



## Transition et développement local, entre discours de la communauté internationale et réalité de terrain, une expérience polonaise (Haute Silésie), et quelques exemples balkaniques

Hugues Sachter <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Centre Lillois d'Etudes et de Recherches Sociologiques et Economiques, Université de Lille 1, France

To cite this article: Sachter, H. (2015). Transition et développement local, entre discours de la communauté internationale et réalité de terrain, une expérience polonaise (Haute Silésie), et quelques exemples balkaniques. *Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir*, Vol. 39, pp. 45-58. DOI: 10.15551/lsgdc.v39i0.05

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v39i0.05>





## **TRANSITION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL, ENTRE DISCOURS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET RÉALITÉ DE TERRAIN, UNE EXPÉRIENCE POLONAISE (HAUTE SILÉSIE), ET QUELQUES EXEMPLES BALKANIQUES**

**Hugues Sachter<sup>1</sup>**

**Résumé.** Le développement local apparaît à première vue comme une technique de développement destinée à compenser les insuffisances de la convergence régionale engendrée par l'intégration européenne. C'est donc une composante importante de l'action dans les pays issus de la transition post socialiste. Dans une première approche, une expérience menée en Haute Silésie (PL), met en évidence des institutions et une gouvernance adaptées. Mais, l'UE doit mettre en œuvre des critères techniques d'éligibilité aux aides, et ces derniers créent de nouvelles régionalisations, qui contredisent relativement l'ambition d'une dynamique locale. On doit donc se demander si le développement local vu sous l'angle technico administratif est véritablement l'objectif, ou s'il ne s'agit pas plutôt de créer des dynamiques sociales de base. L'objectif serait alors de barrer la route au rétablissement d'une centralisation hiérarchisée, attribuée à tort ou à raison à l'héritage des régimes de parti unique, et le développement économique serait plutôt un enjeu secondaire.

**Mots clés:** Europe, transition, territoires, développement local, politique de cohésion

### **1. Introduction**

Cet exposé est en grande partie consacré à une expérience de coopération entre institutions locales (via les universités respectives) à propos de la transférabilité d'instruments institutionnels dans un contexte de reconversion d'activités locales. Le fait que cette transférabilité se situe dans un contexte contrasté entre pays subissant une conversion dans le cours de l'évolution historique du continent européen en général et pays pris dans l'évolution du post communisme est finalement subsidiaire à condition de prendre quelques précautions.

La prise en considération de quelques exemples balkaniques dans l'ensemble autrefois très décentralisé de l'ex Yougoslavie permet en contraste de mettre l'accent sur un certain nombre de problèmes fondamentaux et souvent négligés dans la mise en œuvre des politiques dites de cohésion et de compétitivité : zones concernées par une intervention communautaire, rapport à la politique de transition dans le cadre de la décentralisation territoriale, nature et objectifs de la politique de redéveloppement, et enfin signification essentielle, pour ne pas dire philosophique, du sens du développement local.

---

<sup>1</sup> Chercheur associé CLERSE Université de Lille 1. hugues.sachter@univ-lille1.fr

En définitive, la mise en perspective de cet ensemble permet de dessiner les contradictions des politiques européennes, certes libérales et ouvertes sur le plan international, mais soucieuses de lien social, voire d'empowerment, sur le plan local. Cette dichotomie (qui peut prendre un caractère schizophrénique), interdit d'envisager les anciennes politiques de développement local fondées sur une répartition de projets d'envergure nationale, et tend à leur substituer une sorte d'organicisme local, hors des vicissitudes de l'histoire économique et sociale.

## **2. L'Europe et les politiques de développement régional**

Les politiques européennes de développement se réfèrent à deux lignes d'action historiques, celle du développement, dans les termes initiés par le Mezzogiorno italien, et repris par les organismes internationaux, et celle de la reconversion, dont l'origine remonte à la CECA. Les politiques de développement en Europe ont longtemps suivi des préoccupations nationales, avec pour figure emblématique le Mezzogiorno, mais également par exemple en France, la Bretagne. Cette préoccupation ne s'est imposée comme problème d'ensemble à la Communauté européenne qu'avec l'adhésion des nouveaux pays, à l'origine tous « du Sud », et aux caractéristiques agraires (Portugal, Espagne, Grèce). Tous avaient fait précédemment l'objet de politiques de développement de la Banque mondiale et du PNUD, selon le modèle canonique en vigueur jusqu'au tournant des années 1980.

La politique de la CECA a opéré dans des zones de reconversion accompagnant la fermeture d'installations obsolètes ou surnuméraires dans les domaines du charbon ou de la sidérurgie. L'Acte unique européen de 1985 a mis fin à la CECA, et a unifié les deux politiques, en intégrant également une troisième dimension, l'agriculture, qui jusque là avait fait l'objet d'opérations spécifiques dans les pays du sud européen, les PIM (reprise des opérations antérieures de la communauté internationale, mais avec incorporation de l'intervention du FEOGA). Sous l'hypothèse de l'unicité et de la concurrence au sein du marché européen, sont alors apparus les Objectifs I (développement), devenu Convergence, et Objectif II (devenu Compétitivité et Emploi), mais tous deux en définitive reprennent toujours les mêmes deux logiques : rattrapage de développement et reconversion.

