

Chapitre 3

Optimiser la politique de développement régional par le biais de la gouvernance à plusieurs niveaux

Il faut exploiter au maximum la conjoncture favorable créée par le financement de l'UE, non seulement pour le développement territorial, mais aussi dans la perspective de changements plus généraux au niveau de la gouvernance et de la gestion publique. L'impact de la politique européenne de cohésion sur le système polonais de gouvernance à plusieurs niveaux va bien au-delà du financement. La conception et la mise en œuvre des programmes opérationnels européens – pas seulement les programmes régionaux – a conduit au renforcement de la décentralisation et de la collaboration avec les acteurs privés et la société civile. Les acteurs régionaux et locaux se sont lancés dans un processus d'apprentissage actif. Pour améliorer davantage l'efficacité des politiques de développement régional, il est crucial de relever trois grands défis : i) améliorer la coopération à tous les niveaux d'administration et avec les acteurs privés, ii) donner plus de moyens aux administrations infranationales pour concevoir, mettre en œuvre et assurer le suivi du développement des programmes et iii) encourager la responsabilité à tous les niveaux de l'administration et assurer le suivi des performances des politiques régionales ainsi que des politiques sectorielles. Il est important pour la Pologne de réfléchir aux choix à faire sur le long terme pour mieux concilier les compétences et les ressources dans certains domaines, étant donné que les régions polonaises ne bénéficieront probablement pas du même niveau de financement externe après 2013, et de continuer à renforcer le rôle stratégique des régions. Le présent chapitre étudie ces différentes difficultés interdépendantes en termes de gouvernance, et recommande des actions à mener.

Introduction

La conjoncture favorable créée par le financement de l'UE doit être exploitée au maximum, non seulement en vue du développement régional, mais aussi dans la perspective de changements plus généraux au niveau de la gouvernance et de la gestion publique. Le système de gouvernance a un rôle déterminant à jouer dans l'amélioration de l'efficacité de la politique de développement régional. Comme l'explique le chapitre 2, l'un des grands défis pour la politique régionale est de s'orienter vers une approche territoriale plus intégrée, avec une échelle adaptée en termes de planification et un capital social plus fort, c'est-à-dire une coopération entre les acteurs publics et privés au niveau local. Le défi que doit relever la gouvernance est double : i) donner plus de moyens au niveau central et local pour mettre en œuvre des politiques territorialisées au lieu de politiques universelles et ii) mettre en place des systèmes durables qui vont au-delà de l'objectif d'absorption des fonds de l'UE. Les modifications du système polonais de gouvernance à plusieurs niveaux doivent être conçues en tenant compte de l'avenir, dans la mesure où la plupart des régions polonaises ne bénéficieront peut-être plus du même niveau de soutien financier de l'UE après 2013.

Les défis pour la politique de développement régional polonaise sur le plan de la gouvernance peuvent être résumés dans trois grandes rubriques : coopération, capacité et responsabilité.

- **Renforcer la coopération**, à tous les niveaux d'administration, entre les autorités locales et les acteurs publics et privés. Pour ce faire, de nouveaux outils institutionnels pour favoriser la collaboration entre les communes, en particulier dans les zones métropolitaines, une meilleure coordination au niveau central, et une participation accrue des acteurs privés à la planification et au suivi des programmes régionaux peuvent s'avérer nécessaires. Le renforcement du capital social est une condition préalable importante pour améliorer la mise en œuvre des stratégies de développement régional, l'héritage historique de la Pologne étant à l'origine d'un faible niveau de confiance de la population.
- **Améliorer les capacités des administrations infranationales**. La Pologne a développé à la fin des années 90 un système de gouvernance à plusieurs niveaux dans lequel les régions jouent un rôle stratégique dans la mise en œuvre des politiques de développement régional. Il faut toutefois assurer un encadrement régional plus efficace et une répartition claire des

responsabilités et des budgets entre les autorités infranationales. La mise en œuvre de la politique de développement régional serait plus souple si l'on conciliait mieux les responsabilités et les ressources, ce qui passe également par une amélioration des compétences locales.

- **Encourager la responsabilité en ce qui concerne la politique de développement régional**, à tous les niveaux de l'administration. Le système actuel est de plus en plus complexe – en particulier en ce qui concerne la gestion des fonds de l'UE – et la répartition des compétences entre les différents acteurs, que ce soit au niveau central ou local, est parfois floue. Le suivi des performances/de l'impact de la politique régionale est un outil déterminant, car il permet aux différents niveaux de l'administration de partager des informations, aux acteurs locaux de faire part de leurs connaissances, et aussi de renforcer la confiance. La Pologne a fait des progrès considérables depuis 2004 en mettant au point une infrastructure pour le suivi des performances, mais l'impact de ces systèmes dépendra en grande partie de l'amélioration de la collecte de données aux niveaux régional et local et de l'utilisation de ces informations dans l'élaboration des politiques.

Le présent chapitre étudie ces différentes difficultés qui se recoupent.

i) La première section est consacrée à la promotion de relations durables entre les différents niveaux de l'administration, en tenant compte du fait que le financement de l'UE sera disponible pendant une période limitée. ii) La deuxième section analyse la nécessité d'une plus grande collaboration entre les communes, dans les zones métropolitaines en particulier. iii) La troisième section souligne la nécessité d'une meilleure coordination au niveau de l'administration centrale et d'une dimension territorialisée renforcée de la stratégie de développement régional comme de la stratégie de développement rural. iv) La quatrième section étudie la nécessité d'améliorer les capacités de programmation et de gestion des régions en renforçant la collaboration entre le secteur public et le secteur privé et en consolidant les capacités publiques locales. v) Enfin, la cinquième section analyse les manières dont la responsabilité sur le plan des résultats et des performances peut être améliorée.

1. La Pologne sur la voie de la gouvernance à plusieurs niveaux à l'appui du développement régional

La politique régionale en Pologne est mise en œuvre dans le cadre d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux développé dans les années 90. Les communes (*gminas*) ont des responsabilités importantes et de gros budgets, tandis que les régions (*voïvodies*)¹, créées en 1999, jouent de plus en plus le rôle de partenaires stratégiques auprès des autorités centrales et

locales pour décider des besoins et des priorités en matière de développement local, et de l'affectation des fonds communautaires. Dans l'ensemble et après près de dix ans d'existence, ce cadre d'action décentralisé est perçu comme une réussite, même si l'amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques de développement régional pose encore quelques difficultés. Si nombre d'entre elles sont liées à la nécessité d'une collaboration accrue entre les niveaux de l'administration locale et avec les acteurs privés et d'un renforcement des capacités locales (axe principal des sections 3.2 et 3.3), la présente section met l'accent sur les difficultés liées à la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'administration et à la capacité contributive pour mener des politiques de développement régional/territorial. La Pologne a adopté un processus de décentralisation étendu, surtout par rapport aux autres pays d'Europe centrale et orientale. Cependant, il est important pour le pays de réfléchir aux choix à faire sur le long terme pour mieux concilier les compétences et les ressources dans certains domaines, et de continuer à renforcer le rôle stratégique des régions.

1.1. Un processus de décentralisation étendu en Pologne

Dans les années 90, la Pologne a entrepris des réformes en vue d'une décentralisation, et c'est probablement le pays d'Europe centrale et orientale qui a été le plus loin dans cette direction. Cela a commencé avec l'autonomie des communes en 1990, considérée comme consubstantielle avec la démocratie après quatre décennies de centralisation sous le régime communiste. Les communes étaient destinées à jouer un rôle central dans l'instauration d'une Pologne démocratique (Stoker, 1991). Les communes (*gminas*) ont les responsabilités les plus importantes sur le plan de l'aménagement du territoire, du développement de l'infrastructure, du logement, des services sociaux et de l'éducation (voir l'annexe 3.A1)². Les maires sont élus au suffrage direct, ce qui leur confère une grande visibilité politique. Il existe trois types de communes : urbaines, rurales et rurales-urbaines³.

La création des 16 régions polonaises en 1999 a constitué une étape importante dans la mise en place de la gouvernance à plusieurs niveaux. Les régions (*voïvodies*) sont dotées d'une assemblée régionale élue et sont responsables du développement économique régional, de l'enseignement supérieur, des hôpitaux et des équipements au-delà des limites des communes, du marché du travail et de la création d'emplois. Les frontières des régions correspondent généralement à des unités historiques : elles sont le résultat d'un processus endogène de changement institutionnel (Hughes et al., 2003; Swianiewicz, 2004). Dix ans après leur création dans le cadre du système administratif polonais, leur existence, en tant que régions, est largement reconnue. Bien qu'elles jouent un rôle relativement limité dans la fourniture

des services publics (principalement l'enseignement supérieur et les transports), leur rôle stratégique est important et croissant, en raison de l'élaboration de stratégies de développement régional et de la gestion d'afflux croissants de fonds de l'UE.

Encadré 3.1. Régions polonaises nouvellement créées en 1999

La Pologne est maintenant dotée d'un système administratif à trois niveaux : 2 478 communes (*gminas*), dont 65 ont le statut de districts (*poviats*); 314 *poviats* ; et 16 *voïvodies*. Sous le régime communiste, il y avait 49 régions (*voïvodies*) assez petites et il a été jugé nécessaire de réduire leur nombre. La principale difficulté était la perte de statut des anciennes capitales des *voïvodies*. La création des nouvelles régions s'est donc avérée assez délicate et a donné lieu à quelques compromis (par exemple, la petite *voïvodie* d'*Opole* avec un million d'habitants seulement, qui se justifiait par la petite minorité allemande). Le nombre de régions – 12, 16 ou 22 – a suscité de vifs débats. Les principaux critères adoptés pour la création des régions ont été les limites historiques et les liens fonctionnels.

Au total, 314 *poviats* ont également été créés en 1999 (ils avaient été abolis en 1975). Leur rôle et leur influence sont plus limités que ceux des régions et des communes, car ils sont financés pour l'essentiel par l'administration centrale. Leurs principales responsabilités incluent l'enseignement secondaire, les services publics de santé, les services sociaux, l'activité économique et la création d'emploi (agences pour l'emploi). À la tête du *poviat*, le *staroste* est élu par le conseil de *poviat*, lui-même élu au suffrage direct pour quatre ans. Les communes les plus importantes (plus de 100 000 habitants) ont également le statut de *poviat* et combinent les responsabilités des deux entités. Il s'agissait avant tout d'une forme de compensation pour les anciennes capitales régionales ayant perdu leur statut avec la réforme administrative de 1999. Globalement, le rôle des *poviats* est de plus en plus remis en cause, nombre de leurs fonctions pouvant être transférées aux *voïvodies* ou au niveau de la commune, ce qui pourrait améliorer l'efficacité du système décentralisé.

La réforme du système administratif polonais a été inspirée en partie par le système français. De ce fait, les évolutions institutionnelles du système décentralisé français présentent un intérêt particulier pour la Pologne, et le présent chapitre mettra plus particulièrement l'accent sur la référence française. Le *marshal* (maréchal) est à la tête de l'administration locale régionale, tandis que le *voïvod* (l'équivalent du « préfet » français) représente les intérêts de l'État. Le *voïvod* est responsable de la sécurité et de la défense

dans la *voïvodie*, et en particulier de l'ordre public en situation de crise et, en tant que représentant des finances de l'État, de l'utilisation des fonds par la région. Les différents niveaux de l'administration ne représentent pas une hiérarchie : les régions, les *poviats* et les communes sont de même niveau hiérarchique. L'État joue un rôle important au niveau de l'administration locale par le biais de subventions publiques et de contrats régionaux. Une différence notable entre la Pologne et la France est le nombre d'administrations locales (36 000 communes en France mais seulement 2 500 *gminas* en Pologne). Malgré les nombreux changements intervenus en Pologne au cours du siècle passé, le nombre de communes est resté relativement constant, de sorte que la Pologne a échappé à la fragmentation juridictionnelle qui a compliqué les processus de décentralisation dans de nombreux pays de l'OCDE.

Tableau 3.1. **Organisation territoriale en Pologne**

Administration publique territoriale	Administrations infranationales
16 offices de <i>voïvodies</i> (préfectures)	16 régions (<i>voïvodies</i>)
	314 districts (<i>poviats</i>)
	2 478 communes (<i>gminas</i>)

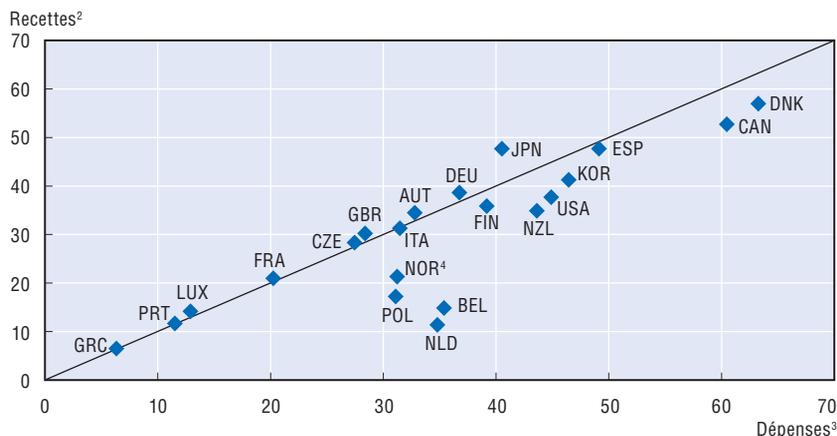
Décentralisation budgétaire : des recettes limitées pour les régions et les *poviats*

La réforme de 1999 s'est accompagnée d'une importante délégation de responsabilités en matière de dépenses de l'administration centrale aux administrations infranationales dans les domaines de l'éducation, des routes et de la santé. Les dépenses des communes sont de loin le poste le plus important des dépenses infranationales (79 %), puis viennent celles des districts (13 %) et des régions (7 %) (Dexia, 2008). Les dépenses infranationales ont augmenté deux fois plus vite que les dépenses publiques totales au cours des dix dernières années. Cela tient en grande partie au fait que l'éducation et la santé relèvent des administrations locales. La part des dépenses infranationales dans les dépenses publiques totales se situe un peu au-dessus de 30 %, c'est-à-dire au même niveau que l'Italie ou le Royaume-Uni (voir la graphique 3.1). Si l'on s'intéresse à l'ensemble du secteur infranational⁴, les dépenses ont atteint 32 milliards d'euros en 2005 et représentaient 13,2 % du PIB. Cependant, la part des administrations infranationales dans les recettes générales se situe légèrement au-dessous de 20 % (OCDE, *Comptes nationaux*).

Les recettes et l'autonomie budgétaire des *poviats* et des régions nouvellement créés demeurent limitées. Les régions et les *poviats* comptent principalement sur les subventions versées par l'administration centrale. Les communes dépendent également beaucoup du système de subventions, mais

Graphique 3.1. Part des administrations infranationales dans les recettes et dépenses administratives générales (2006)

Part dans les recettes et dépenses générales de l'administration, 2006¹



Note : La décentralisation est mesurée d'après l'évolution de la part des administrations infranationales dans les recettes et dépenses publiques totales.

1. Ou dernière année disponible : 2005 pour la Corée, la Nouvelle-Zélande et la Pologne.

2. À l'exclusion des transferts reçus d'autres niveaux de l'administration.

3. À l'exclusion des transferts versés à d'autres niveaux de l'administration.

4. La part des recettes infranationales est exprimée en pourcentage des recettes principales totales de l'administration.

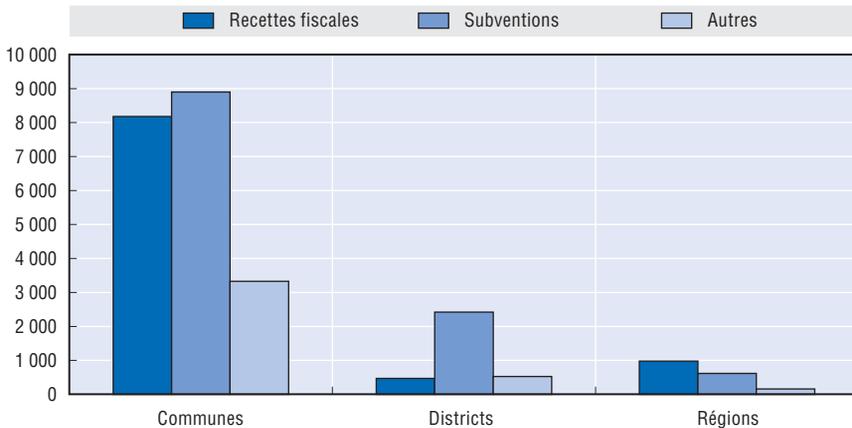
Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE; Statistics Norway; Statistique Canada; US Bureau of Economic Analysis.

elles jouissent d'une plus grande autonomie budgétaire, car elles perçoivent dix fois plus de recettes fiscales que les régions par exemple (graphique 3.2).

- **Subventions** : Près de la moitié des recettes de l'administration locale (47 %) proviennent des subventions (principalement des subventions globales, dont 32 % sont spécifiques)⁵, tandis que les recettes fiscales représentent environ 38 % des recettes infranationales (voir l'annexe 3.A2). La subvention globale s'élevait à 8.1 milliards d'euros en 2005. Les communes en ont perçu 75 %, les districts 21 % et les régions 4 %. Elle constitue la principale subvention pour les administrations infranationales. Les *subventions spécifiques* s'élevaient à 3.9 milliards d'euros en 2005 (32 % de l'ensemble des subventions publiques), dont 73 % sont allés aux communes, 20 % aux districts et 7 % aux régions (voir l'annexe 3.A4).
- **Impôts** : Les administrations locales polonaises ont perçu 11.5 % de l'ensemble des recettes fiscales de 2004, soit un peu moins que la moyenne de 13.5 % des pays membres de l'OCDE (OCDE, 2008a)⁶. Les principales sources de revenu des communes sont les impôts fonciers et le produit de différents impôts indirects spéciaux⁷. Les *recettes fiscales partagées* ont rapporté 5.7 milliards d'euros aux administrations infranationales, les

Graphique 3.2. **Structure des recettes infranationales par type (2005)**

En millions d'euros



Source : DEXIA, 2008.

communes se taillant la part du lion (74.4 % de l'ensemble des recettes partagées). Cela représentait 51.5 % des recettes fiscales des communes, ainsi que la totalité des recettes fiscales des districts et des régions (voir l'annexe 3.A2).

Même si l'autonomie budgétaire s'est accrue en Pologne depuis 2004, à la suite de la réforme des finances locales (et de l'augmentation des recettes fiscales partagées allant aux *poviats* et aux régions), elle demeure très limitée au niveau des *poviats* et des régions. Le système fiscal polonais est handicapé par le taux élevé des cotisations sociales, salariales comme patronales. La Pologne compte les prélèvements fiscaux les plus élevés de l'OCDE, malgré des taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques relativement faibles⁸. Le système s'appuie aussi massivement sur les impôts sur la consommation, tandis que les recettes provenant d'autres sources telles que les taxes sur les produits polluants, les droits de mutation et surtout les impôts fonciers sont relativement minimes. Le système d'imposition est, dans son ensemble, l'un des moins redistributifs parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 2008a).

Une faible importance accordée à la redistribution

Comme de nombreux pays de l'OCDE, la Pologne est dotée d'un système de péréquation, c'est-à-dire le transfert de ressources fiscales d'une collectivité à l'autre dans le but de compenser les différences de capacité de prélèvement fiscal et/ou de coût des services publics (OCDE, 2007c). L'importance accordée à la redistribution dans l'affectation des subventions

reste néanmoins relativement limitée en Pologne, par rapport à des pays comme le Danemark, la Finlande ou le Japon⁹. Le système de péréquation polonais est mixte : même s'il repose essentiellement sur la capacité contributive, il tient également compte de certains besoins de dépenses. La subvention de péréquation s'élevait à 1.2 milliards d'euros en 2005, soit 4.6 % des recettes infranationales. La formule appliquée à chaque niveau de l'administration infranationale a été modifiée par la loi de 2004. Elle repose principalement sur des critères liés aux recettes fiscales, à la démographie et aux taux de chômage¹⁰. Même si le système de péréquation polonais est avant tout destiné à la péréquation des recettes, des efforts sont faits pour tenir compte des besoins de dépenses, à l'aide des critères démographiques (l'hypothèse étant que les grandes villes offrent davantage de services et ont par conséquent des besoins plus élevés). De plus, le système tient compte du fait que les administrations locales les plus petites (moins de 5 000 habitants) peuvent avoir des frais unitaires plus élevés pour de nombreux services (Swianiewicz, 2004).

L'importance accordée à la redistribution a été légèrement accrue par les contrats régionaux, dont le financement tient compte du critère du PIB par tête et aussi de la manière dont les fonds de l'UE ont été répartis depuis 2004. Environ un quart du financement communautaire a été distribué depuis 2004 sur la base de critères territoriaux (23 % entre 2004 et 2006 et 25 % entre 2007 et 2013, ainsi que 3 % au titre du programme de développement de la Pologne orientale). Les critères de cohésion sont d'une importance primordiale dans la répartition territoriale des fonds. Toutes les régions se partagent 80 % du total des fonds en fonction de leur population. Les 20 % de fonds restants sont répartis uniquement entre les régions dont le PIB par tête est inférieur à 80 % de la moyenne nationale et dans lesquelles le taux de chômage de l'ensemble des *poviats* est supérieur à 150 % de la moyenne nationale.

Même s'il est évident que les fonds de l'UE jouent un rôle compensatoire, il n'est pas possible de dire si au bout du compte les régions les plus riches ne bénéficieront pas plus de ces fonds que les régions en retard à travers les programmes sectoriels. Cela tient au fait que la majorité des fonds communautaires ont été affectés par le biais de programmes sectoriels (75 % des fonds), indépendamment des critères territoriaux. C'est le cas en 2007-13, comme ça l'était en 2004-06, lorsqu'une part substantielle des fonds structurels et le Fonds de cohésion dans sa totalité ont été mis en œuvre via des programmes nationaux. L'évaluation complète du premier exercice financier ne pourra pas avoir lieu avant la fin de l'année 2008, mais les analyses réalisées à ce jour montrent que les régions orientales ont reçu les parts les plus petites (en termes de valeur par tête) des fonds de l'UE en 2004-06, car elles n'ont pas réussi à « attirer » des parts plus importantes des fonds communautaires par le biais des programmes sectoriels.

Encadré 3.2. **Péréquation dans les pays de l'OCDE**

Son principal objectif est de permettre aux administrations infranationales d'offrir à leurs citoyens le même éventail de services publics pour une pression fiscale équivalente. La péréquation fiscale peut être considérée comme une disposition parallèle naturelle de la décentralisation budgétaire car elle vise à corriger les déséquilibres susceptibles de résulter de l'autonomie infranationale (OCDE, 2007). De nombreux pays membres de l'OCDE sont dotés d'un système de péréquation qui permet d'égaliser la capacité contributive et les différences de coût. Les conséquences de ce système dépendent de plusieurs facteurs, mais dans de nombreux cas les contributions des zones métropolitaines sont supérieures aux avantages qu'elles perçoivent sur la base des différences de coût.

Dans les pays membres de l'OCDE, la péréquation fiscale représente environ 2.3 % du PIB. D'un pays à l'autre, l'ampleur des transferts de péréquation varie entre 0.5 et 3.8 % du PIB et entre 1.2 et 7.2 % des dépenses de l'État.

La péréquation fiscale peut remplir plusieurs rôles. Son principal objectif d'action est l'équité horizontale entre les résidents de différentes collectivités, c'est-à-dire qu'elle veille à ce que, sous réserve des décisions locales, toutes les personnes ou entreprises d'un pays puissent bénéficier de services publics comparables à des taux d'imposition comparables. La péréquation fiscale peut aussi corriger les inefficacités qui peuvent apparaître si des ménages choisissent leur lieu de résidence en fonction de considérations fiscales, non pas de productivité, même si la péréquation elle-même peut réduire la mobilité professionnelle et ainsi les ajustements entre régions. Enfin, la péréquation fiscale peut contribuer à favoriser la stabilisation macroéconomique, à garantir les régions contre les chocs asymétriques auxquelles elles peuvent ne pas être en mesure de faire face, seules. La péréquation est une politique fiscale corrective passive que ne sous-tend aucune stratégie de croissance ou de développement, ce qui justifie des politiques concomitantes en faveur d'augmentations de productivité, comme dans les transports, la recherche et l'éducation. La péréquation fiscale vise à égaliser les recettes publiques régionales, pas le PIB ou les revenus de chaque ménage. Comme tout programme redistributif, la politique de péréquation fiscale peut donner lieu à des incitations fiscales et économiques qui peuvent s'avérer négatives pour les administrations infranationales.

Source : OCDE (2007c), « Fiscal Equalisation in OECD countries », document de travail n° 4, Paris.

1.2. Le rôle stratégique croissant des régions

Même si la capacité contributive des régions est beaucoup plus limitée que celle des communes, celles-ci jouent un rôle stratégique croissant en matière de développement régional (car elles constituent les principaux partenaires de l'administration centrale dans la négociation des contrats régionaux) et dans l'affectation et la gestion des fonds communautaires.

Contrats régionaux

Des contrats régionaux, inspirés en partie des contrats français État-région, ont été introduits en Pologne en 2001. Il s'agit d'un accord entre l'administration et des autorités autonomes, par le biais duquel les régions reçoivent un budget spécifique prélevé sur le budget de l'État pour réaliser des dépenses d'équipement, entre autres, dans le domaine de l'infrastructure routière, du système de santé, des équipements éducatifs, des infrastructures sportives, et des installations touristiques et de loisir ou culturelles. En 2005 les contrats régionaux représentaient plus de 165 millions d'euros en termes d'investissement total. Les contrats régionaux sont cofinancés par le budget central et les budgets des administrations locales (encadré 3.3). Le maréchal décide de l'affectation des fonds, tandis que le *voïvod* contrôle la manière dont ces fonds sont dépensés.

