrée d'aménagement du territoire est plus urgente dans le cas des grandes régions urbaines qui tirent la croissance polonaise et sont confrontées à des problèmes majeurs de logement, de transports publics et d'environnement (comme la gestion de l'eau et des déchets). Dans les grandes villes, l'absence d'horizon métropolitain pose également des problèmes concernant l'absorption des fonds communautaires puisque de nombreux projets s'étendent au-delà de périmètres administratifs précis et sont plus complexes à élaborer que dans des petites villes. La coopération entre les communes, notamment au niveau métropolitain, doit être encouragée par des incitations spécifiques et une approche intégrée de l'aménagement du territoire, pas seulement pour améliorer la prestation des services publics mais pour mettre en œuvre des stratégies de compétitivité à long terme. Des incitations fiscales permettraient d'offrir aux grandes zones urbaines des outils institutionnels flexibles afin de coopérer à une échelle fonctionnelle. Plusieurs débats portant sur la politique métropolitaine ont eu lieu en Pologne depuis les années 90

mais les mesures concrètes restent à prendre. La Pologne pourrait s'inspirer en particulier des communautés d'agglomération françaises qui offrent le double avantage de renforcer la collaboration horizontale entre les communes et d'améliorer la collaboration verticale avec le gouvernement central. Bien que certains problèmes demeurent, les communautés d'agglomération constituent des instruments intéressants permettant de promouvoir des stratégies de développement territorial et mettre en œuvre une planification spatiale stratégique.

---

*L'amélioration de la coopération entre les régions joue un rôle important en faveur d'une meilleure exploitation de certains biens publics macrorégionaux*

---

La coopération entre les régions (*voïvodies*) est un processus d'apprentissage, et permet également de mieux exploiter certains biens publics macrorégionaux. C'est notamment le cas des régions de l'est, pour lesquelles le gouvernement central a élaboré un programme macrorégional pour la période 2007-13, cofinancé par des fonds de l'UE. Ce programme, qui concerne plus particulièrement la mise en place d'infrastructures et le développement urbain, la société de l'information, la modernisation de l'économie et le tourisme est en réalité le premier programme « macrorégional » élaboré dans le cadre de la politique de cohésion et est doté d'un budget de 2 milliards d'euros. Comme les cinq régions périphériques orientales partagent les mêmes difficultés, notamment une accessibilité limitée, une faible diversification économique, le vieillissement de la population et l'émigration (173 000 habitants ont quitté ces régions entre 2000 et 2004), il est logique d'ajouter une dimension macrorégionale aux programmes régionaux. Même si ce programme aborde les vrais problèmes, il ne semble pas exploiter suffisamment les possibilités de coopération entre les cinq régions orientales. La dimension transrégionale du programme doit être renforcée en accordant une priorité aux projets *communs* d'infrastructures, au tourisme et au respect de l'environnement. De même, un encadrement transrégional du programme pourrait être mis en place.

---

*L'efficacité de la politique régionale réside dans l'amélioration de la coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé*

---

Outre la coordination entre les institutions publiques, l'amélioration de la coopération entre les décideurs et le secteur privé est un élément essentiel qui

permet de renforcer l'efficacité de la politique régionale. L'expérience particulière faite par la Pologne en 2004-06 montre que l'absence de collaboration entre les acteurs publics et privés constitue un obstacle à la mobilisation effective du financement communautaire, notamment en ce qui concerne le programme lié aux infrastructures. L'absorption des fonds communautaires par la Pologne (définie comme le pourcentage de ressources budgétées qui sont effectivement versées aux bénéficiaires finaux) est en progrès : après un démarrage lent en 2004, elle s'est améliorée de façon régulière depuis 2006 avec une progression accélérée en 2007, qui témoigne de l'expérience acquise par les fonctionnaires au cours des années précédentes. Cependant, il existe de fortes variations dans l'absorption entre les secteurs et entre les régions. En raison d'une grande complexité des procédures administratives, il est recommandé aux entreprises et aux communes de collaborer sur quelques grands projets communs au lieu d'encourager un grand nombre de petits projets individuels. Cependant les taux d'absorption sont, de manière surprenante, relativement faibles dans les grandes zones urbaines (Mazovie, Basse-Silésie, Haute-Silésie, par exemple). Cela laisse penser que la coopération entre acteurs est difficile à réaliser, plus spécialement au niveau des projets concernant les infrastructures, le capital humain et l'entrepreneuriat qui ont des procédures administratives plus complexes que les projets de développement rural, par exemple.