En effet, faute de gouvernement européen, il est impossible de procéder à un aménagement du territoire européen, dont le Schéma de développement de l'Espace Communautaire (SDEC) n'est qu'un vague substitut, dépourvu de moyens d'action. On en est donc à supposer que la régionalisation des mécanismes de rééquilibrage économiques permettra de remédier aux déséquilibres spatiaux les plus critiques. D'où la mise en première ligne de la notion de cohésion: faute de rééquilibrer idéalement le territoire européen, éviter qu'il ne se fractionne en juxtaposant des zones trop hétérogènes. Si l'on examine bien le sens de ce mot « cohésion », nous dirions qu'il s'agirait plutôt « d'homogénéisation », c'est-à-dire éviter que ne se recréent, comme au temps des civilisations rurales, des zones obéissant à des logiques hétérogènes, qui casseraient alors l'ambition d'un espace européen unifié. Pourtant, la mise en avant d'initiatives locales axées sur le micro entrepreneuriat, et sur l'enracinement dans le tissu social local (par référence allégorique aux districts industriels), remet à l'honneur les hétérogénéités locales, alors que la mobilité du travail tend vers une homogénéisation à l'échelle européenne.

Mais l'idée de développement local a une origine plus ancienne, liée aux mouvements intellectuels anti bureaucratiques qui se sont développés à la fin des années 1970 (Ivan Illic, Michel Foucault), critiques certes adressées en premier lieu aux régimes des pays occidentaux, obsédés par le Taylorisme dans tous les domaines. Mais les mouvements socialistes n'étaient

pas épargnés, et bien sûr, après 1977, la critique a englobé les pays de régime socialiste, au travers des dissidences.

La crise de la dette des années 1980 a transféré le questionnement aux mécanismes de développement économique. Dans la mesure où les grands projets technocratiques avaient échoué dans leurs ambitions, les expériences de développement communautaire issues des quartiers déshérités des grandes villes des USA se sont vues préconiser comme technique de développement alternative.

En territoire post socialiste, où, à tort ou à raison on avait vu dans les techniques de développement du Plan une hypertrophie de l'État, et compte tenu de l'expérience de la dissidence, le développement local semblait une voie logique et prometteuse pour dynamiser l'économie des territoires qui composent un pays et ses régions.

Il s'agit donc d'une technique, et de sa mise en œuvre, indépendantes à l'origine des mécanismes d'intégration européenne. Par contre, les effets escomptés de son impact idéologique sur les mécanismes de la transition était considérable. Toutefois, on sous-estimait à l'époque les voies qu'allaient prendre les réformes territoriales, souvent destinées à reconstituer des États affaiblis par le communisme, et donc éloignées d'un modèle d'autonomie d'Europe du Nord (sans parler de la question de la fiscalité locale et de la nécessité budgétaire de réduire le volume de l'administration)

## **2.1. Convergence et cohésion, conséquences inéluctables de l'adhésion des pays sortis de la transition**

Après la fusion des commissions européennes en 1985, développement et reconversion ont été reconvertis en « Convergence » et « Cohésion », mais en utilisant les mêmes fonds structurels, FEOGA, FEDER, et FSE. L'expérience des PIM (Programmes intégrés méditerranéens) et la tentative des OID (Opérations intégrées de développement), qui visaient encore à soutenir un programme cohérent et à moyen terme), sont passées à l'arrière-plan, parallèlement à la refonte de l'aide au développement (qui a d'ailleurs ipso facto visé le Mezzogiorno). La révision du système mondial d'aides au développement, vulgarisé sous la dénomination de « Consensus de Washington », s'est répercutée sur le système interne d'intervention européenne.

L'intégration des PECO dans l'Europe, une fois satisfaits les critères essentiellement politiques de Copenhague, s'est présentée de manière contradictoire. Au regard des autorités financières internationales, il s'agissait de pays surétatisés, en situation d'endettement critique, et soumis à des pressions inflationnistes. Il en est résulté la tentation d'appliquer des politiques de PAS (Programmes d'adaptation structurels) et il s'en est ensuivi le la controverse « thérapie de choc » contre « gradualisme ».

Mais à l'inverse, une fois constitué l'espace européen nouveau, on se trouvait face à un espace périphérique en situation de faiblesse économique et sociale. L'ensemble des considérations de politiques économiques de l'époque (et sans doute une certaine parcimonie des États riches), ont fait remettre à l'honneur les principes de la convergence, qui trouvent en économie internationale leur source dans le modèle de Solow (immobilité du travail) et en économie régionale Barro et Sala i Martin (ajustements spatiaux de main d'œuvre). Plus de vingt ans après la chute des régimes d'économie planifiée, et malgré une croissance économique réelle, les chiffres sont cruels : les anciens pays socialistes d'Europe continentale, sans exception, restent dans l'ensemble insuffisamment développés et stagnent au niveau de bassins en reconversion profonde ou d'anciennes zones rurales marginales dans le reste de l'espace économique européen.