En termes d'enveloppe globale, les régions déterminent les projets qui seront financés en priorité au titre du contrat régional; elles ne négocient pas le montant du financement avec l'administration centrale. La ventilation des fonds par les régions est déterminée par un algorithme préétabli¹¹ qui favorise les critères de cohésion, car il tient compte de critères comme le PIB par tête et le taux de chômage. En établissant les contrats régionaux, le maréchal joue un rôle stratégique au sein de la région, la plupart des projets étant définis (et dans certains cas cofinancés) par les communes et les districts. Dès lors, les maréchaux influent sur le développement territorial des communes/districts en donnant la priorité à des projets locaux dans les contrats, puisqu'il s'agit de la méthode formelle de sélection et de classement des projets par ordre de priorité. En 2004, pour l'ensemble des *voïvodies*, les contrats comportaient environ 1 500 tâches, dont 39 investissements d'unités administratives territoriales à long terme.

Les contrats régionaux ont constitué la principale dimension opérationnelle des stratégies de développement régional jusqu'en 2007, lorsque les programmes opérationnels régionaux cofinancés par l'UE ont été développés. Pour ce qui est des points positifs, il est évident que les contrats régionaux ont aidé les régions à se préparer à la gestion des fonds de l'UE et ont renforcé leur rôle de partenaires des administrations locales (*gminas*, *poviats*), de l'administration nationale et de la Commission européenne. Les

Encadré 3.3. Contrats régionaux en Pologne

Les premiers contrats ont été créés en 2001-03. Le principe de départ était que leur rôle principal serait de préparer l'administration publique à gérer l'absorption des fonds structurels. Les administrations autonomes devaient se familiariser avec les procédures d'obtention et d'affectation des fonds provenant de programmes externes.

En 2004, les contrats étaient gérés par les administrations autonomes comme des compléments d'initiatives prises au titre du PORI, en particulier dans des domaines dans lesquels l'assistance communautaire était plus compliquée. Les projets traités dans le cadre des activités couvertes par les contrats étaient de petite envergure pour l'essentiel. Un autre ensemble de contrats a été établi pour 2005-06.

En 2005, l'administration finançait 62 % des contrats régionaux et l'administration locale 38 %. Les contrats définissent la méthode de réalisation des investissements proposés par les régions et financés sur le budget de l'État. Au titre des contrats de 2005, 786 projets ont été mis en œuvre, dont 32 investissements pluriannuels d'unités administratives autonomes locales.

Source : Rapport national, 2007.

contrats régionaux ont joué un rôle déterminant dans l'amélioration de la responsabilité des voïvodies et ont constitué un outil d'apprentissage pour les administrations locales. Il existe néanmoins un décalage entre les objectifs généraux à long terme des stratégies régionales et les contrats régionaux, qui ont une dimension beaucoup plus pratique et à court terme (un an). Dans l'ensemble, les contrats se concentrent sur les investissements répondant à des besoins majeurs de services publics, essentiellement la santé et l'éducation, et pas sur le soutien au développement économique (les aides aux entreprises représentaient moins de 10 % du budget des contrats régionaux pour 2005). Les contrats portent principalement sur de petits projets (souvent ne représentant pas plus de quelques centaines de milliers de zlotys). Cette tendance est particulièrement visible dans le domaine de l'éducation, où le montant alloué a rarement dépassé 10 000 PLN (2 600 euros). Les efforts en faveur du développement économique ont principalement pris la forme de fonds prêtables régionaux et locaux.

Régions et financement de l'UE

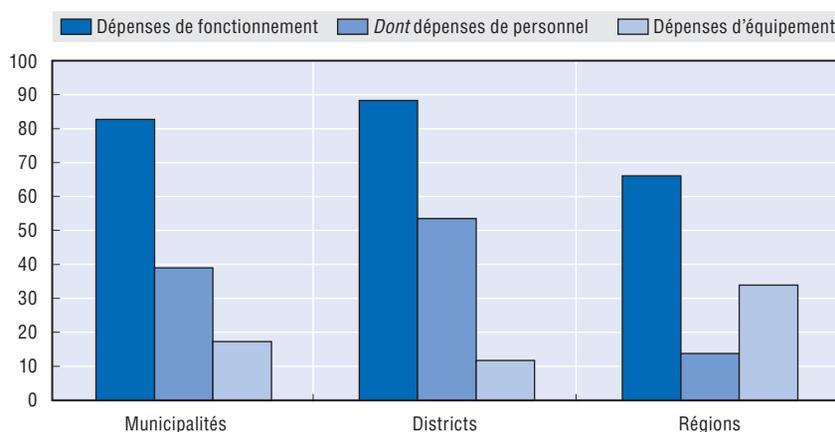
L'évolution la plus importante du rôle des régions est liée aux fonds de l'UE. Comme nous l'avons vu, un quart des fonds communautaires est décentralisé depuis 2004, et le programme Capital humain est également en

partie régionalisé. Si les régions n'avaient quasiment pas leur mot à dire dans l'affectation des fonds au cours de la période 2004-06, étant donné l'existence d'un programme opérationnel régional intégré à l'échelle nationale, la situation est différente pour la période 2007-13, les administrations régionales/locales étant responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes opérationnels régionaux. Un total de 16.5 milliards d'euros est affecté au financement des programmes opérationnels régionaux, soit six fois plus que le montant des contrats régionaux pour une année.

Pour la période 2004-06, même si les priorités ont été fixées par le ministère du Développement régional, les régions ont joué un rôle important dans le choix des projets et la gestion des fonds (voir la section 3.4). Les 16 régions ont reçu 4 milliards d'euros au titre du Programme opérationnel régional intégré (PORI), et les régions (représentées par les maréchaux) ont joué un rôle important en contribuant à déterminer l'ordre de priorité des projets et à les sélectionner. Les régions ont participé très activement à la mise en œuvre de la politique de développement régional au cours du premier exercice financier. Les administrations locales ont été les principales bénéficiaires des fonds de l'UE, en particulier les communes, qui ont reçu 44 % des fonds communautaires pour la période 2004-06. Plus des deux tiers des communes ont cofinancé des projets bénéficiant de fonds de l'UE.

Le financement communautaire a fortement contribué à l'augmentation des dépenses d'équipement des administrations locales. Même si l'investissement public local a augmenté plus lentement que les dépenses publiques totales au début des années 2000, l'afflux de fonds de l'UE

Graphique 3.3. **Structure des dépenses infranationales, par type (2005)**
(en pourcentage des dépenses totales)



Source : Ministère des Finances (DEXIA, 2008).

après 2004 a inversé la tendance. En Pologne, seuls 4 % des dépenses de l'administration nationale sont investis, mais 13 % des dépenses des administrations locales servent à l'amélioration des équipements (DEXIA, 2008)¹². Environ 14 % des investissements infranationaux réalisés en 2005 étaient cofinancés par les fonds communautaires. Les transports et les moyens de communication sont les principaux domaines de dépenses d'équipement infranationales : ils représentent 25 % des dépenses d'équipement des communes, 47 % de celles des districts et 50 % de celles des régions (DEXIA, 2008). Les dépenses d'équipement infranationales devraient augmenter plus rapidement au cours de la période 2007-13.

La politique de cohésion et sa forte influence sur la gouvernance publique

L'impact de la politique européenne de cohésion sur le système polonais de gouvernance à plusieurs niveaux dépasse la dimension financière. Non seulement la politique européenne de cohésion apporte-t-elle des fonds supplémentaires qu'il faut répartir, mais elle a également un impact à plus long terme sur le système de gouvernance à plusieurs niveaux. 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. Sur le long terme, cette politique européenne pourrait bien avoir comme principal impact une profonde modification de la gouvernance et de la gestion publiques, devant le soutien à la croissance et la réduction des disparités territoriales.

1.3. Soutien en faveur d'une décentralisation durable pour un développement régional amélioré

Difficultés à long terme pour la gouvernance polonaise à plusieurs niveaux

Il ne s'agit pas tant d'aller plus loin dans la décentralisation que de clarifier le cadre actuel et de le rendre plus efficace et fonctionnel. La décentralisation est un processus d'apprentissage et elle ne se fait pas une fois pour toutes. Elle exige des ajustements permanents : il existe des relations entre les différents niveaux de l'administration qui doivent évoluer parallèlement aux dispositions constitutionnelles (avec les fonds de l'UE et les contrats régionaux par exemple). L'élaboration d'un tableau optimal qui définirait à quelle échelle les compétences et ressources nécessaires à chaque bien public doivent être décentralisées (ou centralisées) serait peut-être idéal mais d'une grande complexité (OCDE, 2008b). Par ailleurs, la difficulté pour la

politique régionale est également de ne pas adopter nécessairement les mêmes solutions ou les mêmes outils institutionnels pour l'ensemble du territoire. Même s'il est établi que la Pologne a obtenu des résultats honorables en confiant des services aux niveaux de l'administration appropriés (*Kopańska et Levitas dans Swianiewicz, 2004*), la division des responsabilités entre les niveaux de l'administration n'est pas toujours claire, ou peut engendrer des chevauchements et des frais supplémentaires.

Par exemple, il existe des chevauchements à la fois entre les administrations locales et avec les organismes publics/offices de *voïvodies*, en particulier dans le domaine du développement rural, des transports, de la santé et de la politique en matière d'emploi. i) En ce qui concerne le développement rural, les administrations locales régionales conservent certaines responsabilités tandis que les agences régionales, qui ne dépendent pas de l'administration régionale, sont chargées de la mise en œuvre des fonds de l'UE liés au développement rural : il en résulte un système dual au niveau régional pour ce qui est des questions de développement régional. ii) C'est également le cas pour les routes¹³, l'entretien des routes incombant officiellement aux administrations locales et à différents niveaux de l'administration publique aux niveaux de l'office de *voïvodie* et de la région. Étant donné les investissements massifs en infrastructure routière prévus en Pologne à l'heure actuelle et les frais de fonctionnement élevés qui en résulteront, une clarification des différentes responsabilités s'impose. iii) Par ailleurs, il existe une division artificielle en matière d'aide sociale/de santé entre le niveau de la commune, du *poviat* et de la région. iv) Enfin, les responsabilités ne sont toujours pas clairement réparties en ce qui concerne la politique de l'emploi. Bien que 16 agences régionales pour l'emploi aient été créées, les régions (bureaux des maréchaux) assument également de nouvelles responsabilités dans les domaines des bourses et de la formation tout au long de la vie. De plus, les *poviats* conservent certaines responsabilités en matière de politique de l'emploi, par le biais des agences pour l'emploi du *poviat*. Cela se traduit par un manque d'homogénéité entre les différentes responsabilités en matière de politique de l'emploi au niveau local, ce qui peut nuire à son efficacité. À titre d'exemple, au niveau local on manque cruellement de données sur la mobilité de la main-d'œuvre, aucune agence n'étant officiellement chargée de collecter ces données.

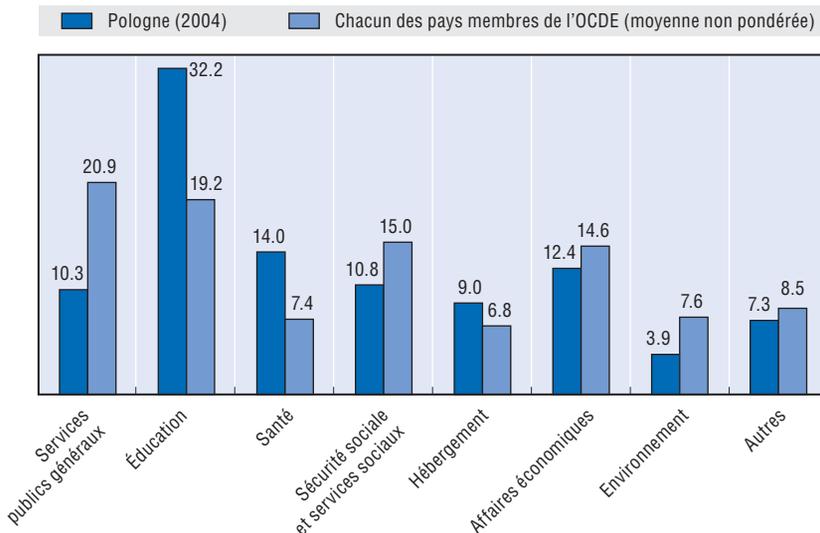
Écarts budgétaires

Même si les fonds communautaires vont apporter aux administrations locales polonaises des ressources supplémentaires importantes au cours des prochaines années, ils ne constituent pas une réponse à long terme aux écarts budgétaires au niveau local. Il faut très rapidement trouver des solutions pour l'après-2013 afin d'améliorer le fonctionnement de la décentralisation. Les

dépenses de l'administration locale ont augmenté plus rapidement que les recettes publiques. Les dépenses infranationales sont fortement restreintes et il semble y avoir un décalage entre les responsabilités en matière de dépenses des administrations locales et leur capacité réelle à affecter des ressources pour répondre aux besoins de leur population. Les écarts budgétaires les plus importants concernent la capacité des administrations locales à financer les services de santé (en particulier les hôpitaux régionaux)¹⁴ et l'éducation. L'éducation représente de loin le poste de dépenses infranationales le plus important, bien supérieur à la moyenne des pays membres de l'OCDE, en raison d'importantes responsabilités infranationales dans ce domaine¹⁵, en particulier le paiement des salaires des enseignants (prélevés sur une subvention non affectée reçue de l'administration centrale). Les salaires dans le secteur de l'éducation et les frais du service de la dette représentent 65 % des dépenses infranationales. Les 10 % supplémentaires sont liés au bon fonctionnement des institutions fondamentales de l'État (forces armées, police, justice, administration publique). La structure des dépenses locales limite la marge de manœuvre pour mener des actions liées au développement local.

Les écarts budgétaires semblent poser des difficultés aux niveaux régional et municipal. Bien que la région soit censée veiller au développement économique régional, à l'aménagement du territoire et aux transports publics à l'échelle régionale, les ressources dont dispose la voïvodie pour remplir ses

Graphique 3.4. **Dépenses de l'administration infranationale par catégorie principale, en pourcentage du total (2005)**



Source : Comptes nationaux de l'OCDE, 2008.

missions sont limitées si l'on exclut les fonds communautaires. Cela tient également au fait que les régions ont des responsabilités en matière de services de santé. En Pologne, les dépenses infranationales en matière de santé sont bien supérieures à la moyenne de l'OCDE. Les services de santé sont financés sur le Fonds national de santé. Cependant, les régions sont propriétaires des hôpitaux et des polycliniques, qui sont à l'heure actuelle fortement endettés et engendrent des frais de fonctionnement qui ne peuvent être financés. Selon certains experts, la santé est le plus gros problème des services publics en Pologne en ce moment. La marge de manœuvre pour mettre en œuvre des politiques de développement plus générales est limitée. Il existe un décalage entre l'échelle des prérogatives pour la conduite de la politique régionale et le niveau de financement dont disposent les administrations autonomes des régions (Szchlacta, 2004).

Les communes sont également confrontées à d'importantes difficultés en matière de capacité contributive, en particulier en ce qui concerne l'éducation, le logement et les transports publics :

- S'agissant de l'éducation, les difficultés concernent à la fois les *gminas* urbaines et rurales. L'« algorithme » utilisé pour affecter des fonds de l'administration centrale à l'éducation ne tient pas compte des besoins en enseignement préscolaire (OCDE, 2006), de sorte à ce que de nombreuses *gminas* rurales n'ont pas suffisamment de ressources pour développer ce type d'enseignement, ce qui accroît les problèmes de niveau d'instruction dans les zones rurales (chapitre 2). Dans les zones urbaines, il y a parfois un risque de sous-financement de certaines écoles, le nombre d'élèves n'étant pas pris en compte lors de l'affectation de la subvention à l'éducation, bien qu'ils soient trois fois plus nombreux dans les écoles urbaines (*Gdansk Institute of Market Economy*, 2008).
- S'agissant du logement, les communes ne disposent pas des ressources budgétaires qui permettraient de réaliser les investissements nécessaires en matière de construction de logements, en particulier dans les villes industrielles et de taille moyenne. Les dépenses de logement sont particulièrement élevées dans les villes dont les secteurs industriels sont développés, où la quasi-totalité des logements appartenait aux grandes entreprises d'État jusqu'à une époque récente, avant d'être transférés aux communes au début des années 90. La plupart de ces bâtiments étant en mauvais état, leur réfection et leur utilisation coûtent très cher (Kowalczyk, 2003, Banque mondiale). L'écart budgétaire en matière d'investissements dans le logement a contribué à accroître la pénurie de logements en Pologne (voir le chapitre 2), qui est estimée à un million d'unités en 2002, ce qui a pour effet de limiter la mobilité de la main-d'œuvre.

- Les administrations locales sont responsables des transports publics urbains, mais les communes ont eu tendance à réduire les subventions en faveur de ces transports, ce qui a conduit à une dégradation du système de transports publics dans de nombreuses villes, et à une utilisation accrue des voitures.

Les *gminas* rurales sont confrontées à un problème spécifique de capacité contributive, lié au fait que le secteur agricole est taxé à un taux considérablement inférieur à celui des autres secteurs de l'économie, et que les exploitants agricoles ne paient pas d'impôts sur le revenu. Les recettes propres des *gminas* rurales proviennent de la très faible taxe agricole (en baisse) et des impôts sur le revenu des fonctionnaires (employés de la commune et enseignants). Il existe donc des différences importantes au niveau local entre les *gminas* qui peuvent bénéficier des taxes professionnelles et les *gminas* rurales. Les recettes publiques par tête à Mazowieckie (région de Varsovie) sont près de cinq fois supérieures à celle de Świętokrzyskie (région occidentale), et l'écart s'est creusé depuis 1999 (Rapport de base, 2007). Les *gminas* rurales ont des difficultés à financer les services publics de base, et à moyen terme (2010), les experts estiment qu'elles pourraient avoir des problèmes pour cofinancer des projets au titre des programmes opérationnels régionaux.

Un soutien en faveur d'une répartition durable des compétences pour un développement régional amélioré

Pour améliorer l'efficacité des politiques de développement régional et promouvoir un fonctionnement amélioré du système de gouvernance à plusieurs niveaux, on peut s'atteler aux tâches suivantes :

- **Il est nécessaire de clarifier davantage la répartition des compétences entre les régions**, les poviats et les *gminas*, en particulier s'agissant des politiques d'éducation, de santé et d'emploi.
- **Il faut assurer aux *gminas* et aux régions des recettes supplémentaires** :
 - i) Régions : pour accroître la capacité contributive des régions, il pourrait être envisagé d'accroître les impôts partagés qui vont aux régions ;
 - ii) *Gminas* : pour accroître les recettes des *gminas*, l'impôt foncier pourrait être progressivement étendu. Deux solutions pourraient être envisagées pour améliorer la capacité contributive des *gminas* rurales : a) revoir le régime d'imposition applicable aux exploitants agricoles – cela présenterait également l'avantage d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre à l'extérieur du secteur agricole ; b) revoir les critères d'affectation des subventions, avec un financement différent pour les communes rurales, urbaines et mixtes. Cependant, il faut veiller à ne pas réduire l'effort fiscal et l'effort de développement des *gminas* plus pauvres.

- **Il faut exploiter le rôle stratégique des régions** : Accroître la légitimité politique et la capacité d'arbitrage des régions. Le rôle stratégique (et d'arbitre) des voïvodies en matière de développement régional est complexe, car elles manquent de ressources propres, de souplesse dans la gestion du budget, de visibilité politique et de pouvoir d'exécution en matière d'aménagement du territoire (voir le chapitre 2). Les tensions sont fréquentes entre voïvodies (bureaux de maréchaux) et les grandes communes, dont le budget est bien supérieur à celui des régions. Les régions n'ont pas les moyens de peser sur les dépenses infranationales par le biais de transferts entre différents niveaux des administrations locales. Chaque décision de transfert doit être approuvée par le ministère des Finances. Étant donné que les écarts les plus importants se situent au niveau intrarégional et non interrégional (comme expliqué au chapitre 1), le système budgétaire devrait être assoupli pour permettre des ajustements aux besoins intrarégionaux. Par ailleurs, le pouvoir exécutif du maréchal est faible, car il n'est pas élu au suffrage direct par la population – contrairement au maire. La visibilité et la légitimité du maréchal pourraient être renforcées s'il était élu au suffrage direct.
- **Il faut mieux exploiter le rôle des contrats pour le développement économique régional** : Même si les contrats régionaux ont joué un rôle positif sur le plan du processus d'apprentissage, leur utilisation pourrait être optimisée en envisageant le plus long terme (pour l'après-2013). La durée des contrats pourrait être allongée afin de permettre aux partenaires de remédier aux inconvénients du cadre budgétaire annuel et les contrats devraient contenir un objectif important concernant des mesures prospectives en faveur du développement et de la compétitivité, négociées dans le cadre d'une collaboration interministérielle.
- **Il faut faciliter l'investissement public local**. Les investissements publics locaux sont entravés par des règles strictes d'emprunt. Deux règles prudentielles s'appliquent aux emprunts d'une administration infranationale : cette dernière ne peut contracter un crédit si la dette locale représente plus de 60 % des recettes annuelles totales, ou si le futur service de la dette risque d'être supérieur à 15 % des recettes annuelles totales. Cependant, l'emprunt lié aux subventions de l'UE n'est pas concerné par ces règles prudentielles selon la nouvelle loi sur les finances publiques adoptée en 2005. La dette infranationale s'élève à 2.1 % du PIB, soit bien moins que la moyenne de l'UE (5.8 %). La réglementation qui régit l'emprunt des administrations infranationales pourrait être modifiée prochainement. Un projet de loi présenté en avril 2007 propose d'abolir les deux règles prudentielles générales : la limite de l'emprunt serait rapportée à la situation financière individuelle de chaque administration infranationale. Par ailleurs, la réglementation en matière de cofinancement et d'obligations

à long terme n'a pas permis un financement souple des investissements à long terme jusqu'à présent.

2. Améliorer la coopération entre les autorités aux niveaux local et métropolitain

La mise en œuvre de stratégies efficaces de développement territorial doit passer en priorité par l'amélioration de la coopération entre les autorités aux niveaux local et métropolitain. Comme expliqué au chapitre 2, l'absence actuelle de coopération entre les communes (*gminas*) rend difficile la réalisation d'économies d'échelle et la mise en œuvre de politiques de compétitivité adaptées. L'expérience de certains pays membres de l'OCDE indique que plusieurs solutions peuvent contribuer à améliorer la coordination horizontale. Un critère important est la faisabilité politique d'une option plutôt qu'une autre dans un délai limité dans la mesure où la coordination entre les administrations locales est toujours un sujet sensible. La présente section montre que la coopération entre les *gminas*, 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.

2.1. Encourager la coopération entre *gminas*

La mise en œuvre de la politique régionale en Pologne souffre d'un manque de coordination entre les administrations locales, en particulier sur le plan de l'aménagement du territoire. Dans le système institutionnel polonais, une commune seule a le pouvoir de bloquer des projets liés au développement de l'infrastructure par exemple. Les *gminas* tendent à agir de façon individualiste, ce qui témoigne d'une certaine conception extrême de la décentralisation en Pologne. La culture politique des dirigeants polonais locaux est caractérisée par une réticence à coopérer et par l'absence d'une vision stratégique à long terme en matière de développement qui soit capable de transcender les frontières d'une *gmina* (Dabrowski, 2007). Le peu de coopération entre les *gminas* et la quasi-absence d'aménagement du territoire se traduisent par une affectation sous-optimale des biens et services collectifs, qui nuit à la compétitivité à un niveau général, qu'il soit régional ou national. Le problème de la collaboration horizontale est commun à l'ensemble des pays membres de l'OCDE et nombre d'entre eux ont introduit récemment des changements institutionnels pour améliorer les mécanismes de coordination à l'échelle locale. Si la Pologne a reconnu l'existence de ce besoin, elle n'a pas encore mis en œuvre de réformes spécifiques en faveur de la coordination horizontale entre les administrations locales.

Le niveau supérieur existant – les *poviats* – n’a pas encore joué ce rôle plus important qui aurait permis de faciliter la coordination. Les *poviats* ont des compétences relativement limitées et aucun pouvoir spécifique en matière d’aménagement du territoire. Certains *poviats* combinent les responsabilités de communes et celles de districts avec un budget unique, au titre de la loi sur les districts (1999), qui a transformé en *poviats* les villes qui comptaient plus de 100 000 habitants et les anciennes capitales régionales qui avaient perdu ce statut lors de la réforme administrative¹⁶. Cependant, la répartition actuelle des responsabilités ne permet pas aux *poviats* de s’attaquer aux difficultés liées aux transports urbains et au logement à l’échelle fonctionnelle. L’efficacité globale des *poviats* fait l’objet d’un examen à l’heure actuelle, qui porte en particulier sur les districts situés à proximité de communes qui ont le statut de district (Dexia, 2008).

Si la législation polonaise a introduit des mécanismes facultatifs de collaboration intermunicipale, aucune incitation financière spécifique n’existe à l’heure actuelle. Les administrations infranationales peuvent travailler ensemble de trois manières : en mettant sur pied un groupe de travail, en signant un accord, et en créant une association (encadré 3.4). Par exemple, les groupes de travail se concentrent principalement sur l’offre conjointe de services, comme les transports publics (dans la région industrielle de la Haute-Silésie par exemple) et la distribution d’eau ou l’évacuation des déchets (courante dans les zones rurales) ; les associations collaborent à la construction de l’infrastructure des services d’utilité publique (par exemple les systèmes de distribution d’eau et des eaux usées). Si 60 % des *gminas* participent d’une façon ou d’une autre au programme de collaboration intermunicipale, la coopération libre entre les administrations locales autonomes en Pologne est assez récente et reste relativement limitée (Furmankiewicz, 2002).

Dans un contexte d’afflux importants de fonds structurels de l’UE, des modes de coopération efficaces entre les communes voisines doivent être mis en place. Les *gminas* sont les principales bénéficiaires du financement communautaire (elles ont perçu 44 % du financement européen en 2004-06). Au cours de la période 2007-13, elles devront apprendre à coopérer efficacement afin de remplir un éventail encore plus grand de tâches (qui vont de la construction de routes et de la rénovation de monuments historiques à la gestion de programmes de formation professionnelle et la mise en place de pôles technologiques). Il arrive encore parfois qu’une partie d’une route rénovée grâce aux fonds structurels s’interrompe juste à la frontière entre les *gminas* qu’elle traverse (Dabrowski, 2007). Il faudra certainement du temps pour faire évoluer les mentalités individualistes mais c’est fondamental si l’on veut mettre en œuvre efficacement la politique régionale (Grosse, 2004).