Les obstacles réglementaires rendent la coopération public-privé plus difficile en Pologne que dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Les alliances stratégiques fondées sur une confiance mutuelle entre les acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile sont d'une importance primordiale pour la mobilisation des fonds communautaires au cours de la période 2007-13, mais aussi et plus généralement pour le développement régional. Il n'est toutefois pas facile de changer des relations traditionnellement distantes entre l'administration publique et le secteur privé. D'une part, l'administration publique polonaise a cultivé pendant longtemps un climat de suspicion vis-à-vis du secteur privé et, par conséquent, renforcé une attitude se caractérisant par l'aversion au risque. D'autre part, le secteur des entreprises et les ONG se sont montrés relativement peu intéressés de participer plus étroitement aux politiques de développement local. Trois orientations concrètes peuvent être explorées : i) réduire les freins administratifs liés à la collaboration public-privé en Pologne, plus élevés que dans d'autres pays d'Europe centrale ou orientale. Les principaux problèmes sont liés à un cadre juridique incertain et en évolution permanente, des difficultés d'accès aux moyens de financement et une lenteur des procédures de passation de marchés publics en dépit de certaines améliorations intervenues ces dernières années. Les retards pris dans l'établissement des plans d'aide publique causent également des problèmes

aux entreprises et investisseurs privés au niveau de la planification des investissements, les retards dans les procédures d'appels d'offre ayant de fortes répercussions sur l'économie locale; ii) renforcer les partenariats public-privé (PPP). Non seulement ceux-ci peuvent améliorer la disponibilité des ressources d'investissement (en complétant les crédits publics par des ressources privées) mais ils peuvent également, dans certaines conditions, accroître l'efficacité des dépenses. Toutefois, la réglementation doit être adaptée pour garantir la transparence et l'intégrité avec des règles adéquates de partage de risques entre le secteur public et les investisseurs privés; iii) accroître la collaboration public-privé dans les processus de planification dans la mesure où ils demeurent très formels et légalistes en Pologne.

---

*La mise en œuvre efficace de la politique de développement régional requiert une amélioration des capacités locales*

---

Si on a accordé beaucoup d'importance jusqu'ici à la nécessité d'absorber rapidement les fonds européens au niveau infranational, l'étendue des tâches à exécuter durant la période de programmation actuelle demande un effort plus vigoureux pour élever les capacités régionales. Les difficultés résident essentiellement dans le renforcement plus systématique des aptitudes des fonctionnaires locaux en mettant en place un système de l'emploi public qui soit plus efficace aux niveaux régional et local. L'absence d'un tel système fait apparaître un risque de politisation de la fonction publique qui semblait maîtrisé avant l'adhésion à l'UE, mais qui est réapparu deux ans plus tard, plus spécialement dans le secteur public au niveau local et au niveau des cadres supérieurs. Depuis le début des années 2000, différentes mesures destinées à rationaliser l'emploi public se sont traduites par l'adoption et l'abolition successives de textes de loi liés à la fonction publique. Le gouvernement polonais a récemment exprimé la nécessité d'adopter de nouvelles réglementations en vue de créer une fonction publique plus standardisée aux niveaux central et local. Le renforcement des capacités locales pourraient découler de plusieurs facteurs : une amélioration du recrutement et des mécanismes de promotion interne, plus particulièrement au niveau des cadres intermédiaires et supérieurs ; l'adoption de systèmes de gestion des performances permettant d'améliorer le suivi des performances individuelles et collectives ; le développement de programmes de formation des compétences pratiques (pour faciliter le travail quotidien lié à la planification et à l'application opérationnelle de stratégies de développement) ; d'un accroissement de la mobilité du personnel (au niveau national entre les administrations centrales et locales, et au niveau international, entre la Pologne et les autres pays de l'UE via des séjours

permettant d'acquérir de nouvelles compétences) ; l'utilisation d'outils liés aux TIC et à l'administration électronique afin d'augmenter l'efficacité de la prestation des services publics (l'augmentation de 47 % du nombre de services publics électroniques entre 2004 et 2007 est un début prometteur, les projets de création de plates-formes électroniques entièrement intégrées devraient se poursuivre).

---

*Les systèmes de suivi et d'évaluation en Pologne ont nettement progressé ; mais l'impact de ces systèmes dépend de l'utilisation qui en est faite au niveau de l'élaboration des politiques.*

---

La Pologne est l'un des États membres de l'UE les plus avancés dans l'évaluation de la planification pour la période 2007-13, au niveau de la mise en place d'unités d'évaluation et de la rédaction de projets d'évaluation, par exemple. Le pays est conscient que son statut de principal bénéficiaire des fonds structurels de l'UE pour la période 2007-13 l'oblige à faire preuve d'une certaine performance. S'il a fait des progrès importants depuis 2004 en créant des systèmes de suivi des performances pour les programmes sectoriels et régionaux, l'impact de ces systèmes dépend en grande partie de l'amélioration de la collecte d'informations aux niveaux régional et central et de l'exploitation de ces données pour l'élaboration des politiques. Par ailleurs, même si l'adoption d'une réserve de performance (3 % du financement), destinée à favoriser les bonnes performances, semble représenter un élément positif (en dépit d'une expérience européenne mitigée dans le domaine), son impact est en grande partie lié à la transparence de ses critères d'utilisation. Toutefois, il n'est pas évident de savoir pour le moment si des évaluations spécifiques seront réalisées et aucun critère *ex ante* de répartition de la réserve n'a été établi. Les systèmes d'évaluation introduits sous l'influence de la politique de cohésion devraient être étendus peu à peu à l'ensemble des différentes politiques publiques en Pologne, et pas seulement aux domaines financés dans le cadre de la politique de cohésion européenne.