Seules cinq zones font contraste : l'Ouest slovène (qui incorpore Ljubljana), et les régions-capitales de Varsovie, Prague, Budapest...et Bucarest. On se retrouverait donc dans un schéma spatial de pays moyennement développés, avec prédominance de la capitale, lieu unique de rattrapage et de croissance tertiaire. Pour faire face à ce demi-échec de la convergence (car on doit tenir compte des décentralisations industrielles et de l'émigration économique, conformes aux théories standard), l'Union européenne s'est trouvée quelque peu dépourvue. De tous les instruments volontaristes du développement économique, seul restait la politique de désenclavement par les infrastructures lourdes, et son corrélat moderne, les instruments du Web.

Fort heureusement, l'appareil théorique s'est enrichi de constatations pouvant conduire institutionnellement à des tentatives de solutions. Les thèses du développement communautaire avaient émergées en alternative aux grands projets depuis la fin des années 1960, que ce soit en milieu urbain défavorisé ou dans des zones rurales ignorées par les grands courants de la croissance économique. L'apparition quasi simultanée de la réflexion sur les districts industriels (et les clusters technologiques), et sur les phénomènes de polarisation spatiale (rendements croissants, croissance endogène), ont fourni des arguments pour une nouvelle politique de renforcement de la convergence, et surtout pour une action en faveur de la cohésion.

Alors que précédemment, le développement communautaire prenait en compte des groupes socialement marginalisés pour leur assurer une nouvelle inclusion sociale, l'application des théories de la croissance endogène autorise la conception d'un développement décentralisé dans lequel les acteurs de tous les territoires peuvent participer. De plus, la théorie mettant l'accent sur le capital humain, les instruments du développement social (FSE) trouvent une légitimité qui ne se limite plus à la reconversion des travailleurs éloignés de l'emploi par les mutations industrielles.

Pour couronner le tout, l'antiétatisme d'une orientation « citoyenne » de l'UE (et plus encore du Conseil de l'Europe) trouve à s'exercer dans le domaine du développement, en favorisant l'action des ONG (NGO), auxquelles sont souvent assimilées les collectivités territoriales, selon les circonstances. De ce fait, à défaut d'efficacité économique, l'action européenne peut au moins prétendre à une empreinte sociale, proche de la notion d'empowerment, surtout dans les pays d'ancien parti unique.

Or, les outils institutionnels et financiers disponibles dans le cadre européen relevaient des anciennes politiques de reconversion, FEDER et FSE. L'espace postsocialiste correspond bien à cette logique, dans la mesure où de nombreuses unités productives sont condamnées à une réduction drastique, voire à une disparition, mais où c'est l'ensemble de l'appareil productif qui se voit soumis à une adaptation. Or, l'objectif « Cohésion » qui avait repris l'ensemble de ces actions, était resté soumis à la notion de « zone de reconversion », qui avait valu depuis le Traité CECA de 1951, avec des évolutions relativement minimales.

La dernière modification des politiques de fonds structurels européens pour 2014-2020 tient compte de l'échec de la dualité convergence-cohésion. En affectant les Fonds pour partie à la convergence, et pour partie à la cohésion, et en modulant simplement le niveau d'aide en fonction des indicateurs de richesse économique, l'UE a éliminé le principal obstacle institutionnel à un fonctionnement logique de ses interventions.

## **2.2. La définition des zones d'intervention, un territoire technocratique d'attribution d'aides, contradictoire avec les volontés de mobilisation sociale**

La définition des territoires éligibles aux interventions du FEDER a toujours fait l'objet de délicates négociations entre les Régions, les États, et les institutions européennes. En 1985, lors de l'élaboration du Plan de reconversion sidérurgique pour le Nord-Pas-de-Calais, on est descendu au niveau des cantons, afin de concilier règles de droit et sensibilités politiques. Nous avons pu observer des interrogations analogues dans les États successeurs de l'ex-Yougoslavie.

En Slovénie, tout d'abord, est un pays qui, République fédérée yougoslave, s'est toujours refusé à définir des régions institutionnalisées. L'obligation faite par Bruxelles de cerner les zones éligibles à des aides du FEDER a créé un choc de conscience : il s'est révélé que la partie Styrienne (l'Est avec Maribor et Ptuj) était bel et bien hétérogène, malgré les interventions volontaristes du régime titiste (TAM Maribor). Cette dichotomie était insupportable à l'idée d'unité slovène, d'essence linguistique. De plus, l'Est (Medjumurje), contient la minorité hongroise, largement protestante de surcroît (avec l'importance de la Réforme dans la construction du Slovène littéraire). À un certain point, seule la région de Ljubljana et la côte auraient été considérées comme développées, mais au centre se trouve la Kranjska, en moins bon état. De sorte qu'il a fallu établir une division du pays avec une apparence de logique purement administrative.