Encadré 3.4. **Coopération entre les administrations locales en Pologne**

La Constitution de 1997 autorise les administrations infranationales à joindre leurs forces pour mener à bien leur mission. Des réglementations spécifiques sont définies dans les différentes lois sur l'administration locale. Les administrations infranationales peuvent travailler ensemble de l'une des trois manières suivantes :

- i) En mettant sur pied un groupe de travail (*związek*). Les groupes de travail sont la forme de coopération la plus couramment utilisée. Ils sont créés pour remplir des tâches qui incombent aux administrations infranationales, comme la distribution de l'eau et le traitement des eaux usées, les transports publics, la distribution du gaz, les télécommunications et la protection de l'environnement. Un groupe de travail doit adopter un statut, établi par les conseils des administrations infranationales, et être enregistré par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique. C'est une entité juridique à part entière. Les groupes de travail sont financés par des cotisations ou des subventions versées par ses membres, et par les recettes de son activité. En 2006, il y avait 280 groupes de travail communaux et un groupe de travail de district.
- ii) En signant un accord (*porozumienie*). Les communes décident d'autoriser l'une d'elles à remplir une tâche particulière.
- iii) En créant une association (*stowarzyszenie*). L'association est régie par la loi sur les associations de 1989 et elle est principalement financée par les cotisations de ses membres. La loi sur les communes de 1990 permet aux administrations infranationales de coopérer et de créer une association (*stowarzyszenia*) pour apporter un soutien à un projet de l'administration locale ou protéger et promouvoir des intérêts communs. Au moins trois autorités infranationales doivent y participer.

Source : Dexia, 2007.

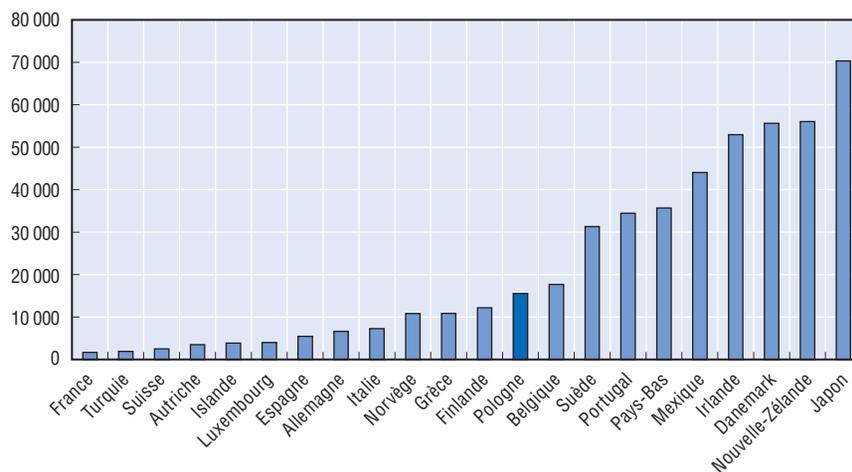
Quel type d'intervention favoriserait des économies d'échelle?

Il convient d'encourager des économies d'échelle et une collaboration horizontale à l'aide d'incitations ou d'une approche plus coercitive pour faciliter l'absorption des fonds européens, et plus généralement pour la mise en œuvre efficace de la politique régionale en Pologne. L'expérience internationale indique que la coordination est rarement le résultat de forces ascendantes ; l'administration centrale a un rôle déterminant à jouer. Deux grandes approches ont été couramment développées pour favoriser des économies d'échelle dans les pays membres de l'OCDE : la fusion de

communes et les accords de coopération. La fusion limite la duplication des tâches et améliore la responsabilité, mais elle est généralement plus délicate sur le plan politique et donc plus difficile à réaliser¹⁷. Les mécanismes de coordination entre les communes ont tendance à diluer les responsabilités, mais ils sont plus souples et plus faciles à adapter à différents types de zones fonctionnelles.

En Pologne, il semble évident que la fusion de communes n'est pas la meilleure solution. Le nombre de communes polonaises est resté relativement stable au cours des vingt dernières années (2 452 en 1993, contre 2 375 en 1975). La taille moyenne des communes (environ 15 500 habitants) n'est pas si petite que cela si on la compare à d'autres pays membres de l'OCDE (graphique 3.6). Les très petites communes sont assez peu nombreuses par rapport à ce que l'on trouve en France ou en République tchèque par exemple. Par ailleurs, l'autonomie des communes est garantie par la Constitution polonaise. Des fusions exigeraient des réformes constitutionnelles laborieuses, alors que le besoin d'absorber les fonds communautaires exige de trouver de toute urgence des solutions aux dilemmes de la coordination. Enfin, la fusion de communes n'offre aucune garantie d'économies d'échelles étant donné que les zones fonctionnelles peuvent varier d'un service public à un autre (distribution de l'eau et éducation).

Graphique 3.5. **Taille moyenne des communes dans certains pays membres de l'OCDE (en milliers d'habitants)**



Source : Base de données de l'OCDE, 2006.

Sans l'implication de l'administration centrale, il est peu probable que la coopération s'améliore. Alors qu'il existe différentes formes d'accords de coopération dans les pays membres de l'OCDE (encadré 3.5), un soutien financier en faveur de la coopération intermunicipale a été assuré par l'administration centrale dans des pays comme la France et la Norvège¹⁸. L'expérience française en matière de coopération entre communes est probablement l'une des plus abouties dans la zone de l'OCDE : 88 % des communes ont été intégrées dans une structure intermunicipale d'une forme ou d'une autre (cela tient également à la très petite taille des communes françaises). La coopération intermunicipale en France peut apporter des expériences importantes et aider la Pologne à adapter le système à ses propres besoins.

Encadré 3.5. **Différentes formes d'accords de coopération dans l'OCDE**

Les accords de coopération peuvent s'appliquer à des situations très différentes suivant le contexte dans lequel ils sont introduits et les buts recherchés. L'autorité à vocation unique ou sectorielle est une première forme de coopération. Elle se consacre à un service public spécifique, et a pour but d'accroître la coordination et de dégager des économies d'échelle. Ce système est courant dans les pays où il existe une forte autonomie locale (OCDE, 2006).

Une deuxième forme de collaboration intermunicipale conjointe est l'agence à vocation multiple, qui remplit une grande variété de fonctions, telle la planification et la coordination, et assure parfois la fourniture de services publics. Les agences à vocation multiple peuvent être créées par un échelon supérieur de l'administration, telle la Communauté métropolitaine de Montréal, ou par une coopération librement consentie (District régional du Grand Vancouver), parfois avec des incitations venant de niveaux élevés de l'administration (les communautés urbaines et les communautés d'agglomération en France). Certaines de ces entités reçoivent des dotations du gouvernement et/ou perçoivent des cotisations des collectivités locales qui en sont membres, et peuvent même lever leurs propres impôts. Les agences à vocation multiple présentent un autre avantage : elles sauvegardent l'autonomie et la diversité locales, ainsi que l'identité distincte des municipalités membres. Toutefois, la légitimité auprès des habitants peut devenir problématique à mesure que l'institution prend de plus en plus de responsabilités et que ses recettes fiscales s'accroissent. De plus, des problèmes peuvent surgir au niveau de l'application des mesures si les municipalités ne sont pas tenues de respecter les décisions (OCDE, 2006a).

Même si la coopération intermunicipale n'est pas un phénomène spécifiquement rural ou urbain, il est important de faire la distinction. Les défis à relever sont particulièrement importants dans les grandes villes polonaises, qui sont les moteurs de la croissance nationale (voir le chapitre 1). Différentes solutions institutionnelles peuvent s'avérer nécessaires pour la prise en compte de la spécificité des différents lieux. Ce que l'on estime adapté aux zones urbaines peut ne pas être d'une grande utilité dans des communautés rurales dispersées, où l'offre de services publics est un outil important pour les objectifs de développement régional (en Norvège par exemple). Le cas de la province canadienne de Québec montre également combien il est important de développer des politiques différenciées pour les zones urbaines et rurales¹⁹.

La coordination horizontale en Pologne doit être considérée comme un instrument permettant non seulement d'améliorer l'efficacité de la prestation de services publics, mais aussi de mettre au point une vision commune pour la zone par le biais d'approches intégrées de l'aménagement du territoire (« territoires de projet »). Les mécanismes institutionnels de coordination horizontale doivent par conséquent être complétés par une orientation spécifique sur la dimension de l'aménagement du territoire en Pologne.

L'aménagement du territoire dans les zones urbaines et rurales

Dans la mesure où la collaboration horizontale en soi ne favorise pas nécessairement des approches territorialisées intégrées en matière d'aménagement du territoire, une autre difficulté est de créer de nouveaux processus par le biais desquels les stratégies de compétitivité sont élaborées. À cet égard, l'exemple français en matière d'aménagement du territoire pourrait être intéressant. En France, l'administration centrale a chargé l'administration infranationale de mettre au point un programme spécial appelé SCOT (Schéma de cohérence territoriale) (encadré 3.6). Le SCOT a pour but de trouver un équilibre entre la rénovation urbaine et la périphérie rurale, de préserver la diversité des fonctions urbaines et de la mixité sociale, et de parvenir à un développement durable et compétitif. Il est également supposé garantir la cohérence entre les différentes politiques sectorielles (logement, équipements, mobilité, etc.) à une échelle supérieure à celle de la commune.

La Pologne pourrait également introduire une approche souple en matière d'aménagement du territoire dans les zones rurales, en s'appuyant sur des stratégies territoriales dépassant les frontières administratives. Les gminas rurales doivent coopérer plus étroitement à l'échelle locale pour atteindre une taille plus rationnelle pour la prestation de services publics et pour jouer un rôle plus efficace dans le développement économique local en échangeant des informations, en partageant des responsabilités en matière

Encadré 3.6. **L'exemple du SCOT (Schéma de cohérence territoriale) en France**

Le SCOT est élaboré par les administrations locales au sein d'une zone fonctionnelle, et en particulier dans des zones urbaines (qui couvrent des centres-villes et leur périphérie). Le plan local d'urbanisme, les plans des transports locaux et les plans en matière de logements doivent être rendus compatibles avec le SCOT pour être valables et pouvoir être appliqués. Le SCOT fixe les principales orientations de l'organisation d'un groupe de communautés adjacentes (intercommunalité) pour une période de 10 ans.

L'élaboration d'un SCOT est décidée à l'initiative de la commune ou d'un groupement de communes. La décision est prise par le vote d'une résolution dans chaque assemblée communale de la zone, à la majorité des deux tiers. Le groupement de communes est le principal acteur et l'administration nationale, la région, la préfecture, par exemple, peuvent participer à l'élaboration du SCOT. De plus, le préfet, le président du conseil régional, le président du conseil départemental et les maires des communes font connaître leur opinion. Une fois les mesures nécessaires prises dans le cadre du mécanisme d'audience publique, le SCOT est approuvé par le groupement de communes. Le SCOT comporte : i) Une partie diagnostique et un rapport d'orientation; ii) le PADD (projet d'aménagement et de développement durable).

d'investissements et de programmes précis et en gérant les externalités territoriales (OCDE, 2006i).

La mise en commun de ressources et la réalisation d'économies d'échelle exigent une organisation spatiale adaptée qui donne de la substance à la petite région fonctionnelle, généralement organisée autour d'une, parfois deux, villes petites à moyennes. De nombreux pays membres de l'OCDE ont développé ce type de groupements de communes rurales, avec des écarts importants entre les différents systèmes. En associant les communes rurales entre elles, la ville principale centralise souvent les services publics et privés pour l'ensemble de la zone (les services sociaux, parfois les hôpitaux, les banques) tout en représentant une part importante de l'emploi. Dans les situations optimales, ce pôle est bien desservi par le réseau de transports domestiques. Les exemples de l'Irlande, de la France ou du Mexique pourraient inspirer d'éventuels changements en Pologne. La stratégie irlandaise d'aménagement du territoire conserve ces pôles ruraux qui constituent des éléments importants dans le cadre de ses efforts de développement des zones rurales et les relie, sur le plan du développement de l'infrastructure, aux villes « passerelles » au niveau régional, auxquelles ces

dernières doivent être correctement connectées (OCDE, 2006h). En France, la délimitation d'un « pays » respecte un certain nombre de lignes directrices destinées à s'assurer que le territoire en question correspond à une certaine logique économique, notamment sur le plan de l'emploi²⁰. Au Mexique, les microrégions rurales sont définies dans le cadre d'une approche descendante (*top-down*) reposant sur des indicateurs socio-économiques associés à d'autres indicateurs spatiaux fournis par le Système d'information géographique (SIG).

2.2. Vers une gouvernance métropolitaine en Pologne

La coopération dans les grandes zones urbaines/métropolitaines (définies en Pologne comme des zones de plus de 500 000 habitants)²¹ doit être favorisée par des mesures plus proactives. Même si la contribution des grandes zones urbaines à la croissance nationale est largement établie dans le CRSN polonais, aucune politique spécifique n'a encore été mise au point pour elles (voir le chapitre 2). Il existe des actions de coopération ascendantes (*bottom-up*), mais l'administration centrale a un rôle essentiel à jouer. Que ce soit dans le cadre de la fusion de communes, de la création d'organismes de coordination sectoriels ou multisectoriels ou même d'administrations métropolitaines, il est rare dans les pays membres de l'OCDE que les réformes de l'administration métropolitaine soient le fruit d'initiatives purement locales. Forte de la conviction que l'émergence d'autorités métropolitaines est nécessaire pour promouvoir la croissance des villes et partant la croissance nationale, l'administration nationale a joué un rôle d'encadrement, par l'imposition ou l'encouragement de la réforme (OCDE, 2006a).

Une loi sur la planification métropolitaine assortie d'incitations fiscales pourrait donner aux grandes zones urbaines des outils institutionnels souples pour coopérer à une échelle fonctionnelle. Ce sujet a donné lieu à plusieurs débats en Pologne depuis les années 90, toutefois aucune mesure d'incitation à améliorer la coopération n'a encore été adoptée. Cela témoigne également d'une forte résistance de la part des gminas, en particulier celles qui se situent à proximité de poviats urbains, qui craignent une certaine perte d'autonomie. Plus récemment, la possibilité de créer des « poviats métropolitains » a été examinée. Parallèlement aux plans d'occupation des sols nationaux, des travaux ont été réalisés il y a peu en matière d'aménagement urbain/métropolitain, sans qu'aucune modification législative n'ait pourtant été effectuée. Une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire devrait être élaborée d'ici la mi-2008. La mise à disposition de fonds de l'UE pourrait également être subordonnée à une collaboration accrue, en particulier en ce qui concerne des questions de transports et d'environnement.

De nombreux pays ont mis au point des mesures d'incitation spécifiques pour améliorer la coopération métropolitaine, ce qui donne à penser qu'il n'existe pas de pratique idéale ou de solution universelle (encadré 3.7). Les

réformes de la gouvernance métropolitaine instituées au niveau central sont généralement mises en œuvre par le biais d'une loi nationale qui donne de la légitimité au procédé. Cependant, en l'absence de toute forme de mesure incitative et d'encadrement, les lois ne débouchent que rarement sur une quelconque réforme concrète (OCDE, 2006a). L'expérience française a mieux fonctionné que la proposition italienne parce que les lois apparentées prévoyaient des incitations fiscales en faveur de la collaboration entre les municipalités. Alors qu'en Italie la création des villes métropolitaines (*Città Metropolitana*) était facultative et n'a pas été mise en œuvre dans la pratique, en France certains pouvoirs (obligatoires et facultatifs) ont été transférés aux autorités supramunicipales, aux communautés urbaines ou aux communautés d'agglomérations. L'administration centrale française a offert une subvention incitative aux communes participantes en plus de leurs droits à des subventions globales. Toutefois, l'une des conditions est que les communes acceptent d'adopter un système unique de taxe professionnelle dans la région (la taxe professionnelle est le principal impôt local en France) (OCDE, 2006a).

Encadré 3.7. **Grands types de gouvernance métropolitaine dans les pays membres de l'OCDE**

De nombreuses villes ont plutôt mis l'accent sur les modes volontaires de coordination et de coopération. D'ailleurs, les quelques exemples de gouvernance métropolitaine forte avec des gouvernements métropolitains et des villes fusionnées coexistent avec d'autres formes de gouvernance en réseaux. En termes d'efficacité, il peut être préférable, d'adopter une structure de coopération plutôt qu'une entité administrative autofinancée et directement élue, afin de limiter l'empilement institutionnel.

Il est difficile de mettre en place de nouveaux modes de gouvernance métropolitaine faisant appel à la réforme des structures institutionnelles et financières classiques des grands centres urbains. En effet, cette mise en place pose une multitude de problèmes quant aux rôles et aux responsabilités des différents échelons de l'administration présents dans les régions métropolitaines, quant à la coordination entre ces administrations et quant aux nouvelles relations avec le secteur privé et la société civile. Il est donc particulièrement utile de trouver une formule qui permette de relever les défis posés par les métropoles. La question de savoir comment mieux gérer les régions métropolitaines se résume principalement à une série de modèles qui, du point de vue de l'ampleur de la réforme qu'ils impliquent, va de réformes relativement « fortes » à des réformes relativement « légères ».

Encadré 3.7. **Grands types de gouvernance métropolitaine dans les pays membres de l'OCDE** (suite)

- i) Du côté des réformes relativement fortes, on trouve des modèles fonctionnels dans lesquels les structures de gouvernance sont remodelées pour correspondre à la zone économique fonctionnelle de la région métropolitaine, ou pour s'en approcher. La création d'une administration métropolitaine et la fusion de municipalités en sont deux exemples.
- ii) S'agissant de réformes à mi-chemin entre les réformes fortes et les réformes légères, on trouve une large gamme de dispositifs de coopération sous forme d'organismes intermunicipaux, créés le plus souvent sur une base volontaire, tels que les organismes sectoriels ou multisectoriels dont les principales fonctions incluent généralement les transports, l'aménagement urbain ou le développement économique (parfois sur une base *ad hoc*).
- iii) Du côté des réformes légères, on trouve des structures informelles de coordination, telles les plates-formes, les associations ou les partenariats de planification stratégique, qui se fondent souvent sur les réseaux existants d'acteurs impliqués, sans forcément suivre la logique des limites territoriales. Il faut également inclure des dispositifs purement fiscaux comme les mécanismes de péréquation et de partage de l'assiette fiscale, dont le but principal est de traiter les disparités fiscales et les effets de contagion territoriale dans la zone concernée, ainsi que les partenariats public-privé et les contrats de services.

Source : OCDE, 2006a.

La Pologne pourrait s'inspirer en particulier des communautés d'agglomération françaises, qui ont l'avantage de renforcer la collaboration horizontale entre les communes mais aussi d'améliorer la collaboration verticale avec l'administration centrale (encadré 3.8). Même si certains problèmes demeurent (comme des mécanismes de responsabilité peu clairs vis-à-vis des citoyens et des conflits liés à l'encadrement politique de la communauté), les communautés d'agglomération ont constitué un outil utile pour promouvoir les stratégies de développement territorial et mettre en œuvre l'aménagement stratégique du territoire.

Encadré 3.8. Les contrats d'agglomération français

La France a été l'un des pays membres de l'OCDE à s'être efforcé le plus systématiquement de créer un système institutionnel spécifique pour les zones métropolitaines. Ce processus s'est accéléré à partir de 1999 lorsque l'État a mis en place des autorités métropolitaines dans les 150 plus grandes zones urbaines. Outre la création des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, l'État a rédigé des modèles d'accord spécifiques que les zones urbaines doivent adopter et des projets que les zones urbaines doivent entreprendre si elles veulent recevoir des subventions de l'État. Ils sont spécifiés dans deux lois sur l'aménagement du territoire national et sur la coopération intercommunale de 1999.

Conformément à ces deux lois, les conseils des communautés urbaines et des communautés d'agglomération doivent approuver ce qu'il est convenu d'appeler un projet territorial. Ce projet territorial est un plan sur cinq à dix ans qui concerne, entre autres, l'infrastructure, le développement économique, le logement social, la culture, l'environnement, au niveau de la métropole. Toutefois, cela dépasse le plan car il précise le montant du financement et l'ensemble des opérations à réaliser pour atteindre les objectifs prévus. Une fois qu'il est approuvé par le conseil de la communauté, le projet est alors examiné avec l'État. Lorsqu'il est approuvé par l'État, un accord, appelé contrat d'agglomération, est signé entre cette dernière et la communauté.

Cet accord garantit le financement par l'État de certaines des actions convenues dans le projet territorial (il y a par conséquent des négociations entre l'État et la communauté au sujet du financement de l'État). De plus, la loi stipule que les contrats d'agglomération doivent également être signés par le conseil régional. Cela signifie que les actions envisagées dans le contrat d'agglomération seront également financées par la région, et en tant que tel, feront partie du contrat de plan, un accord quinquennal de plus grande ampleur signé par l'État et la région. De plus, cela implique que les fonds structurels de l'UE alimenteront le budget général du projet territorial.

Par exemple, le contrat d'agglomération de Bordeaux s'élève à 1.2 milliard d'euros sur une période de sept ans. Il a été signé par la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), le département de la Gironde, la ville de Bordeaux, le conseil régional d'Aquitaine et le représentant de l'État (préfet régional). La contribution de l'État est de 17 % du financement total tandis que celle de la CUB est de 36 % et celle du conseil régional de 15 %. Les autres contributeurs sont l'UE, le département de la Gironde, les communes et les entreprises publiques nationales comme la SNCF ou le Centre national d'études spatiales (CNES).

Le cas de Varsovie

Même si le présent rapport n'a pas pour vocation d'entrer dans les détails des nombreux projets de coopération nécessaires à l'échelle métropolitaine en Pologne, le cas de Varsovie mérite une attention spécifique. Si Varsovie est le premier pôle de croissance en Pologne (voir le chapitre 1), le potentiel de la zone métropolitaine ne semble pas avoir été pleinement exploité. Varsovie jouit d'une organisation institutionnelle spécifique : en 2002, une seule entité a été créée en unifiant la commune, les gminas et le powiat. Le maire de Varsovie est désormais élu au suffrage direct. Si ces réformes vont dans le bon sens, la zone fonctionnelle de Varsovie pourrait être développée davantage. On estime que la zone fonctionnelle de Varsovie (qui compte environ cent communes) pourrait dans la pratique compter plus que ses 2.2 millions d'habitants. La densité des logements, qui est assez faible par rapport à d'autres capitales de l'OCDE, est en baisse. La rive droite de la Vistule, en particulier, semble présenter un potentiel de développement de logements sous-exploité, ce qui sous-entend de nouvelles possibilités de coopération entre gminas voisines. La politique métropolitaine facilite également les politiques environnementales, par exemple, pour procéder aux investissements nécessaires en matière de traitement des eaux.

De plus, la coopération entre Varsovie et Lodz (qui regroupent à elles deux 4 millions d'habitants) est importante pour la compétitivité à long terme des deux villes. La coopération entre ces dernières (les deux plus grandes villes de Pologne) et les deux voïvodies a été très limitée jusqu'à présent. La construction d'un train express devrait réduire le temps de trajet entre les deux villes, qui passera de 2 heures aujourd'hui à seulement 40 minutes en 2011. L'autoroute A2 reliera également Varsovie et Poznan (et Berlin) via Lodz. Il est donc essentiel de penser au développement à long terme de ce vaste pôle urbain, qui pourrait devenir un centre économique performant en Europe centrale et orientale avec des spécialisations et des fonctions complémentaires. Une coordination plus efficace pourrait également permettre de mieux utiliser les atouts naturels et culturels situés entre Lodz et Varsovie (Lowicz, Arkadia, Nieborow, Zelazowa Wola) (Markowski, 2008). La coopération doit avoir pour but d'engendrer des bénéfices pour les deux villes et pas seulement d'offrir à Varsovie de nouvelles possibilités de logement à Lodz. Cela ne doit pas être considéré uniquement comme une question d'administration locale ; l'exploitation du plus grand pôle de croissance du pays présente un intérêt à l'échelle nationale et constituera une priorité centrale sur le plan de la planification stratégique dans les prochaines années.

Tableau 3.2. Principaux objectifs de dispositifs de coopération métropolitaine : Exemples choisis

	Partage de l'assiette fiscale et transferts de redistribution	Réseaux informels de coopération (associations/ plates-formes/conférences métropolitaines)	Autorité métropolitaine/organisme métropolitain		Gouvernement métropolitain	Fusion
			Monosectoriel	Multisectoriel		
Exemples	Minneapolis Saint-Paul Comté de Stockholm Certaines municipalités de la région Paris-Ile-de-France Busan/Séoul	Regio Randstad (plate-forme) Région urbaine de Lyon, Conseil de la région Stockholm Mälär, Bilbao 30 – Metropolitana, Torino Internazionale (associations) Conférence régionale (Rhin-Rhur)	De nombreuses villes des États-Unis Mexico (grand nombre d'organismes sectoriels) Régie des transports d'Athènes	Communauté métropolitaine de Montréal District régional du Grand Vancouver Communauté d'agglomération en France	<i>Greater London Authority</i> / <i>Stuggart/Verband Association</i> Portland <i>Comunidad de Madrid</i> et région Ile-de-France (Paris)	Montréal, Toronto Busan/Séoul dans les années 50 Madrid dans les années 60 Melbourne dans les années 90
Limites administratives	Pas de changement	Pas de changement	Création possible d'une nouvelle strate		Construction à partir d'un niveau régional ou création d'un nouveau niveau régional avec organisme élu	Disparition des municipalités Création possible d'entités inframunicipales
Économies d'échelle (de coûts)	Non	Non	Pour un service public uniquement	Pour certains services publics seulement	Pour certains services publics uniquement Attendu	Attendu
Partage de services publics	Limité	Non	Oui, pour un service public uniquement	Oui, pour certains services publics seulement	Oui, pour certains services publics seulement	Commun
Avantage particulier	Diminution des disparités fiscales Permet encore une certaine différenciation	Grande souplesse. Peut insuffler une dynamique à la poursuite de la coopération	Économies de coûts pour un service précis Meilleure gestion d'une fonction métropolitaine	Comme pour mono-sectorielle + Intégration et coordination des politiques sectorielles	Intégration et coordination de certaines politiques sectorielles Meilleure égalisation des coûts Pouvoir politique plus fort	Pas de disparités fiscales Un centre de décision

Tableau 3.2. **Principaux objectifs de dispositifs de coopération métropolitaine : Exemples choisis** (suite)

	Partage de l'assiette fiscale et transferts de redistribution	Réseaux informels de coopération (associations/ plates-formes/conférences métropolitaines)	Autorité métropolitaine/organisme métropolitain		Gouvernement métropolitain	Fusion
			Monosectoriel	Multisectoriel		
Inconvénient spécifique	Séparation des coûts et des avantages des services publics locaux	Ne traite pas de questions, tels les effets de contagion territoriale, les externalités négatives, l'équité Faible capacité de mise en œuvre	Émergence de circonscriptions sectorielles	Soulève des questions de financement et de légitimité	Coût démocratique	Absence de diversité créative Coût démocratique
Perspective stratégique à long terme	Non	Oui, dans de nombreux cas	Oui, dans de nombreux cas pour l'agence de développement économique Risque d'éviter les aspects multisectoriels ou le développement urbain	Dans certains cas seulement	Oui, cela dépendra des limites administratives de la nouvelle structure	Oui, cela dépendra des limites administratives de la nouvelle structure

Note : Ce tableau présente une typologie des dispositifs en matière de gouvernance métropolitaine dont nous avons discuté plus haut, selon les différents objectifs qui appellent une coopération horizontale. Cette typologie n'est pas exhaustive. Les choix entre les différentes options ne s'excluent pas mutuellement. En effet, certaines régions métropolitaines combinant plusieurs options (Montréal, par exemple, a vu 27 municipalités fusionner tandis qu'un organisme multisectoriel a été créé au niveau plus large de la région métropolitaine).