---

*Le système polonais de gouvernance à plusieurs niveaux doit être renforcé, dans la mesure où la plupart des régions polonaises ne bénéficieront pas du même niveau de soutien financier de l'UE après 2013*

---

Pour améliorer l'efficacité du cadre de gouvernance à plusieurs niveaux et la politique de développement régional, il est nécessaire de surmonter en priorité les difficultés suivantes :

- **Renforcer le rôle stratégique des régions.** Renforcer la légitimité politique et la capacité des régions à arbitrer. Le rôle stratégique (et d'arbitre) que doivent jouer les voïvodies dans le domaine du développement régional est complexe car elles ne disposent pas de ressources propres suffisantes, ni d'une visibilité politique ou de pouvoirs d'exécution en matière d'aménagement du territoire. La visibilité et la légitimité du marshal (président du conseil régional) pourraient être renforcées s'il était élu au suffrage direct.
- **Mieux exploiter le rôle des contrats régionaux de développement économique.** Les contrats régionaux ont permis aux régions de se préparer à la gestion des fonds communautaires et ont renforcé leur rôle de partenaires du gouvernement national, mais il existe une différence notable entre les objectifs des stratégies régionales à long terme et les contrats régionaux qui ont une dimension pratique à court terme (un an). Les contrats se concentrent sur les investissements répondant à des besoins majeurs de services publics, essentiellement la santé et l'éducation, et non sur le soutien au développement économique. La durée des contrats pourrait être rallongée afin de permettre aux partenaires de remédier aux inconvénients du cadre budgétaire annuel et les contrats devraient contenir davantage de mesures prospectives en faveur du développement et de la compétitivité, négociées dans le cadre d'une collaboration interministérielle.
- **Évoluer progressivement vers un cadre budgétaire pluriannuel.** Il n'existe pas de budget pluriannuel en Pologne, mis à part certaines dispositions limitées, pour les fonds de l'UE, introduites en 2006 (horizon à trois ans). La question concernant la meilleure façon de combiner le système de budgétisation centralisée et les budgets des administrations locales demeure car ces dispositions de budgétisation pluriannuelle ne sont pas transposées au niveau régional. La coordination de la planification budgétaire entre les différents niveaux d'administration doit donc être améliorée.
- **Établir une répartition précise des compétences entre les régions, powiats et gminas reste nécessaire,** en particulier dans le domaine des politiques

d'éducation, de santé et de l'emploi. Il est également indispensable de garantir des recettes supplémentaires aux gminas et aux régions. En outre, il est souhaitable d'augmenter la part des impôts partagés destinés aux régions, pour accroître la capacité budgétaire des voïvodies. De même, l'impôt sur la propriété pourrait être progressivement étendu pour augmenter les recettes des gminas.

---

### *En résumé...*

---

La Pologne a accompli en peu de temps des progrès remarquables vers la gouvernance à plusieurs niveaux, et a évolué rapidement vers une politique de développement régional davantage axée sur la compétitivité grâce à un ensemble équilibré de mesures ayant pour cible le capital humain et l'innovation ainsi que les infrastructures physiques. Les prochaines étapes devront viser à apporter une dimension territorialisée à l'ensemble des politiques nationales et renforcer le système de gouvernance à plusieurs niveaux étant donné que le financement externe risque de diminuer considérablement après 2013. Il est particulièrement important d'adopter des incitations spécifiques en faveur de la coopération métropolitaine ou urbaine et d'évoluer vers une planification stratégique à des échelles fonctionnelles, et non à l'intérieur de périmètres administratifs. Il est également important de renforcer le rôle stratégique des régions et d'améliorer les capacités locales. Une politique de développement régional plus efficace exige également des progrès significatifs au niveau de la coopération public-privé, une réduction des obstacles réglementaires à la coopération et une plus grande participation des PME et des universités dans les stratégies de développement régional. L'impact de la politique de cohésion sur la gouvernance et la gestion publique de manière générale est un objectif aussi important que son effet plus direct sur la croissance et les disparités. La Pologne a l'avantage de bénéficier d'une forte croissance et d'afflux importants de fonds communautaires qui donnent une impulsion aux réformes. Ces possibilités doivent être exploitées au maximum.





Extrait de :  
**OECD Territorial Reviews: Poland 2008**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264049529-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2009), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264049611-2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).