La situation s'est répétée plus récemment en Croatie, où la prise en compte de Zagreb comme développé pouvait susciter un scandale historique : la montagne de son arrière-pays, la Hrvatska Zagora, région historiquement pauvre et rurale, est non seulement le pays de Tito, mais celui du héros des révoltes paysannes, Mateja Gubec (dont le régime a usé et abusé). Au moment de l'affirmation nationale, comment Mateja Gubec pouvait-il être classé parmi les riches industrialisés ? Dans les régions dorénavant « pauvres », se trouvait la Slavonie orientale, qui n'a jamais retrouvé son assise économique après la guerre et le départ de ses résidents se déclarant serbes. Comme dans le cas slovène, la solution définitive a consisté en un découpage préservant les apparences de la logique et les sensibilités symboliques .

Reste le cas de la Serbie, sur lequel la logique bureaucratique européenne a montré ses limites. En dehors de Belgrade (mais la notion est extensible, au temps du socialisme, l'agglomération, « grad », s'étendait très au Sud, jusqu'à Lazarevac), il n'est guère facile de régionaliser le pays, organisé en grandes zones rurales (et en général pauvres, sauf dans la vallée de la Morava) autour de petites métropoles régionales. C'est là le résultat d'un ancien mécanisme de peuplement des Zupe lors de l'installation des Slaves, et c'était la base de l'organisation de l'armée royale serbe, qui prolongeait ainsi l'organisation ottomane des sandjaks. L'idée même que l'espace pris en considération ne serait pas une ou des régions, mais les zupe en excluant les villes dynamiques, révulsait littéralement les techniciens européens chargés de préparer l'adhésion. En définitive, il semble qu'une solution analogue à celle de la Croatie ou de la Slovénie ait été adoptée, au rebours de tout le savoir géographique accumulé depuis deux siècles.

En résumé, on pourrait dire que l'essentiel de l'action de l'objectif «cohésion» est d'éviter à tout prix que les demandes d'aide couvrent tout le pays concerné. Avec la nouvelle organisation des Fonds, l'importance symbolique de ce classement diminue considérablement, et fort heureusement pour la cohésion interne de ces pays (nous devons toujours avoir à l'esprit le scandale qui éclata dans les 1990 lorsque le Hainaut belge, contigu à Bruxelles et dont la population active s'emploie à Bruxelles, fut classé région insuffisamment développée avec la Corse et l'Andalousie ; il en reste une trace dans les cartes des Fonds européens).

### **3. L'expérience Nord-Pas-de-Calais/Haute Silésie, et les instruments d'un développement local**

Il existe un certain nombre de similitudes entre les deux régions, de par leurs structures économiques (une ancienne économie fondée sur la synergie charbon-sidérurgie, en apparence tout au moins), mais aussi de par la mise en œuvre récente de politiques de décentralisation régionale, et pour finir par l'inscription des politiques de redéveloppement dans un cadre institutionnel européen.

Sur un plan contingent, il faut signaler qu'existait un point de passage sociétal important : il a existé dans le Nord de la France une implantation historique et massive de mineurs et travailleurs agricoles polonais, datant de l'entre-deux-guerres, qui a généré des relations familiales transfrontalières, accentuées depuis l'ouverture des frontières. Or, la plus grande partie de cette population est originaire de Haute Silésie, ce qui entre autres renforce les échanges personnels entre cadres politiques locaux.

Du point de vue des institutions, la situation est néanmoins différente entre la Pologne et la France. Si la décentralisation polonaise est réelle (seul de tous les pays du Comecon, la Pologne avait connu une véritable politique territoriale, et le passage à 18 voïvodies au lieu des 41 de l'époque Gierek donne une ampleur véritablement régionale à ces territoires). Cependant, de notre point de vue, il s'agirait plutôt d'une déconcentration que d'une décentralisation : le Vojvode (Préfet) garde le pouvoir, et s'il existe bien une Diète de Vojvodie, celle-ci dispose de peu de moyens d'action. Ceci étant, s'il existe bien une régionalisation adéquate et comparable sur le plan spatial, c'est bien le cas du binôme France-Pologne (malgré quelques différences prenant en compte des spécificités historiques, comme la Vojvodie d'Opole). Rappelons que l'organisation polonaise a généré les Powiat (de la taille approximative des Kreis allemands), et à niveau inférieur, les communes (Gmine). Mais ces deux éléments, certes autonomes, sont loin de disposer des ressources nécessaires à une action économique.

Pourtant, la Haute Silésie, à l'autonomie ancienne (reconnue dès la reconstitution de l'État après le Traité de Versailles), a pris l'initiative de créer une Agence de Développement, largement influencée par la connaissance d'une institution similaire dans le Nord-Pas-de-Calais. À l'époque de notre intervention (fin des années 1990), cette institution avait d'ores et déjà arrêté un Plan stratégique pour la Vojvodie. C'est de là qu'est né, au sein de l'Université d'Économie de Katowice (Pr A. Klasik, Rektor Pr F. Kuznik) l'idée d'une révision globale des moyens de réalisation, par comparaison raisonnée avec le Nord de la France. Ma Faculté de l'époque (Université d'Artois, à Béthune, au cœur du Bassin Minier) s'est trouvée ciblée en raison de sa localisation et d'un certain nombre de contacts précédents ouverts par des coopérations syndicales internationales au temps de Solidarnosc.