Source : OCDE (2006a), *Villes, compétitivité et mondialisation*.

3. Vers une approche intégrée de la politique territoriale au niveau central

Outre une meilleure coordination entre les administrations locales pour parvenir à une échelle optimale en matière de développement territorial, il est important que les *politiques centrales* sur le développement régional comportent une dimension territoriale. Cinq conditions sont déterminantes pour la promotion d'approches territoriales intégrées en matière de politique régionale au niveau de l'administration centrale : i) visibilité/priorité élevée dans le programme d'action et engagement à long terme, ii) mécanismes efficaces de coordination interministérielle, iii) coordination appropriée des stratégies de développement régional et rural (qui sont distinctes dans le cadre de la politique de cohésion et de la PAC), iv) promotion de politiques territorialisées plutôt que des politiques universelles au niveau central et v) participation des acteurs locaux à l'élaboration de la stratégie centrale. Même si la Pologne a fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne les deux premières conditions, les trois autres continuent de présenter des difficultés, en particulier la coordination des stratégies de développement rural et régional et la nécessité d'améliorer la dimension territorialisée de la politique centrale. Il faut que le ministère du Développement régional encourage de plus en plus des approches territoriales différenciées adaptées au lieu, à l'aide de mesures incitatives appropriées, au lieu d'une politique universelle. La présente section analyse ces difficultés et décrit de quelle manière certains pays membres de l'OCDE ont répondu face à des difficultés similaires.

3.1. *Priorité élevée du programme d'action et engagement à long terme*

La mise en œuvre de la politique de développement régional nécessite une visibilité et une priorité élevées dans le programme d'action ainsi qu'un engagement politique et budgétaire à long terme. Sans un leadership politique fort, la politique régionale risque de pâtir d'une coordination inadaptée entre les ministères dépensiers, tels que ceux de l'agriculture ou des transports, et d'une faible priorité sur le plan des crédits budgétaires du ministère des Finances. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique régionale exigent également qu'un arbitre au niveau le plus élevé de l'exécutif tranche entre différents objectifs et priorités d'action, dans le cadre de ce qui est par nature une politique intersectorielle.

La Pologne bénéficie d'un engagement politique fort en faveur du développement régional, qui tient en partie à l'afflux important de fonds de l'UE au titre des politiques de cohésion et des politiques rurales. Le développement régional est un objectif d'action de premier plan du gouvernement polonais actuel. Sur le plan institutionnel, la politique régionale a gagné en reconnaissance avec la création en 2005 du ministère du

Développement régional (MDR). La Pologne est l'un des rares pays membres de l'OCDE à posséder un tel ministère (voir l'encadré 3.10). Si le premier objectif du ministère est d'assurer la coordination de la gestion des fonds structurels européens, il aide toutefois à améliorer la coordination interministérielle sur les questions de développement régional et à favoriser l'adoption d'approches plus multisectorielles. Il fait en sorte que le développement régional soit la priorité centrale du programme d'action et veille à ce que la politique régionale soit reconnue en tant que politique structurelle à part entière, et pas simplement en tant que complément des politiques sectorielles. D'autres pays qui ont déjà accédé à l'UE, comme la Hongrie et la République tchèque, ont également mis en place des ministères du Développement régional, dont les responsabilités sont vastes en ce qui concerne différents aspects de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique régionale, et en matière de gestion de l'aide régionale de l'UE. Cependant, l'existence d'un ministère spécialisé ne peut garantir à elle seule le partage des connaissances entre les acteurs centraux, locaux et privés.

La Pologne profite également d'un engagement politique à long terme en faveur de la politique régionale, en partie sous l'influence de la politique de l'UE dont la date butoir est l'année 2013. La Commission a demandé à tous les pays de l'UE de mettre au point des Cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) couvrant la période 2007-13, ainsi que des objectifs de développement régional à long terme. En Pologne, la centralisation de la gestion de la politique régionale au MDR a permis de parvenir à une coordination et une homogénéité accrues des objectifs d'action. Cet engagement sur le long terme donne à tous les niveaux de l'administration une certaine perspective. La Pologne a également mis au point une stratégie de développement sur le long terme qui va au-delà de la politique de cohésion pour inclure l'ensemble des domaines d'action, la stratégie de développement nationale pour la période 2007-13²². Elle permet d'améliorer la cohérence de l'action en encadrant l'ensemble des politiques qui sont développées. La stratégie de développement nationale influe sur les programmes et stratégies de développement régional, qui doivent tenir compte des délais définis pour elle. Un des principaux objectifs recherchés est de parvenir à un maximum de cohérence dans les programmes et stratégies sectorielles qui sont mis en œuvre au titre de la stratégie de développement nationale²³. Cependant, celle-ci reste un document stratégique, dont la mise en œuvre peut dépendre du gouvernement en place – les cycles politiques sont bien entendu plus courts que la période 2007-15 de la stratégie de développement nationale.

Les engagements à long terme au titre de la politique régionale peuvent exiger une plus grande cohérence. Au niveau de l'UE et au niveau national, les calendriers des différentes stratégies sont assez variés. Par exemple, la durée de la politique de cohésion est de sept ans (2007-13), tandis que la politique de

Encadré 3.9. **Coordination de la politique régionale dans les pays membres de l'OCDE : différents modèles**

Dans les pays membres de l'OCDE, il existe plusieurs modèles pour l'amélioration de la coordination des politiques territoriales au niveau national. Les instruments prévus sont variés : ils incluent des organismes chargés de la coordination des activités des ministères sectoriels, et des ministères à part entière ayant de vastes responsabilités et pouvoirs qui regroupent des secteurs traditionnellement distincts. L'instrument le plus simple et le plus courant est la coordination par le biais de comités et de commissions interministériels. Certaines structures de coordination sont relativement informelles, d'autres sont plus rigides. L'Autriche, par exemple, a mis au point une méthode informelle qui met l'accent sur l'obtention d'un consensus entre les ministères, tandis que la Suisse a recours à une méthode plus formelle selon laquelle les ministères chargés des questions de développement territorial doivent se réunir régulièrement au sein d'un organisme interministériel.

Plusieurs pays multiplient les mécanismes de coordination intersectorielle par le biais d'unités ou d'agences spécialisées qui offrent un soutien et des conseils en matière de planification afin de contribuer à la cohérence de l'action entre les secteurs. En Norvège, l'unité chargée du développement régional du ministère des Affaires communales et du Développement régional assure la coordination de la dimension régionale des politiques d'autres services de l'administration, principalement par le biais de groupes interministériels. Au Royaume-Uni, l'unité de coordination régionale – qui se situe à l'heure actuelle au sein du bureau de Vice Premier ministre – a été créée pour mettre en œuvre des actions transversales et conseiller les départements. Au Japon, le bureau de planification nationale et régionale du ministère des Transports, des Infrastructures, du Tourisme et de l'Aménagement du Territoire a mis au point une nouvelle vision de la politique territoriale/régionale et mis à disposition un réseau à l'attention des autorités locales et des acteurs locaux. En France, la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires) est un organisme interministériel qui est directement relié au cabinet du Premier ministre (qui coordonne la politique territoriale nationale et gère les contrats de plan ainsi que les fonds structurels européens) et qui reçoit des informations émanant des différents ministères au sujet de leurs priorités régionales et des objectifs stratégiques identifiés par les préfets régionaux.

Si les organismes de coordination représentent un outil important, le pouvoir de décision reste principalement entre les mains de chaque ministère sectoriel chargé de la mise en œuvre des politiques. De ce fait, si l'étape de planification est plus ou moins bien intégrée, la mise en œuvre peut être compartimentée. Pour surmonter les problèmes liés à la division sectorielle, et étant donné l'importance croissante accordée aux politiques de développement

Encadré 3.9. Coordination de la politique régionale dans les pays membres de l'OCDE : différents modèles (suite)

régional, les organismes de coordination interministérielle se sont parfois vu confier certaines responsabilités en matière de mise en œuvre. En France, la DIACT est un exemple d'organisme interministériel chargé d'assurer la coordination mais elle joue aussi un rôle formel dans l'élaboration des plans d'aménagement du territoire, la prise de décision et la mise en œuvre de l'action. Le cabinet du vice-Premier ministre britannique s'est également écarté de son mandat d'origine de coordination de l'action pour évoluer vers un rôle plus général et plus actif. En Italie, le département chargé du développement et des politiques de cohésion au sein du ministère du Trésor est doté de vastes compétences en matière de programmation et de coordination des investissements, notamment en ce qui concerne la région du Mezzogiorno.

De plus, ces organismes de coordination fonctionnent également comme une interface avec l'administration régionale dans le domaine du développement économique : affectation du financement, définition des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies régionales, conseils en matière de stratégies et validation de ces dernières, contrôle de l'optimisation des dépenses.

Source : OCDE (2005a), *Promouvoir la compétitivité des régions*.

développement nationale porte sur une période de neuf ans (2007-15), en raison de la règle N+2. La stratégie de Lisbonne (le fondement de la politique de cohésion) a pour objectif principal l'année 2010. Les autres outils de politique régionale en Pologne – les contrats régionaux – sont d'une durée d'un an. De plus, le processus budgétaire polonais est encore largement annualisé, à quelques exceptions près dans le cas de projets UE cofinancés, qui portent sur une période de trois ans. En Pologne, les dispositions de budgétisation pluriannuelle sont limitées et les autorités doivent s'orienter progressivement vers un cadre budgétaire pluriannuel (voir la section 3.5).

3.2. Coordination interministérielle et arbitrage

Si le cadre institutionnel du développement régional s'est amélioré avec la création du ministère, le cadre de l'action est de plus en plus complexe depuis 2004/2005, en partie en raison des fonds de l'UE qu'il faut gérer et de la dimension multisectorielle de la politique, et aussi du fait du nombre d'organismes sectoriels et de niveaux d'administration qui participent à la mise en œuvre de la politique régionale. La volonté de multiplier les organismes de coordination repose sur une réelle inquiétude face à la charge

de travail qu'implique une politique de développement régional ambitieuse; cependant, il y a un risque de créer des structures administratives parallèles qui pourraient compliquer l'interaction des différents acteurs dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des politiques de développement régional, au lieu de la faciliter. Si la coordination est une composante déterminante d'une politique régionale cohérente, la présence de mécanismes de coordination ne garantit pas à elle seule la cohérence (OCDE, 2007g). En réalité, des mécanismes de coordination trop nombreux qui se chevauchent peuvent être source d'inefficacités du fait de la duplication des actions, en particulier si les informations ne sont pas partagées de manière à accroître les synergies. L'efficacité des différents mécanismes de coordination doit donc être évaluée régulièrement.

Pour la période 2007-13, le défi de la coordination se pose pour tous les programmes car ils sont thématiques et ne correspondent pas à des ministères particuliers : leur portée plus générale exige une coopération interministérielle. Si le ministère du Développement régional est l'autorité responsable de l'ensemble des programmes pour 2007-13, à l'exception du programme de développement rural, de nombreuses institutions intermédiaires participent à leur mise en œuvre; en principe, elles doivent respecter les lignes directrices du ministère pour la mise en œuvre de chaque programme opérationnel. Au total, 45 institutions intermédiaires (organismes publics) sont en charge de l'application des différents programmes opérationnels. De plus, il existe environ une centaine d'institutions intermédiaires de second rang qui participent également à la mise en œuvre (voir le tableau 3.3). Dans l'ensemble, quelques 150 institutions publiques – dont les administrations locales – participent à la mise en œuvre de la politique régionale²⁴. Cette multitude d'autorités fait que les informations ne circulent pas facilement, que les mécanismes de responsabilité ne sont pas clairs, et que les processus de prise de décision sont complexes et laborieux. Par ailleurs, les ressources d'investissement peuvent être fragmentées en de nombreux petits projets qui ont un impact réduit sur la compétitivité globale. Dans une perspective à long terme, il est important pour le ministère du Développement régional de conserver une position centrale et d'assurer l'encadrement dans la gestion de la politique régionale.

Dans la pratique, il est difficile pour le ministère du Développement régional de faire office d'arbitre. Bien que ce dernier soit l'autorité en charge de l'ensemble des programmes (excepté un : développement rural), tous les ministres ont le même statut au conseil des ministres, de sorte que les ministères opérationnels s'opposent souvent aux décisions prises par le MDR et proposent leur propre programme. La difficulté est plus grande lorsqu'il s'agit de ministères qui bénéficient de dotations budgétaires importantes (comme le ministère de l'Infrastructure) ou du ministère de l'Agriculture qui

Tableau 3.3. **Pologne : Les autorités responsables de la politique de développement régional (mise en œuvre du CRSN – 2007-13)**

Programmes opérationnels (PO)	Autorité responsable	Nombre d'institutions intermédiaires	Institutions intermédiaires de second rang)
PO Infrastructure et environnement	Ministère du Développement régional	6 Ministère chargé des transports Ministère chargé de l'environnement Ministère chargé de l'économie Ministère chargé de la santé Ministère chargé de la culture et de l'héritage national	28
PO Économie compétitive	Ministère du Développement régional	3 Ministère chargé de l'économie Ministère chargé de la science Ministère chargé des TI	10
PO Capital humain	Ministère du Développement régional	21 Ministère chargé de la sécurité sociale Ministère chargé du travail Ministère chargé de l'instruction et de l'éducation Ministère chargé de l'enseignement supérieur Ministère chargé de l'administration publique Ministère chargé de la santé Administration autonome des voïvodies	33
PO Pologne orientale	Ministère du Développement régional	1	
Programmes opérationnels régionaux (16)	16 voïvodies (bureau du maréchal)	13 institutions	
PO Assistance technique	Ministère du Développement régional		
Programmes opérationnels Coopération territoriale européenne	Ministère du Développement régional		Ministère chargé du développement régional et avec la participation des ministères concernés administrations autonomes des voïvodies

Source : CRSN polonais, 2007.

est responsable du programme de développement rural. Le problème vient également du fait que les politiques rurales et de cohésion sont distinctes dans le nouveau cadre pour 2007-13, ce qui se traduit par une dualité des stratégies, qui peut s'opposer à la mise en œuvre effective de la politique de développement rural. Les difficultés découlent également de la politique de cohésion elle-même, car pour 2007-13 il y a maintenant deux systèmes de mise en œuvre distincts pour le FEDER et le FSE (systèmes mono-fonds). Cela entraîne des difficultés tant sur le plan de l'élaboration des stratégies que de la coordination opérationnelle, les programmes opérationnels ne pouvant être

financés simultanément par le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen.

Une plus grande cohérence entre le plan des transports et la politique de développement régional est également nécessaire. Il y a très peu de coordination entre ces deux éléments, ce qui témoigne dans une certaine mesure de la difficulté à coordonner les politiques communautaires des transports et de cohésion. Il est important de déterminer plus judicieusement les priorités parmi les projets d'investissements dans les transports au niveau central (voir le chapitre 2), ce qui implique une meilleure coordination entre le plan des transports et le CRSN, la stratégie d'aménagement du territoire et le ministère de l'Environnement. Il est important de compléter la dimension interrégionale par une optique résolument intrarégionale, notamment pour faire en sorte que les systèmes de transports coïncident avec l'échelle fonctionnelle des zones urbaines. Le développement équilibré de la Pologne et la promotion d'une compétitivité durable sur le long terme en dépendent.

Au niveau central, il faut un arbitre qui soit capable de faciliter et de favoriser le processus de prise de décision en matière de développement régional au niveau du Cabinet. Une autorité de ce type existait auparavant : par exemple, jusqu'en 2006, une commission dirigée par le vice-Premier ministre était chargée d'arbitrer les conflits potentiels relatifs à l'utilisation des fonds de l'UE et de prendre les décisions stratégiques finales. Jusqu'à présent, aucune nouvelle autorité d'arbitrage n'a été mise en place. Cependant, il est envisagé de créer un comité interministériel présidé par le ministre chargé du développement régional, pour coordonner la mise en œuvre du CRSN (encadré 3.10), ainsi qu'un comité de coordination²⁵ qui s'assurerait de la cohérence des stratégies sectorielles par rapport à la stratégie de développement nationale pour la période 2007-15.

Tous les pays membres de l'OCDE sont face au défi de la coordination et de l'arbitrage en matière de politique de développement régional au niveau central. Certaines solutions sont toutefois apparues. La gestion de la coordination entre les ministères – c'est-à-dire le fait de présider les organismes de coordination – est une responsabilité qui incombe souvent au chef de l'État, au Premier ministre ou au cabinet. En France, le CIADT (Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire) prépare les décisions du conseil des ministres dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il regroupe les experts du domaine des ministères concernés : Planification et Construction, Environnement, etc. Aux États-Unis, le Cabinet du président est responsable de la coordination intersectorielle, au Mexique, c'est la présidence, en Irlande, le Bureau du Taoiseach, au Royaume-Uni, le Bureau du vice-Premier ministre et en Autriche, la chancellerie fédérale. La participation des ministères des Finances/du trésor et le lien entre les résultats

Encadré 3.10. Mécanismes proposés dans le CRSN polonais pour la coordination interministérielle

Afin de garantir une coordination efficace de la mise en œuvre du CRSN polonais, celui-ci prévoit que le Premier ministre nomme un comité interministériel présidé par le ministre chargé du développement régional. Il se composera de représentants de l'ensemble des autorités de gestion et intermédiaires et des ministres chargés de domaines particuliers concernés par les programmes opérationnels, du ministre chargé des finances publiques, du directeur de l'Office de la concurrence et de la protection des consommateurs, du directeur du Bureau central de la statistique et du directeur de l'Office des marchés publics. Le comité sera assisté par un secrétariat permanent créé au sein du ministère du Développement régional.

Source : CRSN polonais, 2007.

des processus de coordination et les procédures de dotation budgétaire est un autre aspect important (OCDE, 2005).

Améliorer la dimension interministérielle des contrats régionaux

Il est également important d'améliorer la collaboration interministérielle dans l'élaboration et le suivi des contrats régionaux et des programmes opérationnels régionaux (POR) pour 2007-13.

- Dans le cas des contrats régionaux, le ministre compétent en matière de développement régional passe un accord avec les autorités dirigeantes de la voïvodie; cependant, la participation d'autres ministères ne semble pas généralisée. Il se peut que la coordination intersectorielle dans la mise en œuvre des contrats régionaux soit insuffisante.
- En ce qui concerne les POR il n'est pas possible de dire dans quelle mesure les ministères (autres que le ministère du Développement régional) ont participé à leur élaboration. En France, il a été décidé d'impliquer plus étroitement les ministères (ministère de l'Industrie et ministère de la Recherche) ainsi que les représentants du monde de l'entreprise et du monde universitaire dans le suivi des programmes opérationnels régionaux traitant de l'innovation et de la compétitivité.

3.3. Renforcer la coordination entre les stratégies de développement régional et rural

La coordination entre la politique de développement régional et la politique rurale est particulièrement déterminante, étant donné l'importance de cette dernière en Pologne, comme cela a été expliqué en détail dans les chapitres 1 et 2. Le fossé qui se creuse de plus en plus entre les zones

urbaines/métropolitaines-rurales est l'un des plus grands défis que devra relever la Pologne, et le soutien en faveur du développement des zones rurales est crucial à la fois pour des raisons sociales/de cohésion mais aussi pour améliorer leur compétitivité et faire un meilleur usage de leur potentiel inexploité. Lorsque l'agriculture n'est pas un dénominateur commun, les zones rurales deviennent un éventail hétérogène de régions où les politiques universelles ne s'appliquent plus. Des mécanismes de gouvernance adaptés au développement rural sont donc nécessaires pour assurer à l'action publique les meilleurs résultats possibles. De plus, la migration de ces dix dernières années des zones urbaines vers les zones rurales (situées à proximité de villes) montre clairement qu'une interaction entre la politique urbaine et l'aménagement urbain, et la politique rurale est nécessaire. Dans ce contexte, la politique rurale gagnerait beaucoup à être définie non pas comme un prolongement de la politique agricole mais comme une dimension de la politique régionale, associée à une politique urbaine (qu'il faut élaborer).

Le cadre de gouvernance pour le développement rural en Pologne est étroitement lié aux politiques communautaires distinctes en matière de cohésion et d'agriculture (et aux instruments financiers connexes – FEDER et FEADER). Le ministère polonais de l'Agriculture est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de développement rural. Les expériences des pays membres de l'OCDE indiquent qu'un organisme présidé par un seul secteur (dans le domaine rural, l'agriculture) peut avoir des difficultés à poursuivre les objectifs multisectoriels et peut empêcher les autres ministères de participer pleinement à une stratégie rurale nationale. Jusqu'à présent, la coordination avec le ministère du Développement régional semble être restée largement institutionnelle, sans vocation à atteindre des objectifs communs. Logiquement, les deux ministères ont des opinions différentes. En effet, le ministère de l'Agriculture continue d'adopter une optique avant tout agricole même si des progrès ont été faits dans le sens où des objectifs plus généraux ont été intégrés, tandis que le ministère du Développement régional a une vision plus générale du développement rural. En fait, les deux ministères ont des responsabilités dans la définition de la ou des stratégies de développement rural pour la Pologne. Dans le cadre 2004-06, les questions rurales faisaient partie de la politique de cohésion, et en ce qui concerne le nouvel exercice financier 2007-13, le développement rural est inclus dans certains des programmes opérationnels régionaux. De plus, l'action est envisagée différemment, le ministre de l'Agriculture ayant développé un programme opérationnel unique pour le développement rural dont la dimension territorialisée est très réduite, tandis que 16 programmes opérationnels régionaux ont été mis au point dans le cadre de la politique de cohésion. Cela se traduit par un cadre d'action complexe pour les régions, et une sorte de dualité dans la mise en œuvre de l'action. Ainsi, les régions

Encadré 3.11. Gouvernance de la politique rurale en Finlande

La situation finlandaise montre combien il est nécessaire d'étudier non seulement la *position* que la politique rurale occupe au sein de l'administration mais aussi la légitimité dont elle jouit auprès des différents acteurs qui participent aux affaires rurales, comme les hommes et les femmes politiques, les fonctionnaires quel que soit leur niveau, le milieu universitaire, la population rurale et sa société civile organisée. La place que la politique rurale a acquise en Finlande tient en grande partie au Comité de politique rurale (CPR), mis en place en tant que comité consultatif rural en 1992, mais qui n'a été reconnu par la loi qu'en 2000. Ce comité de 29 membres représentant neuf ministères et 18 autres organisations ne s'est pas contenté d'être un outil favorisant l'intégration de l'action et permettant de rassembler divers acteurs. Il a aussi été l'un des principaux acteurs et une force de changement. Toutefois, la place qu'occupe la politique rurale au sein de l'administration demeure secondaire (comme dans de nombreux pays). À l'origine, la politique rurale était définie dans le cadre de la politique régionale pour mettre en évidence sa dimension intersectorielle et la distinguer clairement de la politique agricole, et les avancées institutionnelles des politiques rurales générales ont été exploitées par la politique régionale. Cependant, la politique rurale de l'UE a influencé la décision de placer le Comité de politique rurale et les Programmes de développement rural sous l'égide du ministère de l'Agriculture et de la Forêt. Comme dans d'autres pays, cela a donné lieu à des priorités et des circonscriptions agricoles et rurales opposées, comme en témoigne la priorité relativement faible qui a été donnée aux mesures de développement rural tandis que l'agriculture et l'environnement ont été mis en avant lors de l'élaboration du Programme de développement rural de l'UE.

Le CPR a entre autres fonctions le rôle d'aider les pouvoirs publics à élaborer et mettre en œuvre le programme de la politique rurale au titre duquel différents organes administratifs prennent des décisions spécifiques dans le cadre de ce qui est appelé la « politique rurale générale ». Le programme de la politique rurale est parvenu de manière relativement satisfaisante à instaurer une certaine cohérence entre les politiques sectorielles axées sur les zones rurales.

Les principaux atouts du processus sont : i) la participation de la société civile et du milieu universitaire comme fournisseurs de connaissances locales et techniques (ce qui règle en partie le problème du manque d'informations pour cibler les priorités de la politique rurale dont pâtissent de nombreuses administrations centrales); ii) l'adhésion au programme des différents acteurs étatiques et non étatiques, qui résulte d'un long processus de négociation dans de multiples arènes et de l'ajustement des actions de l'ensemble des parties prenantes; et iii) la clarté dans la répartition des rôles et responsabilités au sein de l'administration et le suivi et l'évaluation semestriels des propositions/décisions.

Source : OCDE, 2008h.

gèrent une partie des fonds destinés au développement rural dans le cadre de leurs POR (gérés par le ministère du Développement régional), mais les fonds destinés à l'agriculture et au développement sont gérés par des agences régionales (ARMiR), non par les voïvodies, dont l'optique diffère des priorités régionales. La dualité peut conduire à la fois à des chevauchements et à des contradictions entre les objectifs d'action.

Il faut 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 de structure interministérielle concernant le développement rural en Pologne, en dépit de son importance pour l'avenir de la 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 (encadré 3.11). 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 mesures sectorielles du gouvernement fédéral (encadré 3.12). De nombreux pays membres de l'OCDE ont mis au point de nouvelles méthodes de gestion du développement rural aux niveaux central/fédéral. La politique de la microrégion développée au Mexique (mentionnée au chapitre 2) est une autre possibilité. Il est important que les ministères centraux mettent au point des critères et des stratégies communes pour synchroniser la décentralisation des programmes et des ressources dans les administrations locales en tenant compte des complémentarités qui peuvent émerger au niveau local.

Encadré 3.12. Approche intégrée de la gouvernance en matière de développement rural dans les pays membres de l'OCDE

Au Canada, le dispositif de « Lentille rurale » vise à assurer la prise en compte des priorités rurales dans l'élaboration de la politique gouvernementale, ainsi que la cohérence des actions menées par les différents ministères concernant les objectifs ruraux. Quant au Programme de développement des collectivités, il favorise une approche ascendante du développement économique des zones rurales.

En Finlande, le programme pluriannuel de politique rurale vise également à mettre l'accent sur les besoins spécifiques des zones rurales. Ce programme s'articule autour de politiques « générales » qui permettent d'intégrer ces besoins de façon proactive dans les processus décisionnels de l'administration centrale relatifs à différents secteurs, et de politiques « spécifiques » visant exclusivement les zones rurales.

Encadré 3.12. **Approche intégrée de la gouvernance en matière de développement rural dans les pays membres de l'OCDE (suite)**

L'Allemagne a mis en place un programme appelé « *Regionen Aktiv* » qui vise à remédier aux défaillances des politiques agricoles et autres politiques sectorielles en place. Un certain nombre de petites zones modèles (« *Regionen* ») ont été sélectionnées et des partenariats locaux ont été mis en place, afin de mieux adapter les politiques publiques aux besoins spécifiques de chaque région.

Au Royaume-Uni, le *Department for Environment, Food, and Rural Affairs* (DEFRA, ministère de l'Environnement, de l'alimentation et des affaires rurales) a été créé en juin 2001, pour élargir la perspective de la politique rurale et renforcer la cohérence de l'action publique, en regroupant dans le champ de compétences d'un seul et même département plusieurs missions rurales. La Stratégie rurale, publiée en 2004, a renforcé le changement, par une politique rurale plus représentative et concentrée localement. Plusieurs initiatives récentes, comme les *Rural Pathfinders* et les *Local Strategic Partnerships* (LSP), servent à piloter certains de ces changements.

Au Mexique, la stratégie des microrégions repose sur une approche globale du développement rural et coordonne les initiatives concernant 263 microrégions rurales fortement marginalisées. Chaque microrégion comporte un Centre stratégique communautaire, autour duquel s'articulent des actions fondées sur des priorités établies selon un processus hautement participatif, incluant tous les secteurs de la collectivité concernée.

Aux Pays-Bas, le programme en faveur des campagnes « *Vitaal landelijk gebied* » publié en 2004 a sensiblement modifié l'approche néerlandaise du développement rural. Ce programme précise les objectifs et les budgets de la politique nationale en faveur des zones rurales, mais ce sont les autorités régionales et locales qui mettent ces politiques en œuvre et les intègrent dans des plans de développement locaux et régionaux.

Source : OCDE, 2006h.

3.4. Renforcer la dimension territoriale de la politique de développement régional

La Pologne a progressivement amélioré la dimension multisectorielle de la stratégie de développement territorial (qui repose sur plusieurs piliers comme le capital humain, l'innovation et l'infrastructure, voir la section 2.1). Cependant, il faut encore améliorer la dimension territoriale de la stratégie. 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. Aucune distinction n'est opérée, par exemple, entre les besoins des zones métropolitaines, ceux des villes de taille moyenne, des zones de montagne, des zones côtières, et ainsi de suite. Le fait que 25 % du

financement a été décentralisé peut aider à adapter la combinaison de politiques aux besoins de chaque région, mais cela ne constitue pas une garantie en soi, car la mise en œuvre de politiques territorialisées appropriées dépend de différents moyens régionaux. Dans tous les cas, la combinaison de politiques régionales devrait être complétée par des approches adaptées au lieu au niveau central, assorties de mesures incitatives adaptées en faveur des acteurs locaux. Il faut améliorer encore la dimension territorialisée des différents piliers de la stratégie de développement régional, afin de relier les considérations urbaines et rurales et encourager l'intervention des acteurs venant d'autres niveaux de l'administration. Il faut également impliquer davantage d'acteurs locaux dès l'élaboration des stratégies nationales, car jusqu'à présent leur participation semble avoir été limitée, et ce même dans le cadre du programme territorial spécifique sur le développement de la Pologne orientale.

Pour gagner en visibilité dans la structure institutionnelle centrale et promouvoir la politique régionale en tant que politique structurelle clé, essentielle à la compétitivité et à la cohésion du pays, il faut que le ministère du Développement régional développe des approches territorialisées différenciées dans sa stratégie nationale. Une distinction entre les différents besoins et objectifs des localités pourrait être établie, parallèlement à des mesures incitant les acteurs locaux à partager leurs connaissances. En Suède, par exemple, une typologie des régions a été mise en place pour aider l'administration centrale à appliquer différents types de politiques régionales en fonction du type de région. Certaines régions continuent de bénéficier du soutien traditionnel de l'administration centrale en ce qui concerne l'accès équitable aux services publics essentiels, tandis que d'autres régions bénéficient d'un soutien spécifique axé sur des objectifs de compétitivité. Au Japon, la différenciation repose davantage sur des politiques et des objectifs d'infrastructure visant à atténuer les disparités de revenu : les zones rurales bénéficient d'investissements de l'administration centrale, tandis que les zones métropolitaines, qui ne subissent pas les mêmes défaillances du marché, peuvent compter sur des investissements privés pour financer leur infrastructure. En France, la DIACT a adopté différents dispositifs d'action pour les zones métropolitaines (contrats métropolitains), les zones urbaines (contrats urbains et contrats d'agglomération), les zones rurales (« pays » et pôles d'excellence rurale), mais aussi les zones côtières et de montagne.

Il faudrait que le ministère du Développement régional se concentre de plus en plus sur ses fonctions stratégiques et qu'il joue le rôle de négociateur et de facilitateur auprès des acteurs locaux, en proposant des mesures incitant les régions/localités à mettre au point des stratégies proactives de développement. La relation avec les acteurs locaux devrait prendre progressivement la forme d'un partenariat. Si la Pologne a déjà pris cette

orientation en étudiant avec différents niveaux de l'administration l'élaboration de programmes opérationnels régionaux (voir la section 3.4), d'autres mesures seront toutefois nécessaires pour améliorer le rôle stratégique du ministère. Par exemple, il pourrait apporter davantage de conseils pour la mise au point de stratégies d'innovation régionale. Il est important d'adopter progressivement une approche ascendante, qui permet aux acteurs locaux de peser sur les politiques nationales en matière de développement régional. Le MDR doit s'orienter vers des mesures incitatives et des appels d'offres pour obtenir des approches territorialisées et le processus ne doit pas être entièrement délégué aux agences sectorielles. Outre des incitations spécifiques destinées à soutenir des projets territoriaux (projets d'agglomération, projets ruraux, voir la section 3.2), le ministère pourrait jouer un rôle de premier plan dans le lancement de processus de sélection compétitifs afin de favoriser le développement de pôles d'activité et les projets innovants. Comme il est expliqué au chapitre 2, la plupart des programmes qui cherchent à développer des pôles d'activité et qui mettent l'accent sur l'innovation dans les pays membres de l'OCDE ont recours à une procédure de sélection concurrentielle, initiée par l'administration centrale. L'avantage de la concurrence et des appels d'offres est qu'ils favorisent la circulation d'informations de la base au sommet. L'intervention de l'administration centrale pour contribuer à faire connaître les atouts locaux aiderait les régions/localités à mieux comprendre qu'il s'agit d'un processus « gagnant-gagnant », suffisamment souple pour que chaque région puisse faire ses propres choix. Dans le même temps, il permet au niveau national d'être mieux informé sur les actions locales et de se prononcer sur des actions qui peuvent aussi être développées ailleurs (encadré 3.13).

**Encadré 3.13. Objectifs et mesures d'incitation
dans les programmes d'innovation régionale
dans les pays membres de l'OCDE**

Si une procédure de sélection concurrentielle peut contribuer à l'importance d'un « label », le nombre de projets choisis doit être limité. Les programmes dont le but est de soutenir les régions ou les industries de premier plan imposent souvent une procédure de sélection plus stricte et financent moins de projets. Les centres de compétences norvégiens visent spécifiquement à limiter le nombre de pôles d'activité sélectionnés de façon à ce que l'effet du « label » soit suffisamment important pour attirer l'attention internationale. Lors du premier cycle du programme suédois VINNVÄXT, seuls 3 bénéficiaires à part entière et 7 bénéficiaires partiels sur 150 candidats à l'origine ont été choisis, et 5 bénéficiaires sur 23 ont été sélectionnés lors du deuxième cycle. Si la France a choisi un très grand nombre

Encadré 3.13. Objectifs et mesures d'incitation dans les programmes d'innovation régionale dans les pays membres de l'OCDE (suite)

de pôles, elle a mis au point un système de labels à trois niveaux pour les distinguer : 6 étaient « internationaux », 9 avaient une « orientation internationale », 15 étaient « interrégionaux » et 37 étaient « régionaux ».

La capacité et la crédibilité des organismes qui procèdent aux sélections influent sur la perception du public et partant sur l'efficacité du label. La participation d'acteurs privés semble être une source importante de crédibilité. La *Georgia Research Alliance* aux États-Unis, par exemple, fait office d'organisme spécialisé dans la sélection des projets de recherche les plus à même de soutenir la croissance de l'État. Si les fonds sont alloués à cet organisme par les parlementaires, les membres de son conseil sont des représentants des universités (dont nombre sont des entités privées) et de l'industrie. La plupart des pays sont dotés de comités de sélection composés d'acteurs publics et privés. Dans les cas où le processus de sélection est assuré entièrement par des fonctionnaires, il est davantage sujet à controverse. En France, par exemple, la participation insuffisante du secteur privé au comité de sélection n'a pas échappé aux critiques de l'action publique. Cependant, la France dispose d'un comité dont le rôle est de garantir l'intégrité du label du pôle. En Suède, le fait que la désignation du programme soit nationale, et pas uniquement régionale, est considéré dans les évaluations comme une importante source de légitimité pour les pôles d'activité.

Un avantage supplémentaire des procédures de sélection concurrentielle est que parfois, même pour les candidats qui ne sont pas choisis, le processus se traduit par la constitution de réseaux et de plans d'action. Le programme suédois VINNVÄXT n'a accepté qu'une petite fraction des demandes reçues. Lorsque le programme suédois suivant, Visanu, a été mis en place, de nombreux groupes qui avaient déjà postulé ensemble au programme VINNVÄXT ont postulé à ce deuxième programme et ont été sélectionnés. Certains réseaux ont également travaillé ensemble pour postuler aux nouveaux cycles de financement du programme VINNVÄXT. En Allemagne également, les candidats déçus des programmes BioRegio et InnoRegio ont poursuivi le développement de leurs projets en s'appuyant sur d'autres mécanismes de financement. L'élan né de la concurrence engendrée par le programme BioRegio a lui-même encouragé l'extension du soutien en faveur des biotechnologies via le programme BioProfile à un plus grand nombre de régions, dont beaucoup étaient des candidates déçues du programme BioRegio.

Source : OCDE (2008b).

Il faudra peut-être que le ministère du Développement régional se livre à des tests, qu'il entreprenne des projets pilotes, et qu'il essaye différents outils institutionnels pour plusieurs régions. En Pologne, certaines régions industrielles disposant d'un capital social développé (comme les régions silésiennes) n'ont pas nécessairement besoin des mêmes outils institutionnels que les régions rurales, dans lesquelles la coopération entre le secteur public et le secteur privé est moins développée. La gouvernance n'est pas une science mais un processus d'apprentissage continu, et il faut apporter des réponses différentes dans différents types de régions et d'environnements institutionnels (OCDE, 2005). Le ministère devra de plus en plus jouer le rôle d'initiateur et lancer des projets pilotes dans différentes localités. Par exemple, la Finlande a testé une plus grande autonomie au niveau régional et le renforcement de la coopération intermunicipale dans certaines zones. Ces diverses expériences institutionnelles sont des instruments de progrès dans la gouvernance (OCDE, 2005).

4. Renforcer les capacités au niveau de l'administration infranationale

Les efforts d'adaptation des politiques de l'administration centrale aux différents besoins locaux ne peuvent être dissociés d'actions connexes au niveau infranational. Le renforcement des capacités au niveau infranational est particulièrement important dans le contexte polonais, à court terme comme à long terme :

- À court terme, le démarrage de la période de programmation 2007-13 de l'UE a ouvert la voie à un budget sans précédent et à une variété exceptionnelle de programmes dédiés au développement régional dont il faudra assurer la gestion au cours des prochaines années (16.5 milliards d'euros pour les programmes opérationnels régionaux). Même si on a accordé beaucoup d'importance jusqu'ici à la capacité, au niveau infranational, de satisfaire à la nécessité immédiate d'absorber rapidement les fonds européens, l'étendue des tâches à exécuter durant la période de programmation actuelle demande un effort plus vigoureux pour élever les capacités régionales.
- À long terme, l'injection massive de fonds communautaires constitue un facteur décisif mais pas définitif pour les réformes de la gouvernance en Pologne. L'ampleur et la portée de la dotation de fonds structurels de la Pologne en 2007-13 ne signifie pas qu'un tel montant de financement externe sera disponible en permanence. Les régions ont été créées assez récemment (en 1999), mais leurs premières expériences dans l'élaboration et la gestion des programmes de l'UE entre 2000 et 2006, associées au processus global de modernisation des institutions en cours en Pologne,

laissent déjà présager des possibilités d'amélioration durable des pratiques en matière d'élaboration des politiques. Les actions actuelles de renforcement des capacités régionales ont par conséquent des chances d'influer sur une part importante du développement futur de la Pologne, et l'élan de 2007-13 doit être pleinement exploité en vue d'une transformation en profondeur.

4.1. Capacités de programmation et de gestion des régions

Les capacités régionales seront principalement testées via la prochaine mise en œuvre des programmes opérationnels régionaux (POR) au cours de la période 2007-13. Par rapport à la précédente période de 2004-06, l'élaboration des POR représentait déjà un tournant majeur dans le renforcement des capacités régionales. Alors que les régions n'avaient quasiment pas leur mot à dire dans l'élaboration du Programme opérationnel régional intégré²⁶ (un programme unique s'appliquant à l'ensemble des régions) et se concentraient sur la gestion des fonds²⁷, elles ont joué un rôle proactif dans l'élaboration des POR. Premièrement, les POR reposaient largement sur les « stratégies de développement régional » préexistantes, c'est-à-dire des documents de portée générale dans lesquels chaque région fixait sa propre stratégie de développement à long terme, à l'horizon 2015 ou 2020. Deuxièmement, même si le ministère du Développement régional donnait des lignes directrices pour les POR (par exemple, un maximum de 40 % du financement total doit être consacré aux projets d'infrastructure des transports), les régions se sont vues accorder beaucoup de souplesse et d'autonomie pour l'élaboration des POR.

Les POR résultant de cette nouvelle répartition du travail entre les différents niveaux de l'administration donnent à penser que d'autres progrès pourraient être faits pour améliorer l'efficacité de la politique régionale. La plupart des régions ont soigneusement suivi les lignes directrices de l'administration et leurs POR ont de toute évidence pour ambition d'atteindre les objectifs de Lisbonne (compétitivité et création d'emploi). Dans l'ensemble, 24 % du financement total des POR a été affecté à des projets d'innovation et d'entrepreneuriat, ce qui signifie qu'un peu moins de 25 % des fonds sont allés aux projets d'infrastructure de transports (voir l'annexe 3.A5). Certaines régions – telles que la Basse-Silésie (encadré 3.14), la Grande-Pologne, et la Petite-Pologne – ont mis au point des POR prometteurs mettant l'accent sur le développement métropolitain, les liaisons de transport, l'innovation et les réseaux de PME, et l'infrastructure sociale. Il semble pourtant que la plupart des POR aurait pu être mieux différenciée selon les besoins régionaux spécifiques, à l'aide d'une analyse plus approfondie des avantages comparatifs régionaux. Par exemple, il n'est pas possible de dire dans quelle mesure l'important soutien financier consacré par les POR des régions orientales aux transferts d'innovation est susceptible de favoriser le

Encadré 3.14. **POR de la Basse-Silésie**

Le POR de la Basse-Silésie a été négocié avec le ministère du Développement régional au début de l'année 2007, puis avec la Commission européenne à partir de juin 2007, et validé en août 2007. Il représente au total environ 1.2 milliard d'euros; un premier audit devrait être achevé pour le mois d'avril 2008. Le POR met l'accent sur les priorités suivantes :

1. développement des entreprises locales (25.54 %) ;
2. développement de la société de l'information (8 %) ;
3. développement des transports (18 %) ;
4. amélioration de l'environnement naturel (protection contres les crues) (10 %) ;
5. développement de l'infrastructure énergétique (3 %) ;
6. tourisme et potentiel culturel (8.94 %) ;
7. infrastructure de l'éducation (8.16 %) ;
8. infrastructure de la santé (4.35 %) ;
9. zones urbaines dégradées (8 %) – cette priorité a été incluse dans le POR à la suite d'une consultation publique ;
10. assistance technique.

Le POR a été élaboré à l'issue d'un processus de consultation réparti sur une année, auquel ont participé les *gminas* et les *poviats* ainsi que des acteurs privés, par le biais du comité directeur régional et de groupes de travail sous-régionaux. Dans la phase de mise en œuvre, les *gminas* et les *poviats* représentent 30 % du comité chargé du suivi (dont la tâche principale est d'approuver les critères de sélection des projets et de superviser la mise en œuvre des projets sélectionnés).

développement dans les régions où les réseaux de PME sont relativement peu développés, et où les bases scientifiques et techniques sont insuffisantes. Dans certaines localités, il faudrait mettre davantage l'accent sur les besoins éducatifs fondamentaux.

L'accent mis de façon générale par les POR sur les objectifs de Lisbonne et leur intérêt variable eu égard à des réalités régionales différentes témoignent du niveau et de la variété des capacités institutionnelles d'une région polonaise à l'autre. Tandis que les agents publics régionaux ont généralement en commun un manque d'expérience dû au caractère récent de la décentralisation en Pologne, certaines régions (la Silésie par exemple) ont toujours bénéficié d'une degré d'autonomie institutionnelle relativement plus élevé, alors que d'autres régions (en particulier les régions orientales) sont longtemps restées enfermées dans une attitude passive vis-à-vis de l'administration centrale. Comme il est difficile à ce stade de modifier les

capacités institutionnelles héritées du passé, il existe au moins deux manières de s'assurer que la mise en œuvre de la politique régionale soit à l'avenir plus étroitement adaptée aux besoins régionaux : en consolidant la collaboration entre le secteur public et le secteur privé, et en renforçant l'emploi public local lui-même.

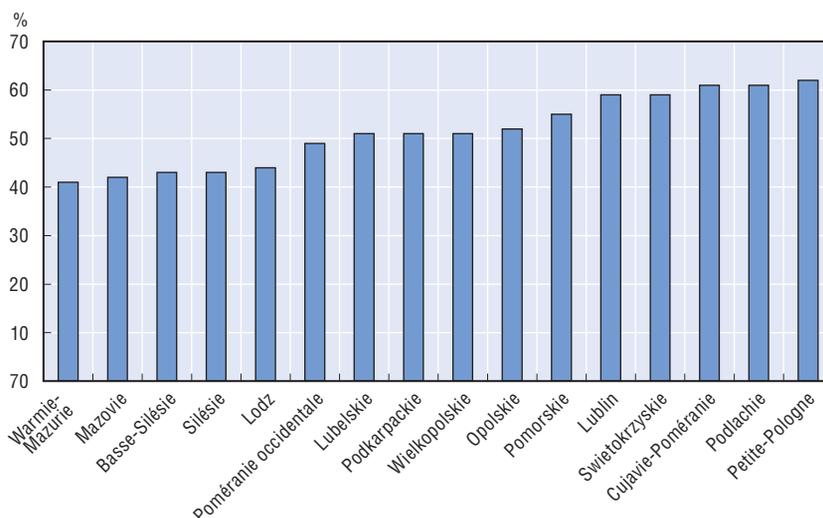
4.2. Renforcer la collaboration entre le secteur public et le secteur privé

Un élément essentiel permettant d'accroître l'efficacité de la politique régionale réside dans l'amélioration de la coopération entre les décideurs et le secteur privé. Les enseignements tirés des pays de l'UE montrent que la gestion des fonds communautaires est optimisée lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'une approche ascendante impliquant activement des acteurs locaux et privés (voir les travaux de recherche comparative dans *The Economist*, 2006). Dans le cas de la Pologne, il semble que l'absence de collaboration entre les acteurs publics et privés constitue un obstacle à l'utilisation effective du financement communautaire. Même si l'absorption peut varier rapidement dans le temps²⁸ et ne témoigne pas de l'impact des projets sur la compétitivité régionale à long terme, elle donne des indications sur la mise en œuvre des projets de l'UE. Les taux d'absorption (définis comme la part des versements perçus par les bénéficiaires finaux) sont très variables d'une région polonaise à l'autre (ils vont de 40 % dans la région de Varmie-Mazurie à 60 % dans celle de la Petite-Pologne) (graphique 3.7). Étant donné la grande complexité des procédures administratives (voir la section 3.5), il semble y avoir des avantages évidents à la collaboration entre les entreprises et les communes sur un petit nombre de grands projets conjoints par rapport à la présentation d'un plus grand nombre de petits projets individuels. Cependant, on s'étonne de constater que les taux d'absorption sont relativement faibles dans les grandes zones urbaines (Mazovie²⁹, Basse-Silésie, Haute-Silésie), ce qui laisse présager de la difficulté de la coopération entre les acteurs, plus particulièrement au niveau des projets liés aux infrastructures, au capital humain et à l'entrepreneuriat qui ont des procédures administratives plus complexes que les projets de développement rural, par exemple.

Au-delà du besoin d'accroître les taux d'absorption, le décalage entre des POR qui sont purement axés sur la compétitivité et les atouts régionaux existants tient souvent à un échange d'informations insuffisant entre les agents publics locaux chargés de l'élaboration des programmes, les entreprises qui font tourner l'économie locale, les universités qui génèrent le capital humain local et la société civile, ainsi que l'ensemble des parties prenantes qui contribuent à façonner l'environnement social local. À cet égard, la Pologne doit surmonter plusieurs obstacles spécifiques à la collaboration entre le secteur public et le secteur privé :

Graphique 3.6. Paiements effectués en pourcentage des crédits du PORI pour 2004-06

Total : 4.1 milliards d'euros



Source : Ministère du Développement régional, 2007.

Premièrement, il n'est pas facile de changer une longue tradition de méfiance mutuelle 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. En Pologne comme dans de nombreux anciens pays socialistes, tout type de coopération avec le secteur des entreprises est facilement interprété par les citoyens comme de la corruption ou du clientélisme (Swianiewicz, 2001). D'autre part, les entreprises et les ONG se sont montrées relativement peu intéressées par une participation plus étroite aux politiques de développement local, ce qui témoigne d'un manque de confiance dans les actions collectives de l'administration locale³⁰. La faible coopération entre le secteur public et le secteur privé polonais s'explique en partie par la prédominance de l'entrepreneuriat individuel, des habitudes individualistes bien ancrées, et le refus des obligations collectives. Même si l'effondrement du régime communiste en 1989 a été en grande partie dirigé par la société civile (en particulier par des syndicats tels que Solidarnosc)³¹, paradoxalement les acteurs sociaux ont été incapables de jouer un rôle fort dans la transformation institutionnelle du système depuis lors. Cela s'est traduit par une fragmentation inattendue du secteur privé (les chambres de commerce et les syndicats ayant peu de pouvoirs par exemple) et par l'absence d'un

intermédiaire puissant capable de parler d'une seule voix au nom du secteur privé et d'encadrer le dialogue entre le secteur public et le secteur privé.

Deuxièmement, les tentatives antérieures visant à améliorer la collaboration entre le secteur public et le secteur privé n'ont jamais abouti. Par exemple, des *Regional Development Agencies* (RDA)³² ont été créées pour promouvoir la croissance économique en facilitant la collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Toutefois, il s'est avéré très délicat de faire en sorte qu'elles aient suffisamment de poids pour promouvoir efficacement une coordination horizontale et verticale sans pour autant être la proie d'intérêts particuliers, mais pas suffisamment fortes pour « s'approprier » la question de la politique régionale et ainsi retirer leurs pouvoirs aux voïvodies et aux communes. Leur influence varie en réalité d'une région à l'autre; dans certaines régions, elles contribuent de façon déterminante au soutien au développement économique et à l'attractivité des régions (la Basse-Silésie par exemple), tandis que dans d'autres elles jouent un rôle beaucoup moins proactif en matière de développement. Les évaluations de l'utilisation des fonds en 2004-06 font également état d'une coopération défailante entre les acteurs publics et privés dans le cadre du système de gestion du PORI (Grosse, 2007). Des comités directeurs régionaux³³ ont été mis en place pour associer des acteurs extérieurs au secteur public au choix des projets dans le cadre du PORI, mais leur impact sur la conclusion des débats et le choix final des projets semble être resté marginal (Dabrowski, 2007).³⁴ En 2006, une vaste évaluation (réalisée par l'agence silésienne chargée de l'économie) portant sur le choix des projets de développement régional dans les 16 régions polonaises a débouché sur les trois principales conclusions suivantes : i) les critères de sélection des projets manquent souvent de clarté; ii) parfois les experts qui participent au processus de sélection ne sont pas suffisamment qualifiés; et iii) les représentants de la société civile ne sont pas invités à participer aux différentes étapes du processus de sélection.