La question essentielle, ouverte à partir de l'intervention du programme PHARE de l'Union Européenne, est celle de l'efficacité de la transposition d'un certain nombre de moyens d'action préconisés par l'UE et destinés à stimuler l'entrepreneuriat dans une zone où les grandes industries traditionnelles devraient inévitablement connaître une régression. Les instruments classiques, comme les pépinières d'entreprises (nurseries), les terrains équipés destinés à accueillir des implantations, les centres coopératifs de recherche et technopoles, se sont avérés d'une efficacité très moyenne, voire des échecs, lorsqu'ils ont été transposés de manière purement technique. Or, l'ensemble de ces moyens est présenté par les Directions générales comme une sorte de boîte à outils qui se réfère à ce qu'on pourrait appeler un catalogue de bons exemples. Et pourtant comparaison n'est pas raison. Le contexte et les circonstances jouent un rôle dans l'efficacité des instruments de développement. En

l'occurrence, les autorités silésiennes avaient connu des expériences décourageantes, en particulier sur le thème des pépinières.

On ne peut cacher que l'une des composantes latentes, mais déterminantes, de la mission des deux universités était la capacité de nombreux responsables polonais de recouper les informations d'origine française au travers de contacts familiaux.

Sur le plan technique, il a été convenu d'explorer l'ensemble des expériences des zones de reconversion du Nord-Pas de Calais, afin de repérer ce qui pourrait être le plus efficace dans les conditions polonaises. À l'issue d'une revue presque exhaustive effectuée par la partie française (largement par notre doctorante, Melle A. Créquis), la partie silésienne est venue effectuer une reconnaissance de terrain avec entretiens, et une sélection des cas intéressants a servi à préparer un séminaire d'acteurs politiques et économiques tenu à Katowice en décembre 1998.

Les thèmes, illustrés par les acteurs de terrain eux-mêmes, ont été les suivants :

- La notion de contrat de Plan (ou de programme) entre l'Etat et la Région ;
- Les pépinières d'entreprises, leur mode de gestion et leurs rapports avec l'immobilier d'entreprise ;
- Les institutions de financement local, et leurs rapports avec la supervision politique.

### **3.1. Les instruments techniques et les logiques d'entreprise**

L'attention sur le caractère local du développement, sous l'effet de facteurs bien plus sociaux que d'ordre naturel, a été évoquée depuis Marshall, et relancée par les courants scientifiques des Pôles de croissance, des Milieux innovateurs, des Districts industriels, des Technopoles, de l'économie de la Proximité, voire de la notion de développement situé de H. Zaoual. L'attention s'est déplacée du processus Schumpeterien d'innovation vers des regroupements de productions standard, avec par exemple le district de la maille des Arméniens de banlieue sud de Paris. Dans le cadre des politiques de développement localisées, il semble bien que l'on cherche à renverser les constatations précédentes. Si le développement est local, le local peut-il être développement ? Mais, alors que les théoriciens des polarisations ont mis en évidence des dynamiques sociologiques profondes, comment transformer la simple proximité territoriale en force sociale générant une dynamique économique ?

Mais bien évidemment c'est l'observation concrète des moyens d'action et de leur efficacité focalise l'attention. Entre l'affirmation plus ou moins scientifiquement fondée du primat de la croissance endogène et la mise en œuvre au jour le jour d'institutions concrètes, la voie est ouverte aux effets pervers. L'échec de la transposition purement technique de mesures préconisées par les bureaux de la Commission était la toile de fond du débat. Si la création d'entreprise constitue le noyau dur des objectifs, la pérennité de ces mêmes entreprises ne peut être négligée, compte tenu de la forte mortalité des entreprises nouvellement créées.

Les moyens de revitalisation du tissu économique ne peuvent se limiter à l'entrepreneuriat ex nihilo. Et ce dernier n'apparaît pas de manière égale en tous lieux et en toutes circonstances. Les régions d'ancienne industrie sont caractérisées par de grosses unités de production, elles-mêmes intégrées dans de grandes organisations multi-locales, voire multinationales. C'est dire si le personnel qui s'y est trouvé employé a connu une situation d'homme organisationnel, souvent dans toutes les dimensions de la vie sociale, et si celui qui a tenté l'aventure individuelle apparaît comme ayant presque commis une infraction à la vie communautaire. Lorsque la grande unité traditionnelle connaît des réductions radicales, voire



une disparition, il n'existe plus de milieu social susceptible de soutenir une activité fondée sur l'initiative personnelle. Si la situation semble banale en milieu ouvrier, il en va largement de même chez les cadres, malgré la polyvalence de ces derniers et leurs horizons géographiques élargis les rendent plus aptes à chercher un destin dans d'autres organisations.