L'instauration d'une confiance mutuelle entre les acteurs publics et les acteurs privés polonais est d'une importance primordiale pour la mobilisation des fonds communautaires au cours de la période 2007-13, mais aussi plus généralement pour le développement régional. Le rapprochement de la société civile et du secteur privé des organes de décision produit des avantages démocratiques et économiques en réduisant les asymétries d'informations dans des domaines d'action publique de plus en plus complexes et interdépendants, comme le développement régional. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne encourage les partenariats avec les acteurs privés et la société civile depuis le début de la politique de cohésion de l'UE, et leur a même donné une place plus importante dans le cadre pour la période 2007-13. Le renforcement actuel des pouvoirs régionaux et en particulier des responsabilités du maréchal³⁵ offre l'occasion de soutenir

la collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Cela pourrait se faire principalement de deux manières : accroître la collaboration public-privé dans les processus de planification, et renforcer les partenariats public-privé.

La collaboration public-privé dans les processus de planification demeure très formelle et légaliste en Pologne. Même si certaines communes organisent des consultations et des débats publics, très souvent la participation publique n'est considérée que comme une procédure facultative. Le cas de Varsovie est particulièrement intéressant à ce propos, car les autorités de la ville et les ONG sont peu disposées à coopérer. Plusieurs pays membres de l'OCDE ont tenté d'impliquer plus étroitement des acteurs privés dans les processus de planification (encadré 3.15). La Pologne pourrait s'inspirer d'expériences de ce type et les associer à des actions prometteuses dans certaines de ses régions, qui ont utilisé l'initiative communautaire JESSICA pour associer des acteurs publics et des acteurs privés dans le cadre de mesures de développement urbain durable par exemple³⁶.

Les partenariats public-privé (PPP) ne sont pas courants en Pologne, et ce pour différentes raisons. i) La Pologne a introduit la législation en matière de PPP en 2005³⁷, mais le cadre législatif a donné lieu à des procédures complexes, qui ne sont pas attrayantes pour les acteurs privés, ii) on sait peu de choses sur les PPP, en particulier dans le secteur public, et l'on accorde peu d'intérêt à leurs avantages potentiels et iii) la coordination des PPP au niveau de l'administration centrale est insuffisante. Très peu de projets menés dans le cadre de PPP ont vu le jour jusqu'à présent (autoroute A1 Gdańsk-Nowe Marzy de 90 km, autoroute A2 Konin-Nowy Tomyśl de 103 km, système de gestion de l'eau à Gdansk, par exemple). Les pouvoirs publics ont tenté de simplifier la procédure des PPP fin 2006 et ont adopté un nouveau projet de loi sur les PPP en juillet 2007, mais des tensions politiques ont interrompu les travaux du Parlement sur cette question. La mise en œuvre de PPP hybrides (c'est-à-dire utilisant des fonds de l'UE) est en cours d'examen eu égard aux priorités des programmes opérationnels cofinancés avec les fonds structurels et les Fonds de cohésion³⁸.

La Pologne a particulièrement besoin d'accroître l'utilisation des PPP. Non seulement peuvent-ils améliorer l'efficacité des dépenses et favoriser des économies d'échelle qui sont importantes pour le développement régional (encadré 3.16), mais ils pourraient également aider à assurer la mise en œuvre du programme opérationnel « Infrastructure ». De plus, les PPP faciliteront le regroupement des ressources supplémentaires dont les autorités publiques polonaises auront besoin pour réaliser des investissements d'infrastructure en dépit de frais d'entretien croissants. Enfin, ils aideront à financer le grand nombre de projets qui n'ont pas encore été mis en œuvre au-delà de la période budgétaire 2007-13 de l'UE (dont la phase d'exécution peut être prolongée jusqu'en 2015) (OCDE, 2008a). Dans le même temps, les PPP peuvent avoir une

Encadré 3.15. Exemples de participation publique aux processus de planification dans les pays membres de l'OCDE

La participation publique varie d'un pays à un autre, mais il est généralement admis qu'elle donne de la légitimité au plan final.

Aux **États-Unis**, l'aménagement du territoire est depuis longtemps encadré par des organismes de défense d'intérêts communs. Dans certaines zones comme la Silicon Valley, les coalitions de défense d'intérêts communs ont soutenu avec succès l'adoption de seuils de croissance urbaine. Dans d'autres zones, des groupes différents ont adopté ou élaboré des plans régionaux détaillés.

Au **Danemark**, le processus de planification commence par une consultation publique, laquelle débouche sur une proposition qui doit être réexaminée dans une enceinte publique. Cependant, les citoyens ont progressivement perdu tout intérêt pour ce processus. Les fonctionnaires chargés de produire le plan sont principalement des ingénieurs du génie civil, des architectes ou des métreurs agréés qui se concentrent généralement plus sur l'utilisation traditionnelle des terres que sur les perspectives de développement et de croissance. Les propositions restent bureaucratiques et doivent être simplifiées.

Au **Japon**, les conseils consultatifs (Shinji-Kai) jouent un rôle central. Ils sont composés de représentants de différentes institutions (chambres de commerce, associations de résidents, ONG, universitaires, fonctionnaires des hautes sphères de l'administration). La plupart de ces parties prenantes étant nommées par le maire, la composition des conseils consultatifs peut varier. Cependant, étant donné la nature relativement centralisée de l'administration au Japon et la culture dominante du consensus, les débats n'ont pas beaucoup d'impact sur la société et les questions sujettes à controverses sont la plupart du temps réglées par les différents niveaux de l'administration qui participent à la planification.

En **France**, une innovation importante introduite par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durables du territoire de 1999 a été l'obligation de créer des conseils de développement. Ces conseils sont des organismes consultatifs, qui regroupent les grands acteurs sociaux et économiques au sein d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération. Leurs principales activités consistent à approuver le projet d'agglomération et à donner suite au contrat d'agglomération. Ils ont été mis en place pour contribuer à favoriser la participation de la société civile (acteurs économiques, syndicats, associations à but non lucratif) à l'élaboration des politiques et des stratégies à l'échelle de la zone.

Sur la base du principe de la planification participative, les pactes territoriaux en **Italie** regroupent des acteurs publics et privés dans le but d'entreprendre des actions en faveur du développement local au niveau infranational. Les pactes territoriaux impliquent un grand nombre de secteurs, y compris l'industrie, l'agriculture, les services et le tourisme. Les partenaires incluent des autorités locales et des acteurs du développement local, mais les régions, les provinces et les institutions financières peuvent également être signataires. Les pactes territoriaux.

Encadré 3.15. Exemples de participation publique aux processus de planification dans les pays membres de l'OCDE (suite)

ont favorisé un processus d'apprentissage chez les parties prenantes eu égard aux problèmes communs à toutes les zones, et ont amélioré la compréhension mutuelle et le dialogue entre les employeurs et les syndicats, ainsi que la communication avec la société civile.

Source : OCDE, 2007b.

Encadré 3.16. PPP et développement régional

Le principal avantage financier des PPP est qu'ils répartissent les coûts et les risques des projets entre les secteurs public et privé, en exploitant le savoir-faire et les économies d'échelle existant dans le secteur privé et qui sont rarement mis à profit pour l'action publique. Les principaux risques associés aux PPP se rattachent aux asymétries de l'information d'une part, et des engagements pris par les différentes parties aux accords, d'autre part. Ces considérations doivent tenir compte des partenariats public-privé plus larges auxquels les différents acteurs locaux des projets de développement (qu'il s'agisse d'entités à but lucratif ou non) peuvent prendre part. Du point de vue de l'action publique, certaines questions essentielles demeurent :

- Les autorités publiques locales ont besoin d'orientations et, dans la mesure du possible, de procédures normalisées pour sélectionner et gérer les PPP. Ces besoins touchent non seulement au respect des dispositions réglementaires relatives à la concurrence mais aussi aux étapes à respecter pour identifier le meilleur partenaire, évaluer l'efficacité de l'option retenue pour le partenariat et diffuser des informations aux autres autorités régionales, entre autres.
- Les entreprises locales devraient participer aux PPP liés au développement local. En tant qu'utilisatrices de services collectifs, ces dernières connaissent leurs besoins en termes d'infrastructure, de formation, etc. Et en tant que prestataires de services, elles seront souvent plus soucieuses d'améliorer les résultats que d'autres acteurs impliqués de manière moins directe. Sans enfreindre les règles de la concurrence, il serait utile de leur apporter le soutien et l'aide nécessaires à cette participation. Cela s'avère d'autant plus important en ce qui concerne les PME. Une logique similaire devrait être appliquée aux groupes de citoyens et aux autres organismes à but non lucratif.

Source : OCDE (2005a), *Promouvoir la compétitivité des régions : Stratégies et gouvernance*, Paris.

série d'effets néfastes dont il faut tenir compte. Par exemple, les évolutions observées dans les pays membres de l'OCDE montrent que les pouvoirs publics ont tendance à conserver la plus grande partie des risques, en surprotégeant les investisseurs privés qui participent aux projets, ce qui va à l'encontre du concept de PPP lui-même. Une analyse coûts-avantages des PPP rigoureuse par rapport aux procédures de passation de marchés publics classiques devrait être réalisée, et les PPP devraient faire l'objet d'un examen au moins aussi minutieux que pour les dépenses classiques dans le processus budgétaire.

4.3. Renforcer l'emploi public local

La mise en œuvre concrète de la politique de développement régional exige l'encadrement de professionnels et d'un personnel de soutien qualifié. Cela vaut particulièrement en matière de politique de développement régional, celle-ci exigeant une solide capacité à gérer des outils d'action complexes et interdépendants, au vu des résultats qui souvent n'apparaissent qu'à moyen et long terme. Pour la Pologne, les difficultés résident dans la création d'emplois publics locaux suffisants permettant de faire face à des besoins croissants sur le plan de la gestion des fonds de l'UE, mais surtout dans le renforcement de manière plus systématique des aptitudes des fonctionnaires des administrations locales, en mettant en place un système de l'emploi public plus standardisé.

En Pologne, la part de l'emploi public est relativement modeste. Le Questionnaire pour la comparaison de l'emploi dans le domaine public entre les pays membres de l'OCDE indique que 13.3 % de la main-d'œuvre totale en Pologne est employée par l'administration (OCDE 2008f)³⁹, ce qui correspond à la part du Portugal, des Pays-Bas ou de l'Espagne. Ce chiffre est bien inférieur à celui de la France ou de la Finlande, où plus de 20 % de la main-d'œuvre est employée dans l'administration, et de la Suède et de la Norvège, où le taux s'élève à 30 %. En Pologne, 200 000 personnes étaient employées par le secteur infranational en 2005, ce qui représente 55 % de l'ensemble des employés du secteur public. Même si l'emploi public total a considérablement augmenté depuis 1999 (en raison de la création de nouveaux échelons d'administration et de l'accession à l'UE)⁴⁰, les nombreuses tâches additionnelles liées à la gestion des fonds communautaires (vérification des demandes de cofinancement et des demandes de versement, conclusion d'accords, contrôle des dépenses, comptabilité, etc.) peuvent exiger de la main-d'œuvre supplémentaire dans certaines régions. Étant donné les écarts de salaires importants entre les secteurs public et privé⁴¹, le système actuel de fonction publique doit offrir des incitations plus intéressantes afin de freiner la fuite des fonctionnaires vers le secteur privé, limiter la perte de la mémoire

institutionnelle et de continuité dans le secteur public, et attirer du personnel qualifié.

À cette fin, les mécanismes de recrutement et d'avancement doivent être améliorés dans le cadre d'un système de fonction publique homogène et transparent. L'absence d'un tel système fait apparaître un risque de politisation de la fonction publique qui paraissait maîtrisé avant l'adhésion à l'UE mais qui est réapparu deux années après, plus particulièrement dans le secteur public à l'échelon local et au niveau des cadres supérieurs (Banque mondiale, 2006). De multiples mesures destinées à rationaliser l'emploi public se sont traduites par l'adoption et l'abolition successives de textes de loi concernant la fonction publique, qui s'efforçaient notamment d'instaurer une forme de concours pour le recrutement aux postes de la haute fonction publique. Cependant, ces tentatives ont été interrompues et la création en 2005 d'une « réserve » de rechange de cadres supérieurs a peu de chances de répondre aux besoins de professionnalisme et d'efficacité accrus. Le gouvernement polonais a récemment émis comme priorité de premier plan la nécessité d'adopter de nouvelles réglementations en vue de créer une fonction publique plus standardisée aux niveaux central et local. Pour que la politique régionale puisse être mise en œuvre convenablement à tous les niveaux de l'administration, il est essentiel d'œuvrer à la création d'un système d'emploi public moins fragmenté, doté de processus de recrutement, d'évolutions de carrière, de perspectives de promotion et de mobilité plus clairs.

Des améliorations des capacités locales pourraient découler :

- *d'une orientation des programmes de formation vers des compétences pratiques (pour faciliter le travail au quotidien concernant la planification et l'application opérationnelle de stratégies de développement) ;*
- *l'adoption de systèmes de gestion des performances permettant d'améliorer le suivi des performances individuelles et collectives. À ce stade, il n'est pas recommandé de mettre en place des éléments de rémunération liée aux performances, mais plutôt des primes d'équipe ou des incitations à l'avancement, afin d'éviter les risques de conflit d'intérêt ;*
- *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) ;*
- *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 et les projets de création de plates-formes électroniques entièrement intégrées doivent être poursuivis).*

Les trois priorités relatives aux employés chargés de la gestion des fonds de l'UE fixées par l'administration centrale vont déjà dans la bonne direction : i) veiller à ce qu'il y ait suffisamment de postes dans l'administration publique, ii) augmenter les salaires des employés qui travaillent sur les fonds structurels de l'UE (l'augmentation des salaires a commencé en 2006, et le budget de l'UE en matière d'assistance technique sera utilisé pour les financer à la place des fonds nationaux) et iii) proposer à ces employés des formations adaptées (encadré 3.17).

Encadré 3.17. La politique de formation en rapport avec la gestion des fonds de l'UE

Au titre du cadre communautaire d'appui 2004-06, la stratégie intégrée en matière d'activités de promotion et de formation visait à développer et à coordonner les formations à la gestion des fonds structurels de l'UE. Le processus de formation comportait deux axes principaux : i) formation destinée à l'administration centrale et régionale participant au processus de gestion, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des fonds structurels ; ii) formation pour les bénéficiaires de programmes opérationnels particuliers.

Les activités de formation destinées à l'administration impliquée dans le processus de mise en œuvre des fonds ont été menées principalement dans le cadre d'accords de jumelage, mais aussi de composantes d'assistance technique dans les programmes opérationnels, et du programme opérationnel Assistance technique. Les autorités de gestion sont chargées d'élaborer, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi des différents plans de formation.

Profitant de la possibilité de collaborer avec des experts venus d'Allemagne, de France et du Royaume-Uni dans le cadre d'accords de jumelage, l'autorité de gestion du cadre communautaire d'appui a organisé une série de formations portant sur des sujets tels que l'évaluation et l'élaboration des projets, la recevabilité des coûts, l'information et la promotion, et l'aide publique. À la fin de l'année 2004, environ deux mille employés avaient été formés. Dans le même temps, les employés se sont vu offrir une nouvelle possibilité de poursuivre leur formation auprès d'experts étrangers. En novembre 2004, une série de sessions de formation (générale et spécialisée) a été validée pour les employés de l'autorité de gestion du cadre communautaire d'appui, l'autorité de gestion du programme opérationnel Assistance technique, l'unité de suivi et de contrôle, et les autres institutions recensées dans le programme opérationnel Assistance technique.

5. Améliorer l'efficacité et assurer le suivi des performances en matière de développement régional

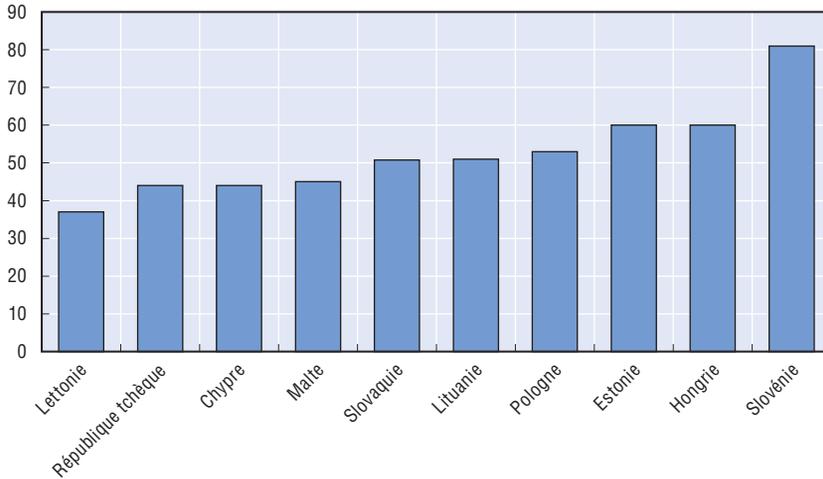
La Pologne est confrontée à une double difficulté : il lui faut absorber les afflux importants de fonds de développement régional dans un délai relativement court, optimiser l'utilisation de l'argent et améliorer le suivi des performances pour assurer le meilleur contrôle qui soit. Les fonds de l'UE offrent à la fois une perspective très intéressante d'évolution institutionnelle (meilleure coordination au niveau central et entre les échelons de l'administration) et une occasion d'optimiser les dépenses publiques et l'administration publique. La présente section examine la question de la responsabilité en tant que moyen d'améliorer l'efficacité de la politique de développement régional. Elle étudie dans un premier temps les possibilités de simplification du cadre administratif et réglementaire. Ensuite, elle analyse les possibilités d'amélioration du suivi des performances et de réforme des procédures budgétaires.

5.1. Simplifier les cadres administratifs et réglementaires

La manière dont les fonds de l'UE ont été absorbés par la Pologne au début de l'année 2008 offre un tableau assez positif. En mai 2008, 85,6 % du total des fonds structurels alloués à la Pologne pour la période financière 2004-06 avaient été absorbés (c'est-à-dire versés aux bénéficiaires finaux). Après un démarrage lent en 2004, le taux d'absorption des fonds s'est amélioré régulièrement depuis 2006 et a connu une progression plus rapide en 2007 et 2008. La première phase a été lente, le programme relatif aux transports par exemple n'ayant dépensé, en 2006, que 15,8 % du budget alloué. D'autres programmes – tels que ceux consacrés au développement rural – ont mieux démarré. Au milieu de l'année 2007, la Pologne avait absorbé la moitié des fonds structurels alloués pour 2004-06, plus que la République tchèque et la Hongrie, mais moins que des pays plus petits comme l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie (graphique 3.8). Même si la mobilisation des fonds structurels a bien progressé, la situation s'est révélée plus complexe en ce qui concerne l'absorption du fonds de cohésion, dont seulement 27 % avait été absorbé en juin 2007. Toujours est-il que l'absorption du fonds de cohésion s'est significativement améliorée en un an, pour atteindre 42,7 % en mai 2008 (ministère du Développement régional, 2008).

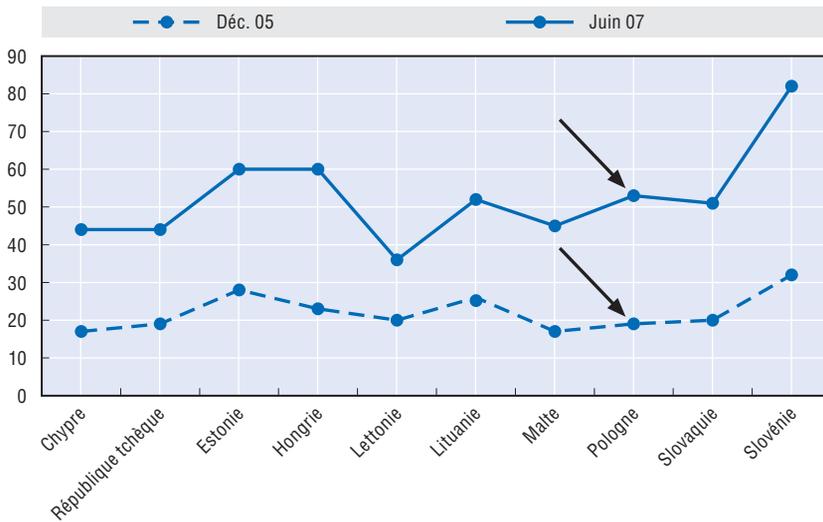
Même si la Pologne a fait des progrès significatifs en ce qui concerne la mobilisation des fonds de l'UE, des difficultés importantes demeurent, si l'on tient compte de l'ampleur des crédits alloués pour 2007-13 (bien plus élevée que pour 2004-06) et les courts délais impartis pour leur absorption. Trois types d'obstacles principaux s'opposent à l'utilisation efficace des fonds : les possibilités de cofinancement, l'existence de projets pouvant y prétendre et

Graphique 3.7. **Absorption des fonds de l'UE par les nouveaux membres (juin 2007) [en pourcentage des fonds utilisés]**



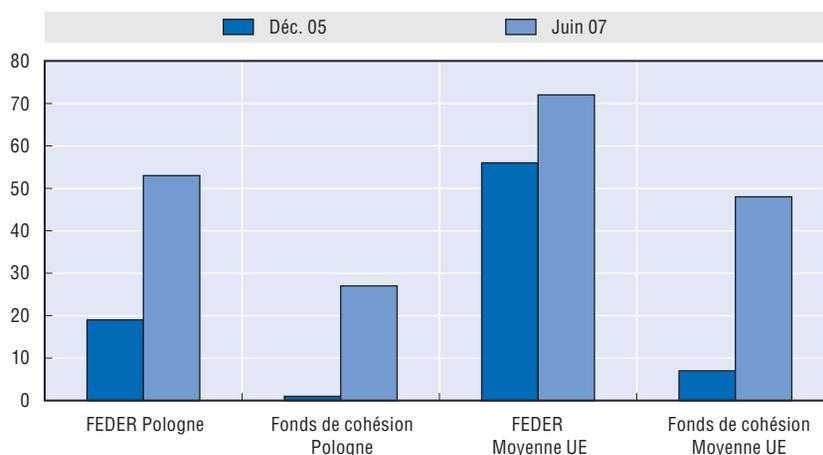
Source : Ministère du Développement régional, 2007.

Graphique 3.8. **Absorption du FEDER 2004-06 par les nouveaux États membres (en % des fonds utilisés)**



Source : « La mise en œuvre des Fonds structurels en Pologne – Défis pour 2007-13 », présentation du Parlement européen, 12 septembre 2007.

Graphique 3.9. **Absorption du FEDER et du fonds de cohésion (en % des fonds utilisés)**



Source : « La mise en œuvre des Fonds structurels en Pologne – Défis pour 2007-13 », présentation du Parlement européen, 12 septembre 2007.

les capacités administratives⁴². Un quatrième type est lié aux services, à la main-d'œuvre, aux pénuries d'aptitudes et de compétences dans des secteurs clés (construction).

- **Possibilités de cofinancement.** Jusqu'à présent, cela n'a pas posé de problème en Pologne. Cependant, certains experts ont prévenu que les gminas rurales de Pologne orientale pourraient être confrontées à des difficultés de cofinancement après 2010, en raison de leur autonomie fiscale limitée.
- **Existence de projets pouvant prétendre au cofinancement.** La situation de Pologne est relativement bonne en termes d'élaboration des programmes que l'UE accepte de financer, avec un taux de soumission de projets par des administrations locales et des sociétés privées qui est élevé et en augmentation. En Pologne, les demandes des communes relatives à des projets d'infrastructure locaux ont été extrêmement nombreuses, et seuls 40 % des projets qui présentaient les caractéristiques requises ont pu bénéficier d'un financement. Le nombre de demandes était deux fois supérieur au nombre de contrats signés en 2004-06, et il devrait augmenter en 2007-13.
- **Capacités administratives.** La mise en œuvre des projets et les versements aux bénéficiaires finaux sont bien plus lents, même si l'on a pu constater quelques améliorations tout au long de l'année 2006. À la suite de la création du ministère du Développement régional, le rythme d'absorption s'est accéléré ; 9 % de l'enveloppe globale pour 2004-06 avaient été versés en février 2006. Les problèmes principaux de mise en œuvre sont liés à des

capacités insuffisantes au niveau local pour la gestion d'un grand nombre de projets (personnel insuffisant, formation inadaptée), à des procédures bureaucratiques complexes et à un manque de souplesse dans l'utilisation des fonds qui ont ralenti le processus. De plus, les règles relatives aux fonds ne sont pas toujours les mêmes, et certaines sont plus rigides que d'autres. Par exemple, le Fonds social européen est plus complexe à gérer, et la mobilisation des fonds de ce mécanisme est lente.

- **Pénuries de compétences dans les industries clés et insuffisance des services de soutien disponibles.** Les capacités limitées des services et les pénuries de compétences (responsables de la planification, architectes, ingénieurs, experts en environnement, juristes, comptables) ainsi que la disponibilité des sociétés de construction ralentissent également la mobilisation des fonds, notamment en ce qui concerne le développement de l'infrastructure.

Des procédures administratives longues

Des procédures administratives longues ont constitué des obstacles majeurs à la mise en œuvre de projets cofinancés par l'UE. 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. Ces dernières sont trop longues et trop réglementées, en dépit de certaines améliorations intervenues ces dernières années. La loi de 2004 sur la passation de marchés publics vise à garantir aux entreprises de l'UE un accès équitable aux marchés publics polonais. Elle a simplifié les procédures de passation de marchés publics portant sur des marchés d'un montant inférieur à 60 000 euros (sans appels et réclamations). Un amendement voté en 2006 a encore simplifié les procédures en faisant passer de 6 000 à 14 000 euros le seuil au-dessus duquel la loi s'applique. La législation en matière de passation de marchés publics doit être réformée davantage, notamment pour limiter l'abus des procédures d'appel et pour simplifier la délivrance de permis de construire et les évaluations en termes d'impact sur l'environnement (OCDE, 2008a).

La réduction de la charge administrative liée à la collaboration public-privé en Pologne doit être une priorité puisque la déréglementation a été limitée depuis l'accession à l'UE. Les barrières administratives restent importantes si on les compare à celles d'autres pays d'Europe centrale ou orientale. De même, il faut beaucoup plus de temps qu'ailleurs pour obtenir des licences, déclarer un bien ou exécuter un contrat (Forum économique PECO, 2007). Selon le rapport « La pratique des affaires » 2006 de la Banque mondiale, l'exigence de capital minimum pour créer une entreprise en Pologne est près de quatre fois plus importante (par rapport au revenu par tête) que dans le reste de la région. La qualité de la réglementation au niveau local peut également être améliorée. Outre le fait que cela réduira les

lourdeurs réglementaires, en particulier pour les petites entreprises, le renforcement de la responsabilité et des mécanismes de transparence limitera les risques de corruption.

Les procédures bureaucratiques ont considérablement rallongé le processus de mobilisation des fonds de l'UE. Pour déposer une demande de fonds, il faut fournir quantité de pièces. Par exemple, une ONG qui demande un financement dans le cadre d'un programme de formation doit soumettre une dizaine de pièces et si le projet est élaboré en partenariat, tous les partenaires doivent fournir le même nombre de pièces (Dabrowski, 2007). Par conséquent, la préparation des documents nécessaires au dépôt d'une candidature est une véritable gageure, en particulier pour les petites PME et les ONG. De plus, le processus est fréquemment bloqué en raison d'une règle selon laquelle une objection peut déboucher sur un contrôle qui peut prendre plusieurs mois (Dabrowski, 2007).

Enfin, le système de gestion et de contrôle des fonds structurels a contribué aux retards dans la mise à disposition des fonds. Même si la Pologne respecte les exigences fixées par la Commission européenne, le système a été critiqué pour sa complexité en 2004-06: les procédures de gestion et de contrôle financier adoptées pour les programmes opérationnels étaient lourdes et introduisaient des devoirs que le droit communautaire n'exigeait pas (NKU, 2006). Cela s'est traduit, dans la pratique, par des retards dans l'utilisation des fonds structurels par les bénéficiaires finaux⁴³.

Aide publique

Les processus longs de prise de décision pour l'élaboration des plans d'aide publique, qui déterminent le montant de l'aide régionale, ont également été critiqués. Comme nous l'évoquions au chapitre 2, la Pologne, qui est le plus grand des nouveaux États membres, a également les dépenses d'aide publique les plus importantes par rapport à ce que définit la politique de la concurrence de la CE, même si ces dépenses sont en baisse⁴⁴. L'aide publique est l'une des composantes les plus compliquées des dépenses publiques polonaises. L'intensité des aides de l'État varie de 40 à 50 % en fonction des régions (pour la Mazovie, le maximum sera réduit, pour passer à 30 % après le premier janvier 2011). Cependant, pour la première période financière (2004-06) comme pour la période actuelle (2007-13) il y a eu des retards dans l'élaboration des plans d'aide publique. Pour la période 2004-06, les activités qui contiennent des éléments d'aide publique ont été identifiées assez tard. La nécessité d'élaborer des programmes d'aide⁴⁵ pour réglementer l'octroi de l'aide publique, leur notification à la Commission européenne, et enfin des procédures de longue durée pour l'acceptation des programmes d'aide par la Commission européenne, sont autant d'éléments qui ont retardé le lancement des activités, et par conséquent la mise en œuvre de projets

impliquant une aide de l'État. Pour la période 2007-13, le plan des aides publiques n'est pas encore disponible. Par conséquent, il est impossible pour les entreprises et les investisseurs privés de planifier des investissements, et les appels d'offres sont retardés. Cela se traduit par de longs retards d'investissement, qui ont de fortes répercussions sur l'économie locale. Certaines autorités locales ont indiqué que ce problème était le principal obstacle à la mise en œuvre de projets cofinancés par l'UE. Un autre problème important est lié au fait que l'administration sera extrêmement sollicitée lorsque le cadre légal de l'aide publique sera prêt et les appels d'offre lancés.

5.2. Améliorer la responsabilité à l'égard des résultats et des performances

La suppression des obstacles administratifs est capitale, mais elle doit s'accompagner d'un renforcement de la confiance, qui est un élément déterminant dans la coopération public-privé. La responsabilité peut être difficile à mettre en œuvre en raison de la complexité de la politique régionale et des nombreuses relations nécessaires pour atteindre ces objectifs (OCDE, 2007e). Pour améliorer la responsabilité, les pays membres de l'OCDE ont de plus en plus recours à des systèmes de suivi *ex ante* et *ex post* et à l'évaluation de la politique régionale. Le suivi des performances/de l'impact de la politique régionale est un outil essentiel pour le partage d'informations entre les niveaux de l'administration, pour aider les acteurs locaux à faire part de leurs connaissances, et pour renforcer la confiance. Même si de nombreux pays ont mis au point des systèmes de suivi des performances de plus en plus sophistiqués – s'agissant de la politique régionale et d'autres domaines d'action – il est important de garder à l'esprit qu'il n'existe pas de modèle unique, et qu'une certaine souplesse de mise en œuvre est nécessaire. Il faut gérer les attentes à l'égard de ce type de systèmes, et il est important de ne pas oublier que les moyens comptent au moins autant que la fin (OCDE, 2008d).

Du suivi et du contrôle à l'importance accordée aux performances et à l'impact

La Pologne a fait des progrès considérables depuis 2004 en créant des systèmes de suivi des performances pour les programmes sectoriels et régionaux⁴⁶. Le système d'évaluation et de suivi de la politique de développement régional s'appuie sur les éléments exigés et recommandés par la Commission européenne (CE) en matière de suivi et d'évaluation des fonds structurels et de cohésion. Étant donné que la très grande majorité de fonds destinés au développement régional vient de l'Union européenne, il serait utile pour la structure et le fonctionnement du système de suivi et d'évaluation de fournir des informations pouvant être utilisées pour garantir la responsabilité au niveau de l'UE. Toutes les évaluations au titre du CRSN et des programmes

opérationnels sont réalisées par des évaluateurs extérieurs indépendants. La principale priorité de la CE est la capacité à mesurer chaque année les avancées réalisées en direction des objectifs : il ne s'agit pas de distribuer des sanctions ou des récompenses si les objectifs ne sont pas atteints.

Le système d'évaluation de la CE pour 2007-13 a évolué vers un système légèrement plus souple que celui de la période 2000-06. Des modifications importantes ont été introduites pour les évaluations réalisées par les États membres pendant la mise en œuvre des programmes. Le passage d'un principe d'évaluation à mi-parcours à une évaluation plus axée sur la demande (continue) – souple sur le plan de l'éventail des thèmes, de la méthodologie et du calendrier – reflète ces changements. Le but est de mieux tenir compte des résultats des évaluations lors de la prise de décision. Le but principal de l'évaluation continue est de suivre, sans interruption, la mise en œuvre et l'exécution d'un programme et les modifications de l'environnement externe, afin de mieux comprendre et analyser les résultats atteints et les avancées en direction d'objectifs à plus long terme, et également recommander, si nécessaire, des actions correctives. Une évaluation réalisée en cas de dérive significative par rapport aux objectifs initialement fixés peut arriver trop tard pour que les informations qui en résultent servent à la prise de décisions. Par conséquent, la CE recommande l'élaboration d'un plan et de programmes d'évaluation réguliers.

La Pologne est consciente du fait que sa position de principal bénéficiaire des fonds structurels de l'UE pour la période 2007-13 la contraint à faire preuve de bonnes performances. Elle a entrepris de renforcer son système de suivi et d'évaluation, et elle est l'un des États membres de l'UE qui a le plus avancé 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. Les fonds d'assistance technique ont été utilisés pour former les régions et les bénéficiaires des fonds de projets pour améliorer leurs connaissances et leurs aptitudes dans ce domaine. La Pologne a également bénéficié de l'assistance de l'unité d'évaluation de l'investissement public (UVAL) du ministère italien du Développement économique.

En Pologne, le système de suivi et d'évaluation du développement régional comporte deux grands éléments :

- Le suivi de programme se concentre sur la réalisation des objectifs stratégiques et provisoires définis dans le programme (suivi de l'exécution) et l'absorption totale des fonds alloués par l'UE (suivi financier). Les progrès réalisés et la mise en œuvre concrète sont mesurés à l'aide d'indicateurs physiques et financiers spécifiés dans les différents programmes. L'accent est mis sur les indicateurs de résultats. Le suivi des programmes cofinancés par les fonds structurels et de cohésion est réalisé par les autorités de

gestion et les comités de suivi qui sont nommés pour chaque programme. Le système informatique SIMIK (système d'information pour le suivi et le contrôle des fonds structurels et de cohésion) doit servir à suivre les avancées financières et concrètes de la mise en œuvre.

- L'évaluation du développement régional cofinancé par les fonds structurels et de cohésion de l'UE se fait à deux niveaux : le Cadre de référence stratégique national (CRSN) pour 2007-13 et les programmes opérationnels. L'évaluation du CRSN est assurée par l'unité nationale d'évaluation, tandis que celle des différents programmes opérationnels est réalisée par les unités d'évaluation de leurs autorités de gestion respectives. Pour la période de programmation actuelle (2007-13), les compétences liées à l'évaluation ont été déléguées au niveau régional⁴⁷ (16 autorités de gestion pour les programmes opérationnels régionaux) du fait de la décentralisation du système de mise en œuvre des fonds structurels en Pologne.

Le système de suivi et d'évaluation polonais comporte des éléments descendants (*top-down*) et ascendants (*bottom-up*). L'administration nationale se charge du choix des indicateurs et des objectifs pour le CRSN et de la coordination de la collecte de données au niveau des programmes opérationnels nationaux et régionaux. Le niveau régional produit des informations, choisit des indicateurs et fixe des objectifs pour les POR. Dans certaines régions, les processus de suivi sont réalisés en collaboration avec les autorités de gestion afin d'améliorer la qualité et la pertinence des données et des objectifs. Dans d'autres régions, la participation des responsables des programmes a été plus réduite.

L'adoption d'une réserve de performance peut encourager de meilleures performances, mais il faut des critères clairs pour pouvoir définir les conditions au titre desquelles elle sera octroyée à des programmes réussis. Des plans prévoient la mise en œuvre d'une réserve de performance de 3 % en Pologne en rapport avec les évaluations de programmes qui doivent avoir lieu en 2011. Cela permettra d'identifier les programmes qui obtiennent les meilleurs résultats. Cependant, on ne sait pas encore vraiment si des évaluations spécifiques seront réalisées, et aucun critère *ex ante* pour l'affectation de la réserve n'a été établi, ce qui n'offre aucune indication claire sur les conditions d'octroi. Les acteurs ont besoin de connaître à l'avance les règles du jeu, sans quoi le caractère incitatif de la réserve sera probablement limité. Dans l'UE, l'expérience en matière d'utilisation de la réserve de performance introduite entre 2000 et 2006 indique également que, même si elle peut permettre d'accroître la transparence et les comparaisons entre différents projets, elle peut également ajouter de nouvelles obligations administratives qui peuvent donner lieu à des coûts supérieurs aux bénéfices (encadré 3.18).

Encadré 3.18. **Expérience de l'UE : la réserve de performance communautaire (2000-06)**

Adopté pour la première fois au cours de la période de programmation 2000-06, le mécanisme de la réserve de performance communautaire avait pour objectif une meilleure gestion des programmes et une optimisation des dépenses de fonds. La performance était mesurée suivant trois ensembles de critères représentant trois aspects différents de la mise en œuvre du programme : efficacité, bonne gestion et mise en œuvre financière.

Le mécanisme consistait à conserver une part (4 %) des ressources budgétaires totales mises à la disposition du programme (celles de la Communauté ainsi que le cofinancement national) et à l'utiliser pour récompenser les programmes les plus concluants, évalués sur la base d'indicateurs de performance physiques et financiers reflétant les critères ci-dessus.

La mise en œuvre du mécanisme se caractérisait par quatre étapes : le choix et la quantification des indicateurs de performance, le suivi annuel, l'identification des programmes concluants, et l'octroi de la réserve de performance.

Tandis que l'évaluation était assurée par les États travaillant en étroite collaboration avec la Commission, l'octroi réel, à compter du 31 mars 2004, a été confié à la Commission européenne, et a été réalisé avec l'aide des États membres.

Il est difficile de procéder à des évaluations générales du mécanisme, car il a été perçu et géré très différemment d'un État membre à l'autre. Cependant, il semble qu'il ait permis de favoriser le renforcement des aptitudes aux bonnes pratiques de gestion, même si cela s'est produit de manière assez fragmentée et aléatoire. Il a poussé des régions à s'assurer que l'argent était effectivement dépensé, que les évaluations étaient réalisées (à temps), et que des systèmes de suivi et de contrôle financier étaient mis en place. Par ailleurs, il a également contribué à rendre le processus de sélection des projets qui soit progressivement transparent. Un autre résultat positif du mécanisme a été sa contribution au renforcement du partenariat entre la Commission et les États membres (les régions ne participaient pas directement). La Commission européenne a applaudi l'attitude positive des États membres par rapport à la subordination de la dotation financière aux performances (CEC, 2004b).

Des évaluations positives réalisées par quelques autorités de gestion (Sachsen Anhalt, Royaume-Uni par exemple) ont validé la contribution du mécanisme à de meilleures performances grâce à une transparence accrue et aux comparaisons entre différentes interventions. En revanche, la philosophie qui sous-tend le mécanisme a été examinée en Autriche (*Niederosterreich*) où on a estimé que la promotion de la concurrence entre les programmes ne convenait pas vraiment à l'approche traditionnelle de l'Autriche, qui privilégie le consensus en matière de prise de décision.

Encadré 3.18. **Expérience de l'UE : la réserve de performance communautaire (2000-06) (suite)**

En termes de conditions pratiques de mise en œuvre du mécanisme, certaines objections ont été formulées par les régions quant au choix des indicateurs et des objectifs. Les régions ont souvent eu des difficultés à définir des indicateurs clairs et mesurables. Elles estimaient que les indicateurs financiers, en particulier, faisaient double emploi avec l'objectif de la règle de désengagement. Les indicateurs de gestion, eux, étaient jugés trop peu sophistiqués et trop faciles à atteindre. Enfin, les indicateurs d'efficacité, bien qu'utiles en principe, étaient parfois trop difficiles à évaluer parce que cela intervenait trop tôt dans le processus de programmation. Plusieurs exemples illustrent combien il est important de convenir à l'avance d'indicateurs et d'objectifs précis.

Le manque de souplesse du mécanisme a souvent été critiqué. Selon certains observateurs, il s'agissait d'un instrument innovant mais également source d'incertitude. Par exemple, le fait que le mécanisme ait de nombreuses versions différentes, avec des indicateurs et des objectifs différents en fonction des programmes et des priorités, pourrait avoir remis en cause l'objectif de transparence prôné par la Commission européenne. La complexité pourrait avoir été l'inconvénient unique mais le plus gênant du mécanisme, capable, cette fois encore, de nuire à la transparence.

Source : CEC (2004).

Si l'on regarde l'avenir, la Pologne devra relever toute une série de défis pour mettre en place et utiliser un système de suivi et d'évaluation qui soit efficace.

- *Établissement des objectifs* – Comme de nombreux pays, la Pologne a quelques difficultés à définir des objectifs réalistes en matière de politique régionale. L'établissement des objectifs devrait s'améliorer avec le temps, à mesure que des données plus nombreuses et de meilleure qualité deviendront disponibles et que les responsables et les planificateurs acquerront de l'expérience en matière de programmation.
- *Des aptitudes insuffisantes* – Au démarrage de la dernière période de programmation (2004-06), il n'existait qu'une infrastructure réduite pour le suivi et l'évaluation de la politique de développement régional. Le système qui existe aujourd'hui est par conséquent relativement nouveau. La production, la collecte, l'utilisation de données et les capacités d'évaluation sont encore en cours de perfectionnement aux niveaux national et régional.
- *Coordination entre les niveaux de l'administration* – Tandis que les responsabilités en matière de suivi et d'évaluation sont affectées à

différents niveaux de l'administration, les stratégies descendantes et ascendantes ne sont pas toujours coordonnées. Les objectifs du CRSN, par exemple, n'ont pas nécessairement de rapport avec les objectifs régionaux.

- *Disponibilité des données* – Les bureaux régionaux ont des difficultés à obtenir des informations auprès du bureau des statistiques nationales car certaines données n'existent pas, comme un recensement économique. De ce fait, il est difficile de suivre les performances de certains investissements (comme le tourisme en pourcentage de l'économie régionale).
- *Utilisation des données* – Les données produites pour le suivi de la politique régionale servent de point de départ aux discussions, mais en dehors de cela elles semblent n'avoir qu'un très faible impact sur la prise de décision, et ne sont pas intégrées au processus budgétaire en tant qu'éléments informatifs (vérification auprès de l'équipe locale).

L'un des principaux problèmes du système de suivi est lié aux difficultés rencontrées par la Pologne lors du lancement du système informatique SIMIK pour le suivi des fonds par le ministère des Finances. La mise en place du système SIMIK a commencé en 2002 mais le système ne fonctionnait toujours pas en 2005, et ce, bien que les fonds de l'UE aient déjà été alloués. Cela s'est traduit par un coût supplémentaire pour les institutions participant à la mise en œuvre des programmes opérationnels. Par exemple, l'Agence polonaise pour le développement des affaires (PARP) a mis au point un système de substitution afin d'assurer le suivi des demandes de cofinancement soumises par les bénéficiaires, qui a coûté 394 000 PLN. De nouveaux retards dans la mise en œuvre du système SIMIK peuvent avoir un impact sur les fonds alloués à la Pologne pour 2007-13; en effet, pour verser les fonds, la Commission européenne exige une évaluation positive du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des différents programmes opérationnels, à laquelle le système informatique contribue.

La politique de cohésion a beaucoup favorisé l'introduction de systèmes d'évaluation et de suivi. Si ces systèmes restent concentrés sur les politiques publiques liées à la politique de cohésion de la CE, il faudrait les étendre progressivement à chacune des politiques publiques en Pologne, au-delà des sphères financées dans le cadre de la politique européenne de cohésion.

5.3. Optimisation des dépenses et budgétisation pluriannuelle

Outre le suivi des performances liées aux fonds de l'UE, la Pologne devrait mettre davantage l'accent sur les résultats et la qualité des services fournis par les administrations locales, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation. Cela permettrait aux administrations locales de mettre au point des méthodes de gestion plus rentables. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, le suivi des performances des établissements scolaires pourrait

être mieux assuré et les résultats pourraient être intégrés dans le processus budgétaire, pour information. Le niveau de qualité pourrait ainsi être récompensé. Dans les cas où les normes nationales sont considérées comme majeures, des subventions liées aux performances, qui seraient subordonnées à la réalisation de certains niveaux de service ou d'améliorations des performances, pourraient être instaurées. Parmi les différents outils qui sont utilisés par les pays membres de l'OCDE, les systèmes d'indicateurs permettant de mesurer et de suivre l'offre de service au niveau sous-central ont gagné en importance. Le choix des objectifs que le système d'indicateurs servira (l'évaluation comparative des performances, la promotion des meilleures pratiques, l'amélioration de la qualité des services, la promotion de la responsabilité, etc.) détermine le type d'indicateurs utilisés (OCDE, 2008e).

De plus, l'impact des transferts financiers en provenance de l'UE dépend non seulement de la capacité d'un pays à mobiliser les fonds de manière efficace, mais aussi de l'optimisation des dépenses. Les fonds de l'UE devraient être soumis à la même discipline que les autres ressources de l'administration, à l'aide d'objectifs clairement définis et de besoins classés par ordre de priorité (OCDE, 2006b). Dans la mesure où il n'existe pas de budgétisation pluriannuelle en Pologne, l'utilisation des fonds de l'UE a été décidée séparément de celle des ressources de l'administration dans le CRSN, avec la coopération de la Commission européenne. De ce fait, certaines dépenses qui avaient été décidées peuvent présenter une priorité relativement faible, du fait de la modicité globale du budget (OCDE, 2006b). Les fonds soumis au concept d'« additivité » doivent être utilisés pour financer les nouvelles dépenses hautement prioritaires. Le fait que les dépenses soient financées par les fonds de l'UE et que certains fonds ne puissent être utilisés pour financer des dépenses existantes ne doit pas être une raison pour entreprendre des dépenses qui ne sont pas d'une haute priorité ou dont les objectifs ne sont pas clairs (OCDE, 2006b).

Les autorités polonaises doivent de plus en plus se tourner vers un cadre budgétaire pluriannuel. Il n'existe pas de budget pluriannuel en Pologne, hormis certaines dispositions limitées qui concernent les fonds de l'UE et qui ont été introduites en 2006 (horizon à trois ans). Ces dispositions de budgétisation pluriannuelle ne sont pas transposées au niveau régional. Ainsi, la question concernant la meilleure façon de combiner le système de budgétisation centralisée et les budgets des administrations locales demeure. La coordination de la planification budgétaire entre les différents niveaux d'administration doit être améliorée⁴⁸. Non seulement la budgétisation pluriannuelle réduira-t-elle l'incertitude inhérente au processus de planification, mais elle peut aider à garantir la continuité sur le moyen et long terme, en particulier pour les communes dont les cycles électoraux sont courts. Elle peut également augmenter les chances des modes de suivi et

d'évaluation qui sont appropriés pour les projets dont les résultats se concrétiseront plus tard, ce qui donne plus d'importance à la planification et aux investissements étayés par des évaluations d'impact. Compte tenu des énormes difficultés que pose l'afflux de fonds de l'UE, l'évolution du système des finances publiques polonaises semble encore trop lente.

Enfin, l'amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique régionale passe par une coopération public-privée accrue, la simplification du cadre administratif et réglementaire, en particulier les procédures de passation de marchés publics et les partenariats public-privé. Il ne faut pas mettre uniquement l'accent sur l'absorption rapide des fonds, il faut aussi dans une plus large mesure se concentrer sur le suivi de la performance et de l'impact de la politique régionale. La Pologne a fait des progrès satisfaisants en ce sens, en mettant au point une infrastructure sophistiquée pour le suivi des performances pour 2007-13. Cependant, son impact dépendra en grande partie de l'identification des objectifs et d'une coordination entre les différents niveaux de l'administration adaptés, ainsi que d'une collecte de données améliorée. L'impact des indicateurs de performances dépendra également de la manière dont ils sont utilisés dans le processus de prise de décision, qui jusqu'à présent semble limité. De plus, même si l'introduction d'une réserve de performance peut sembler un élément positif, son impact dépend beaucoup de la transparence de ses critères d'utilisation. Enfin, il est nécessaire de passer à une budgétisation pluriannuelle pour la politique régionale, les dispositions étant trop limitées dans le contexte actuel, et de mieux coordonner les processus budgétaires au niveaux centraux et locaux.

Notes

1. Dans le présent chapitre (et tout au long de l'étude), les termes *voivodship* et région, communes et *gminas* sont utilisés comme synonymes. Sauf indication contraire, le terme *voivodship* fait référence à l'administration régionale, et non à l'office de voïvodie (préfet).
2. Il s'agit de l'éducation jusqu'à l'enseignement supérieur, des services sociaux, des services et réseaux d'utilité publique locaux, des services publics de santé de base et du logement.
3. Il existe 307 *gminas* urbaines (*gminy miejskie*), 580 *gminas* rurales-urbaines (*gminy miejsko-wiejskie*) et 1 591 *gminas* rurales (*gminy wiejskie*). L'autonomie des *gminas* est inscrite dans la Constitution polonaise.
4. Entités budgétaires, fonds affectés, institutions culturelles et équipements de santé infranationaux indépendants.
5. Les subventions spécifiques représentent 15 % des recettes nationales.
6. L'écart le plus important par rapport aux pays membres de l'OCDE en termes d'impôts est lié aux dépenses de sécurité sociale, qui sont bien plus élevées en Pologne que dans le reste de la zone.

7. Il existe huit types d'impôts locaux qui s'appliquent aux biens immobiliers, aux forêts, aux moyens de transports, aux chiens, aux successions et aux cadeaux, aux revenus provenant des capitaux et aux actes de droit civil. Toutes les recettes reviennent au budget communal. Les deux autres sources d'impôts, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, sont des impôts nationaux qui sont partagés entre l'État et les administrations locales. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les parts qui reviennent aux budgets des administrations locales ont sensiblement augmenté.
8. Ceci, associé à un salaire minimum relativement élevé et à des programmes de préretraite et de prestations d'invalidité généreux, explique de faibles taux d'emploi, en particulier parmi les travailleurs peu qualifiés. Le système s'appuie aussi massivement sur les impôts sur la consommation, tandis que les recettes provenant d'autres sources telles que les taxes sur les produits polluants, les droits de mutation et surtout les impôts fonciers sont relativement minimes (OCDE, 2008).
9. Au Danemark, en Finlande ou au Japon, la péréquation représente plus de 3 % du PIB.
10. Les communes peuvent prétendre aux subventions de péréquation lorsque leurs recettes fiscales sont inférieures à 90 % de la moyenne (contre 85 % dans le système précédent); celles dont les recettes sont supérieures à 150 % de la moyenne doivent contribuer au financement de la subvention. Une part supplémentaire est versée aux communes dont la densité de population est faible. Les districts et les régions peuvent prétendre à la subvention de péréquation lorsque leurs recettes fiscales par tête sont inférieures à la moyenne, et ils contribuent au fonds lorsqu'elles sont supérieures à 110 %. Une part supplémentaire est versée aux districts dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne et aux régions de moins de 3 millions d'habitants (DEXIA, 2007).
11. Selon l'algorithme, 80 % des fonds sont alloués proportionnellement à la population des régions, 10 % allant aux régions dont le PIB moyen par tête est inférieur à 80 % du PIB polonais moyen par tête et 10 % aux districts dont le taux de chômage moyen en 1999-2001 était supérieur à 150 % de la moyenne nationale. Le même algorithme a été utilisé pour l'allocation régionale du financement de l'UE.
12. Il s'agit d'une tendance générale dans l'UE. En 2005, 64 % des investissements publics dans l'UE ont été réalisés par les administrations locales.
13. Sur la base de l'article 3 de la loi du 16 décembre 2005 sur le financement des infrastructures de transports terrestres (JoL n° 267, pos. 2 251), les tâches relatives au financement de la construction, de la modernisation, de la réparation, de la maintenance, de la protection et de la gestion des routes sont financées par : le ministre chargé des transports représenté par le directeur général des routes et autoroutes nationales, s'agissant des routes nationales, l'administration locale de la région, s'agissant des routes régionales, l'administration locale des poviats (district), s'agissant des routes de district. Les tâches relatives aux routes communales sont financées par les communautés. Les villes ayant droit de district (districts urbains) sont responsables de l'ensemble des routes sur leur territoire à l'exception des autoroutes et des voies expressives.
14. Services et équipements publics de santé transcendant les frontières communales (hôpitaux régionaux spécialisés, organisation des services de transport dans le cadre des services publics de santé et supervision des fonds destinés aux services régionaux de santé).