Tout un travail culturel, et pas seulement technique, est donc nécessaire pour faciliter l'accès des populations locales à l'entreprise. Souvent, la compétence technique est présente, ou tout au moins réutilisable, mais gérer une entreprise suppose des compétences juridiques, fiscales, financières, afin d'éviter les échecs. L'un des risques souvent sous-estimés est que l'entrepreneur en préparation n'est pas encore enregistré comme tel et ne dispose souvent pas des relais institutionnels utiles, voire indispensables pour se faire conseiller et aider. En France, le réseau des chambres de Commerce locales s'est donné pour tâche de fournir ce type d'aide, mais la tâche de suivi des personnes est hors de portée. Une expérience née dans le Nord-Pas-de-Calais et depuis diffusée en France se distingue : celle des « Boutiques de gestion ». Ces dernières sont des associations locales destinées à suivre les candidats à la création d'entreprises dans leur projet, et par la suite à leur assurer les formations qui leur permettraient d'exercer leurs fonctions en connaissance de cause.

Une situation particulière est celle de la reprise d'une partie de l'activité par certains de ses travailleurs. En général initiée par des cadres techniques ou commerciaux, elle ne correspond pas tout à fait à la situation de « spin off », car, selon les circonstances, l'appui de la firme mère n'est pas absolument garanti, souvent pour des raisons de masse d'actif garantissant les dettes de la maison mère, mais également par souci de conserver une maîtrise technologique sur un segment de production. Il faut ajouter à cela que la reprise du circuit commercial est une aventure que souvent les techniciens sous-estiment, avec les risques financiers associés. Dans de nombreux cas, la maison mère accepte à l'origine de reprendre la nouvelle firme comme sous traitant, puis change de politique d'approvisionnements et prend de court la nouvelle firme.

C'est pourquoi la piste de la franchise constitue une option intéressante pour une création ex nihilo, en direction du grand public essentiellement. Mais la piste de la franchise peut être un piège, si le franchiseur engage peu d'efforts pour la fourniture d'une prestation minimale, ou pour un produit encore en phase de test et conduisant possiblement dans un cul-de-sac. C'est pourquoi, dans la région de Dunkerque, l'association pour la promotion de la création d'entreprise avait effectué un screening des franchiseurs en situation d'offre, avec un examen attentif de leurs conditions d'adhésion (l'auteur peut confirmer que le montant requis pour l'acquisition d'un Mc Do, entièrement en fonds propres, requiert un apport en capital non négligeable de l'ordre de 200 000 euros, de sorte que seul un commerçant déjà éprouvé peut se lancer dans l'aventure). En effet, il ne suffit pas d'avoir étudié le couple produit-marché si la question des canaux de distribution et des situations de concurrence n'a pas été élucidée, parallèlement aux questions de technique et de finance. C'est pourquoi on en arrive à la question des pépinières, nurseries et autres ruches (le vocabulaire de l'entrepreneuriat est suggestif et aux variations infinies).

Dans une très ancienne tradition qui remonte aux origines de l'Aménagement du territoire et des reconversions, la création de zones d'activités équipées a constitué un vecteur essentiel des politiques publiques, avec l'aide du FEDER (zone de Douvrin la Bassée en bordure du bassin charbonnier du Pas de Calais, appropriée par l'usine de moteurs Peugeot, premier exemple de grande taille en France). Il s'agissait de fournir aux implantations industrielles modernes des conditions d'édification et d'exercice contemporaines, et de rompre avec l'image anarchique et passéiste des anciennes exploitations minières et

industrielles. La dimension de la desserte et de l'accès étaient particulièrement privilégiés, de sorte qu'avec le ralentissement de l'industrialisation et le développement de la logistique, ces zones « industrielles » sont rapidement devenues tertiaires. Les industriels ont rapidement requis des collectivités locales des terrains équipés, mais préparés ad hoc, chaque cas étant par trop spécifique (Toyota à Valenciennes dans notre région).

Pour les activités en création, le modèle de la Ruche industrielle s'en est inspiré, avec comme autre source d'inspiration les centres commerciaux : une entreprise en création, à la vocation souvent tertiaire, ne semblait pas nécessiter de locaux bien différents de ceux des commerces ou services banaux. ni de services dont le créateur pourrait avoir besoin pour alléger sa tâche. Ce modèle, appliqué de manière stricte, avait généré la création de six ruches dans le Département du Nord, avec un manque d'intérêt de la part des créateurs. La trop grande standardisation des locaux et la conception passiste des services annexes n'ont pas correspondu à la demande. À l'heure de l'informatique banalisée et du web, des services techniques comme l'appel téléphonique, la reproduction de documents ne constituent pas un service spécifique dont un créateur aurait besoin.

Le prix de la mise à disposition se situe de manière spécifique. Des locaux gratuits déforment la concurrence, et constituent une sorte d'appel aux pratiques de clientélisme, voire de corruption. Mais l'établissement de prix de marché (encore faudrait-il qu'il y en ait un), banalise l'offre. Il faut donc que, face à des prix modérés, corresponde une prestation de service adaptée. Dans ces conditions, une première piste correspond à la construction à la demande de bâtiments, propriété communale, loués directement dans une première phase (les trois premières années), ces derniers étant ensuite repris par une société de leasing et loués plus avant par l'entreprise. Cette option a été massivement choisie par le Département du Pas de Calais, département sans agglomération centre bien marquée, et aux demandes dispersées dans l'espace.

En définitive, l'élément essentiel de la pépinière est le service d'accompagnement que celle-ci peut fournir. Mais ce service n'est pas d'ordre technico administratif, il est d'ordre stratégique. Affinement et validation du couple produit-marché, élaboration de stratégies commerciales et de pénétration du marché, choix des canaux de distribution font encore partie des activités banales de l'entreprise en création.

Mais les éléments qui tiennent au créateur lui-même, d'ordre juridique et financier, forment le sommet de la pyramide d'activités d'appui. Et c'est là que réside le propre de l'activité de pépinière. Le conseil juridique, non seulement quant à la constitution de la société, mais relatif aux différents types de contrats à établir, allège le créateur souvent chargé d'autres préoccupations. Mais la clé réside dans le montage financier, et en particulier celui qui se rapporte aux fonds propres. La fragilité de l'entreprise fraîchement créée se concentre en général à la troisième année d'exercice, au moment où le maximum d'efforts financiers a été engagé, et même et surtout si l'activité a rapidement démarré, mais les rentrées sont en général en décalage temporel. Si les crédits bancaires n'ont pas pu être prévus, c'est le moment où il faut avoir recours aux fonds propres, et si ces derniers ont déjà été ponctionnés pour faire face à l'activité courante, il se pose alors un problème de solvabilité, bien distinct de la rentabilité de l'affaire. L'appui financier au projet se révèle alors critique, même si par ailleurs une masse de fonds raisonnable a pu être réunie.

Or, l'apport de fonds d'origine bancaire est exclu, et le recours à la Bourse illusoire (quand on pense aux conditions à réunir pour obtenir une cotation). Il faut alors envisager des sources alternatives. Le crowd funding ne pouvant concerner les projets usuels, les sociétés de capital-risque étant orientées vers les activités de pointe ou en développement rapide, le

créateur standard ne pourra guère y avoir recours. C'est dans ces conditions que la mise en place de structures de financement locales prend toute son importance. Les fondations privées d'aide à la création peuvent jouer un rôle, comme Nord Entreprendre dans le Nord de la France (groupe Mulliez, Auchan Décathlon, etc.), mais comme pour les sociétés de capital-risque, il y a une possibilité que ce soit dans une perspective de rachat ultérieur. C'est ainsi que sont nées des solutions coopératives, relativement communautaires et proprement locales, comme les sociétés de participation régionales, les clubs d'épargnants, les fonds de capital-risque locaux, les fonds de garantie, les plates formes d'initiative locale que nous allons examiner par la suite.

Il reste à envisager, mais seulement comme un cas particulier, la question des pépinières technologiques et de l'appui technologique aux entreprises en création. L'idée générale remonte à l'articulation entre le MIT et la route 128 de Boston (MA) au début des années 1960, et à celle qui a existé entre la Silicon Valley et l'Université de Stanford en Californie. En France, l'Université, mais aussi les grandes Écoles (Facultés techniques), sont connues pour leur faible génération d'entreprises innovatrices. C'est pourquoi, depuis les années 1990, avec un réveil au milieu des années 2000, les établissements d'enseignement supérieur ont cherché à disposer de leurs propres structures de valorisation et de leurs pépinières. Sans trop rentrer dans cette problématique, différente de celle que nous traitons, les obstacles se situent dans l'existence de structures de recherche malthusiennes au sein des grandes entreprises, associées à la possibilité de carrières rémunératrices pour les scientifiques dans ces mêmes grandes entreprises, dissuasives pour l'aspiration à une aventure entrepreneuriale.

La vocation de pépinière technologique doit donc se réduire à des candidats entrepreneurs utilisant des technologies modernes, essentiellement dans le domaine informatique et web. On se trouve donc bien loin d'inventeurs légendaires multipliant les essais dans leur cave. Par contre, la jungle des droits, des licences, des tarifs d'exploitation, nécessite des avis juridiques et techniques spécialisés, qui font que toute entreprise de service professionnel ou du web est par nature innovante. La mise à disposition de consultance est donc indispensable, mais elle ne se localise pas forcément au niveau de l'institution locale. De ce fait, l'organisation de services en réseau apparaît comme la plus adaptée.

## **3.2. Les instruments régionaux et leur transposabilité**

### **3.2.1. La notion de contrat de Plan**

On retrouve ici intuitivement les thèmes de plus en plus mis en avant par l'Union pour stimuler le développement régional. L'introduction des cadres de référence nationaux impose un contrôle de gestion sur les mécanismes d'aide, contrôle qui se substitue à la vision purement administrative et juridique qui prévalait précédemment. Le débat français des contrats de Plan peut choquer dans le contexte des anciens pays socialistes, où le plan sévissait pour incarner l'arbitraire administratif.