15. L'offre d'enseignement scolaire obligatoire est désormais décentralisée à deux niveaux. Les gminas, dont la population moyenne se situe autour de 7 300 individus, sont responsables de l'enseignement primaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire (*gimnazjum*), tandis que les poviats (population moyenne d'environ 75 000 individus) se chargent du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, de l'enseignement postsecondaire qui n'est pas du supérieur et des écoles publiques spécialisées.
16. Varsovie a un statut spécial depuis que la loi sur l'organisation de la capitale a été adoptée en mars 2002. Jusque-là, la ville était organisée en 11 communes. La ville est maintenant divisée en 11 quartiers. Avec cette loi, Varsovie a également acquis le statut de district (Dexia, 2007).
17. Les réformes mettant en œuvre des fusions ont été réalisées principalement en Corée, au Japon, au Canada et au Danemark, tandis que des pays tels que la France, les Pays-Bas, la Suisse, l'Espagne et les États-Unis n'ont pas adopté de politiques en faveur des fusions.
18. Un soutien financier à l'appui de la coopération communale est assuré en Norvège; il favorise la coopération en apportant un soutien économique en faveur de nouvelles méthodes de coopération, en diffusant des exemples de stratégies concluantes par le biais de conférences et d'une base de données, de lois et de règlements.
19. Pendant sa réforme municipale, de 1999 à 2002, l'administration provinciale de Québec a tenu compte du fait que des zones fortement urbanisées, des zones rurales et des zones urbaines/rurales mixtes exigeaient toutes leur propre stratégie spécifique. La préférence des pouvoirs publics est allée à la consolidation des communes dans les zones urbaines et métropolitaines, au renforcement de la structure régionale intermédiaire dans les zones rurales, et à l'accélération de la coopération intermunicipale dans les zones rurales/urbaines mixtes. Cette stratégie de différenciation tient compte du fait que ces trois types de contextes municipaux possèdent des compétences différentes et les utilisent de manières différentes (OCDE, 2006a).
20. Les « pays » sont comme des « territoires de projet » dont la finalité est de transcender les frontières administratives afin que des stratégies territoriales puissent être formulées. La logique sous-jacente des « pays » est d'appuyer l'action territoriale sur les synergies entre les acteurs locaux volontaires et en même temps faire en sorte que les frontières de ces projets unificateurs correspondent aux zones fonctionnelles. Lorsque la coopération et les forces locales fonctionnent bien, ces « pays » peuvent réellement contribuer à débloquer les complexités du système à travers l'action locale, en particulier lorsqu'elle est facilitée par les compétences des acteurs. Elles semblent cependant pâtir de difficultés structurelles sur le plan des ressources à leur disposition.
21. La question est de savoir s'il conviendrait d'inclure une ou plusieurs villes de taille moyenne de Pologne orientale dans la politique métropolitaine, même si elles se situent sous le seuil des 500 000 habitants. Il faudrait que la définition du développement métropolitain comprenne des critères fonctionnels, et pas seulement un seuil quantitatif démographique, afin de permettre aux villes orientales de bénéficier de nouvelles dispositions institutionnelles pour les zones métropolitaines.
22. L'une des six priorités de la stratégie de développement nationale est la suivante : le développement régional et l'amélioration de la cohésion territoriale, qui

détermine la dimension horizontale de l'action, ses buts et principaux domaines d'intervention ainsi que quelques indicateurs de mise en œuvre.

23. Au titre de la loi sur les principes de l'élaboration de la politique de développement régional, depuis 2007 des évaluations de la conformité des stratégies sectorielles avec la stratégie de développement nationale pour 2007-15 ont été réalisées.
24. Leurs compétences se chevauchent souvent, comme dans le cas de l'évaluation des projets s'appliquant au financement dans le cadre du PORI qui est organisé en 4 étapes se déroulant dans 3 institutions différentes (Dabrowski, 2007).
25. Le principal objectif du comité serait d'assurer le suivi de la coordination des activités mises en œuvre dans le cadre de la Politique de cohésion, de la Politique agricole commune, de la Politique commune de la pêche, de la Stratégie de Lisbonne ainsi que du Mécanisme de financement de l'EEE, le Mécanisme financier norvégien et le Mécanisme financier suisse et d'autres instruments financiers (dans le cas d'entreprises concernées par la Politique de cohésion), en suivant la mise en œuvre de programmes opérationnels particuliers.
26. Au cours de la période 2004-06, le Programme opérationnel régional intégré (PORI) représentait un montant total (y compris les fonds privés) de 4.08 milliards d'euros, dont 2.53 millions d'euros provenaient du Fonds européen de développement régional et 438.5 millions d'euros du Fonds social européen. Trois priorités étaient planifiées : i) développement et modernisation de l'infrastructure pour améliorer la compétitivité des régions, ii) renforcement du développement des ressources humaines dans les régions et iii) développement local.
27. Au titre du PORI, les compétences de gestion ont été réparties entre le voïvod (préfet) (chargé de contrôler les dépenses) et le maréchal (à la tête de la région), ce qui s'est parfois traduit par un équilibre institutionnel ambigu, certaines de leurs compétences relatives au choix des projets se recoupant (Dabrowski, 2007).
28. L'absorption des fonds a considérablement évolué entre le début de la période et l'année 2007. En Basse-Silésie, par exemple, des progrès significatifs ont été réalisés au cours du deuxième semestre 2006.
29. La mobilisation relativement faible des fonds dans la région capitale de Mazovie met également en lumière le problème de la concrétisation de la coopération à l'échelle métropolitaine, en raison des difficultés à s'entendre des communes (voir la section 3.2).
30. Par exemple, seuls 9 % des ONG polonaises ont demandé à bénéficier du financement de l'UE au cours de la période 2004-06 (MDR, 2007). Les établissements financiers participent peu aux stratégies de développement local (en particulier s'agissant du développement rural) et les initiatives de microcrédit restent rares. Cependant, il existe des variations régionales sur le plan du capital social. Par exemple, les acteurs privés semblent participer davantage aux stratégies rurales dans les régions méridionales (Silésie) que dans celles du Nord-Est.
31. La transition s'est faite de façon démocratique en Pologne, et la table ronde organisée entre avril et juin 1989 est depuis reconnue à travers le monde comme un modèle de négociations sereines.
32. Les *Regional Development Agencies* (RDA) sont destinées à soutenir le développement des petites et moyennes entreprises au niveau de la région. Elles fournissent des subventions ou des prêts en faveur du développement des activités économiques ainsi que des services de conseil, et elles organisent des stages de formation. Une part importante de leur mandat consiste à favoriser le partage d'informations. Les RDA travaillent en collaboration avec les autorités

- centrales et infranationales, ainsi qu'avec des institutions nationales et internationales présentant un profil d'activité analogue. Dans un certain nombre de cas les RDA jouent également le rôle d'institutions de financement régionales et font office d'agences qui assurent le transfert des fonds de l'UE aux entrepreneurs.
33. Les comités directeurs régionaux étaient composés de représentants des autorités régionales et locales, d'acteurs sociaux, d'associations patronales, d'universités et d'ONG (Dabrowski, 2007).
 34. Par ailleurs, certains conflits d'intérêts ont été observés lors de la sélection des membres des comités directeurs régionaux, le maréchal étant en mesure de choisir les membres en fonction de ses propres critères de sélection (Dabrowski, 2007).
 35. En 2006, l'administration centrale polonaise avait proposé de donner un rôle beaucoup plus fort et notamment le droit de veto à ses propres représentants dans les régions (Voïvod), mais la Commission européenne s'y est opposée. Maintenant, le voïvod n'a aucune fonction de gestion mais uniquement des fonctions réglementaires et de supervision, tandis que le maréchal a été investi de nouvelles responsabilités. Les comités directeurs régionaux ont été abolis et remplacés en 2007 par des comités de suivi, qui sont présidés par le maréchal et sont composés de différentes parties prenantes (dont 30 % de représentants de l'administration centrale, mais aussi des représentants de l'administration locale et des représentants des milieux socio-économiques).
 36. Le programme de Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines (JESSICA) est une initiative de la Commission européenne en coopération avec la Banque européenne d'investissement et la Banque de développement du Conseil de l'Europe, dans le but de promouvoir des investissements durables, la croissance et l'emploi dans les zones urbaines européennes (http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm). La région de Grande-Pologne (Poznan) travaille à la mise en place d'un fonds de développement urbain unique au titre de cette initiative communautaire, et d'autres régions réfléchissent également à la mise en œuvre de l'initiative JESSICA.
 37. Les partenariats public-privé en Pologne sont réglementés par la loi du 28 juillet 2005 qui a été complétée par trois décrets publiés en juin 2006. Les principaux domaines d'application possibles de la formule du PPP sont notamment : l'infrastructure routière et ferroviaire, les transports publics, les systèmes de gestion des déchets et de l'eau, la santé, l'éducation, le logement, les sports et loisirs, les activités de relance.
 38. Par exemple, l'autorité de gestion a recommandé l'utilisation de PPP hybrides dans le cadre du programme opérationnel Infrastructure et Environnement, ainsi qu'au niveau des POR. En juillet 2007, le ministère des Transports a fait connaître un nouveau plan ambitieux pour la période 2007-15, selon lequel 443 km sur 1 213 que comptent les nouvelles autoroutes devraient être construits via des PPP.
 39. « Administration » désigne le secteur de l'« administration générale » dans le système des comptes nationaux. L'administration générale inclut les principaux ministères, départements et services, les hôpitaux publics à but non lucratif, les écoles publiques, les organismes de sécurité sociale etc. Elle inclut des unités issues de tous les niveaux des administrations telles que les régions, provinces et communes.
 40. Le nombre de fonctionnaires qui participent à la gestion des fonds de l'UE a augmenté de 41 % au niveau central et de 80 % au niveau local entre 2003 et 2004.

Il convient cependant de noter que leur nombre initial était déjà assez bas (3 384 employés au total en 2005).

41. Par rapport à l'augmentation rapide des salaires dans le secteur privé en Pologne (12 % d'augmentation en 2006), les salaires moyens du secteur public sont restés à un niveau bien inférieur et les dépenses générales de l'administration en salaires (rattrapage en faveur des employés par rapport au PIB) ont baissé, en particulier en 2003-05. À quelques exceptions près, les salaires sont même inférieurs au niveau infranational (en 2004, le salaire mensuel brut moyen dans le secteur public au niveau infranational était de 2 553 PLN, contre 3 296 PLN dans l'administration centrale). Cela peut accélérer la perte d'employés qualifiés dans les régions rurales dont les moyens financiers sont limités.
42. Voir *The Economist*, 2006.
43. www.nku.cz/seminars/eurosai-prague-2006/documents/SZPAKOWSKI_Summary_InternalControlOfTheStructuralFunds.pdf (Supreme Audit Office, République tchèque).
44. Pour la Pologne, les négociations sur l'aide de l'État ont débouché sur quelques dispositions provisoires, en particulier en ce qui concerne les dispositifs d'aide fiscale destinés à attirer l'investissement étranger et les mesures de restructuration de l'industrie de l'acier en difficulté. Même si l'aide verticale de l'État (en particulier en faveur des mines de charbon et de la construction navale) a été considérablement réduite, elle reste un élément important d'attraction pour l'investissement étranger. Une carte de l'aide régionale a été mise au point pour définir les zones du pays où l'octroi d'une aide est acceptable et les niveaux maximum d'intensité de l'aide pour ces zones. Le décret du conseil des ministres du 1^{er} septembre 2004 sur l'élaboration d'une carte de l'aide régionale a été publié au Journal officiel n° 200, article 2050.
45. Des programmes d'aide réglementant l'octroi de l'aide de l'État ont été élaborés pour le programme opérationnel sectoriel Développement des ressources humaines, le programme opérationnel sectoriel Compétitivité accrue des entreprises, le Programme opérationnel intégré Développement régional et le programme opérationnel sectoriel Transports.
46. En ce qui concerne le programme régional, chaque bénéficiaire a dû présenter un rapport sur la mise en œuvre de l'opération tous les six mois et après l'achèvement de l'opération, en même temps que la demande de paiement final.
47. Pour de plus amples informations, voir http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm.
48. Tous les pays n'incluent pas d'administrations infranationales au titre du cadre économique à moyen terme. Cependant, un certain nombre de pays membres de l'OCDE ont constaté que, sur le plan de l'administration générale, le CEMT améliore la planification et le contrôle fiscal. Par exemple, l'Autriche, où une part considérable des transferts va aux administrations infranationales, utilise le CEMT pour améliorer le contrôle des dépenses globales. En Allemagne où la décentralisation fiscale est considérable, le CEMT est utilisé pour parvenir à un accord sur la répartition des objectifs en matière de déficit entre les différents niveaux de l'administration (OCDE, *Managing public expenditures in Poland*, 2003) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012395.pdf>.

ANNEXE 3.A1

Répartition des fonctions entre les différents niveaux de l'administration locale en Pologne

	Commune (gmina)	District (powiat)	Région (województwo)
Planification stratégique et physique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plans de développement local ✓ Plans directeurs physiques locaux ✓ Octroi de permis de construire 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plans de développement du district ✓ Inspection des bâtiments 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Planification stratégique régionale (dont relations économiques internationales et promotion régionale) ✓ Contrats de développement régional avec l'administration centrale ✓ Distribution d'eau et traitement des eaux usées ✓ Collecte et évacuation des ordures
Routes et infrastructure communale	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nettoyage des rues ✓ Éclairage des rues ✓ Entretien des parcs et espaces verts ✓ Chauffage collectif ✓ Routes locales ✓ Transports publics urbains 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Réseau de routes du district 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Réseau régional pour l'emploi ✓ Gestion de l'eau (protection contre les crues)
Ordre public et sécurité	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Agents de sécurité de la ville ✓ Pompiers volontaires 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ordre public et sécurité (police) ✓ Protection civile 	
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Maternelles et écoles primaires 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Enseignement secondaire 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quelques équipements d'enseignement supérieur
Santé		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Services publics de santé et services sanitaires 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hôpitaux régionaux
Services sociaux	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Services sociaux comme les aides au logement, les services aux personnes âgées, les aides sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mesures et lutte contre le chômage ✓ Aide aux personnes sans domicile 	
Logement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Construction de logements sociaux ✓ Gestion des logements sociaux municipaux 		
Culture, sport et loisirs	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bibliothèques locales ✓ Théâtres, établissements culturels 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Équipements culturels régionaux
Divers	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Enregistrements des actes civils 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Registre foncier et topographie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Protection de l'environnement

Source : Swianiewicz, 2002.

ANNEXE 3.A2

Structure des recettes infranationales par type en 2005

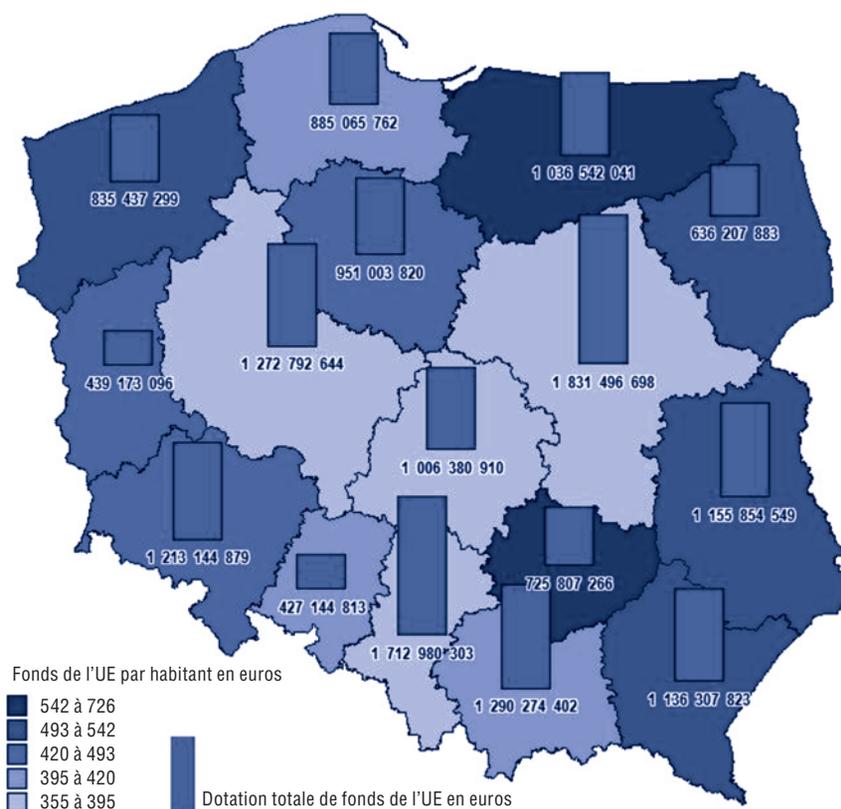
	Total administrations infranationales		Communes ¹		Districts		Régions	
	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%
Recettes fiscales	9 627.5	37.6	8 177.9	40.1	471.2	13.8	978.5	55.7
<i>Recettes fiscales locales propres</i>	3 962.8	15.5	3 962.8	19.4	–	–	–	–
<i>Recettes fiscales partagées</i>	5 664.7	22.1	4 215.0	20.7	471.2	13.8	978.5	55.7
Subventions	11 937.1	46.7	8 898.5	43.6	2 422.3	70.8	616.3	35.1
<i>Subventions globales</i>	8 067.6	31.5	6 066.6	29.7	1 665.3	48.7	335.7	19.1
<i>Subventions spécifiques</i>	3 869.5	15.1	2 831.9	13.9	757.0	22.1	280.6	16.0
Autres, dont	4 016.3	15.7	3 327.1	16.3	527.5	15.4	161.7	9.2
<i>Ventes d'actifs</i>	1 077.4	4.2	1 009.2	4.9	52.3	1.5	15.9	0.9
<i>Redevances</i>	520.0	2.0	520.0	2.5	so	so	So	so

1. Y compris les villes qui ont le statut de district.

Source : Ministère des Finances et *Annuaire statistique*. Les données ne sont pas consolidées (Dexia 2008).

ANNEXE 3.A3

Affectation des fonds de l'UE aux régions polonaises pour 2007-13 : Programmes opérationnels régionaux (POR)



Source : Ministère du Développement régional, 2007.

ANNEXE 3.A4

Subventions et taxes aux administrations locales polonaises

Subventions

La subvention globale s'est élevée à 8.1 milliards d'euros en 2005. Les communes en ont reçu 75 %, les districts 21 % et les régions 4 %. Elle constitue la principale subvention pour les administrations infranationales (68 % de l'ensemble des subventions perçues par les communes, 69 % de celles reçues par les districts et 55 % de celles allouées aux régions).

La subvention globale a été considérablement modifiée par la loi de 2004. Plusieurs parties de cette subvention (la part perçue par les régions et les districts pour les routes et les versements compensatoires perçus par les communes) ont été supprimées. Deux nouvelles parties ont été créées : i) une partie rééquilibrage, destinée à couvrir les dépenses sociales des communes et des districts (226 millions d'euros en 2005) et ii) une partie régionale (78 millions d'euros en 2005), qui est calculée pour chaque région sur la base du taux de chômage, du PIB par tête, de la superficie des routes publiques par tête, et des dépenses relatives aux voies ferrées régionales.

La loi a maintenu deux autres parties de la subvention. Contrairement aux parties rééquilibrage et régionales, elles concernent les trois niveaux de l'administration infranationale. Il s'agit de : i) la partie éducation destinée à couvrir les dépenses d'éducation, qui est de loin la principale subvention aux administrations infranationales (6.5 milliards d'euros, ou 25.4 % des recettes infranationales totales en 2005); et ii) la partie péréquation (1.2 milliard d'euros ou 4.6 % des recettes infranationales en 2005).

Les subventions spécifiques se sont élevées à 3.9 milliards d'euros en 2005 (32 % de l'ensemble des subventions publiques), dont 73 % sont allés aux communes, 20 % aux districts et 7 % aux régions. Les subventions spécifiques, qui représentent 15 % des recettes infranationales, sont divisées en quatre types : les subventions

destinées à la réalisation des tâches déléguées par l'État (2.4 milliards d'euros en 2005); subventions destinées à l'exercice de responsabilités spécifiques (957 millions d'euros en 2005; subventions destinées à l'exercice de responsabilités conjointement avec des organisations publiques : 57 millions d'euros en 2005; subventions issues de fonds spéciaux : 156 millions d'euros en 2005

Impôts

Recettes fiscales locales propres. En 2005, les recettes fiscales propres des communes ont généré 4 milliards d'euros, ce qui représente 48.5 % des recettes fiscales des communes et 19.4 % de l'ensemble des recettes municipales. La source principale de recettes fiscales pour les communes est l'impôt foncier. Introduit en 1991, il a généré 2.9 milliards d'euros en 2005, ce qui représente 35.5 % des recettes fiscales municipales et 14.2 % de l'ensemble des recettes municipales. Les communes peuvent prélever d'autres impôts (taxe sur les chiens, taxe touristique, taxe de place sur le marché, etc.), mais elles n'ont généré dans l'ensemble que 660 millions d'euros environ en 2005.

Autres impôts locaux propres : L'un d'entre eux est l'impôt agricole, dont le taux fixé par la loi varie en fonction de la taille de l'exploitation et du prix d'achat moyen du blé. Il a généré 240 millions d'euros en 2005, ce qui représentait 2.9 % des recettes fiscales municipales et 1.1 % de l'ensemble des recettes municipales. Les conseils municipaux sont habilités à baisser les taux de cet impôt. L'autre est l'impôt sur les véhicules, dont les taux sont déterminés par le conseil municipal dans les limites fixées par la loi et revus chaque année par le ministère des Finances. Cela représentait 2 % des recettes fiscales municipales et 0.8 % des recettes municipales totales.

Les recettes fiscales partagées proviennent de la rétrocession d'une partie des recettes des impôts nationaux : l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés (augmenté en 2004 pour compenser la baisse des subventions). En 2005, les recettes fiscales partagées ont rapporté 5.7 milliards d'euros aux administrations infranationales, les communes se taillant la part du lion (74.4 % de l'ensemble des recettes fiscales partagées) et plus spécifiquement les villes ayant le statut de district (44.9 % de l'ensemble des recettes fiscales partagées). Cela représentait 51.5 % des recettes fiscales des communes et 20.7 % de l'ensemble des recettes de communes, ainsi que la totalité des recettes fiscales des districts et des régions.

Source : DEXIA, 2008.

ANNEXE 3.A5

Répartition des dépenses des Programmes opérationnels régionaux

Voïvodie	En % de la dotation totale										
	R-D, entrepreneuriat	Société de l'information	Transports	Énergie	Protection de l'environnement	Culture et tourisme	Développement des ressources humaines	Infrastructure sociale	Développement territorial	Potentiel institutionnel et administratif	
Union européenne	16.89	3.75	24.50	2.50	15.00	3.10	23.00	5.50	2.50	1.70	
Pologne	17.07	5.77	35.53	3.46	13.44	3.27	13.00	4.24	2.58	1.66	
SAINTE-CROIX	14.05	3.91	42.98	1.03	13.39	4.18	10.97	5.74	2.02	1.74	
VARMIE-MAZURIE	14.50	4.73	41.72	6.91	7.22	4.47	10.74	5.02	2.51	2.18	
BASSES-CARPATES	14.77	4.83	46.61	2.90	9.44	1.57	10.49	5.31	2.66	1.42	
PODLACHIE	16.80	5.69	39.04	5.30	6.66	3.99	10.86	6.87	2.55	2.24	
LUBLIN	14.02	4.54	43.27	3.28	7.09	4.86	13.29	6.28	1.74	1.65	
MAZOVIE	15.92	11.63	36.15	1.77	14.73	3.12	12.25	2.88	0.68	0.87	
POMÉRANIE OCCIDENTALE	15.25	4.12	37.35	10.48	9.42	4.23	11.16	3.11	2.80	2.08	
LUBUSZ	16.11	4.92	34.06	1.41	14.80	2.50	13.18	3.98	6.24	2.80	
BASSE-SILÉSIE	22.17	4.90	27.56	3.37	15.73	4.09	12.32	4.42	3.71	1.72	
POMÉRANIE	15.46	5.26	32.78	5.85	14.56	4.25	14.43	2.70	2.98	1.72	
LODZ	17.62	4.78	37.77	2.24	11.73	2.66	15.37	3.69	2.45	1.70	
GRANDE-POLOGNE	17.86	4.14	38.59	2.32	14.38	1.81	14.46	3.69	1.23	1.52	
CUJAVIE-POMÉRANIE	19.95	4.13	34.77	2.65	10.25	2.90	15.66	4.57	3.02	2.10	
PETITE-POLOGNE	20.75	3.67	30.24	1.41	15.49	3.77	15.16	4.91	2.65	1.94	
OPOLE	21.32	4.88	23.33	4.53	19.20	2.46	14.19	3.12	3.73	3.24	
SILÉSIE	18.17	5.71	22.30	4.23	23.42	2.25	14.03	3.64	5.01	1.23	

Légende :  Maximum.  Minimum.

Source : Ministère du Développement régional, mai 2008.



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), « Optimiser la politique de développement régional par le biais de la gouvernance à plusieurs niveaux », dans *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264049611-5-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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.