Pourtant, ce concept est indissociable de l'attribution de fonds européens en France (de même que, contrairement à la légende, le Plan français reflétait à l'origine une exigence américaine de contrôle des fonds du Plan Marshall). Cela fait bien longtemps que les contrats de Plan Etat-Région, qui remontent en fait à la période 1984-1989, gèrent certes des engagements de l'État, mais surtout des engagements de l'État en liaison avec des engagements européens. On a même pu constater que, hors cofinancement européen, l'État

français était frileux sur ses engagements face aux Régions, voire qu'il avait tendance à compter les dépenses européennes comme les siennes.

À l'Est, c'est moins le Plan déchu qui fait problème, nous a-t-il semblé, mais plus le rapport de l'Etat à ses régions et plus généralement à ses territoires. Il n'est pas d'usage de négocier dans des pays où les ressources et les pouvoirs des collectivités locales restent de toute éternité limités. La situation était légèrement différente en Silésie, compte tenu d'une spécificité historique d'autonomie remontant à la formation de l'État en 1920. Néanmoins, l'idée de deux budgets s'associant sur un projet local à moyen terme ne semblait pas véritablement rentrée dans les mœurs. La période socialiste, qui délégait des budgets locaux par secteurs de Plan, sans permettre de constituer un projet local véritable, n'a pas facilité les évolutions (nous détenons un exemple tchécoslovaque pertinent à Kladno en 1991).

L'exemple français de 1990, quand le Nord-Pas-de-Calais a refusé de signer un contrat de Plan ridicule en matière de recherche-développement (champ limité à au transfert technologique) a impressionné les participants.

Et pourtant, la dynamique de la transition a créé une contradiction entre logique des organisations financières et logique européenne d'empowerment local : on cherche d'une part à réduire la taille de l'État, voire ses fonctions. Mais d'autre part on demande à des collectivités locales d'accomplir de nombreuses fonctions, donc de programmer des dépenses. Ce n'est pas en redescendant au niveau des ONG que l'on résoudra le problème, car ces dernières ne vivent que de subsides. En l'absence d'une habitude de mécénat de la part des riches. Et quand bien même (pays de grande émigration), les mécènes se consacraient plutôt à des œuvres symboliques ou caritatives.

Nous avons pu constater une contradiction étonnante en République de Macédoine (et partiellement au Kosovo), où la solution à la question du bi nationalisme Slave/Albanais devrait provenir d'une décentralisation territoriale poussée. Et pourtant, malgré la tradition titiste d'un pouvoir communal très développé, on constate une présence étatique peu utile, mais budgétivore, alors que les communes devraient prendre de nombreuses fonctions sous couvert de défense linguistique. L'UE se trouve ainsi demander la réduction de l'Etat, mais ses exigences poussent à le développer.

### **3.2.2. L'entrepreneuriat et les pépinières**

La partie polonaise partait avec une mauvaise expérience du soutien aux pépinières. Un correspondant européen avait en fait monté ce qui n'était qu'une ruche, et avait ensuite monnayé à titre personnel l'utilisation des locaux et le recours à ses services. Ce cas pose une question de transition : la mise à disposition gratuite de locaux n'est plus admissible, car il s'agit d'un transfert de charges indu. Mais la mise à disposition de locaux par des acteurs publics ne l'est guère plus. La notion française de concessionnaire ou de délégataire de services publics n'était pas à l'époque encore usuelle en Pologne. La crainte de nos partenaires polonais était de voir s'établir un pouvoir communal discrétionnaire influant sur les décisions d'aide.

L'idée d'une pépinière en réseau avec recours à des compétences réparties entre les différents centres a éveillé l'intérêt de la partie polonaise. Mais c'est surtout la solution apportée à la dimension technologique qui a provoqué l'intérêt. Il en résulte que la notion de pépinière technologique, expérimentée dans le département du Nord (Lille Hellemmes), ou celle de centre de ressources technologiques, entrepris dans le Pas de Calais (Béthune), ne trouvent pas de public d'ampleur, puisqu'il n'y a pas de secteur scientifique sur lequel

s'appuyer directement. Mais à partir de ce moment, on se trouve glisser vers la notion de pôle de compétitivité qui se rapproche du débat ancien concernant les technopoles.

En définitive, l'expérience prouve qu'il est plus efficace, au niveau d'un territoire, de disposer d'un réseau de compétences auxquelles il est possible de faire appel pour résoudre les questions de brevets, de matériels, d'essais et tests au profit d'un entrepreneur innovateur. La mise en place de centre d'essais et de tests ne vaut que lorsqu'un secteur (les textiles techniques à Roubaix-Tourcoing) nécessite des appareillages d'essais ou de tests. Mais à ce moment, encore faut-il que le volume d'activité permette à moyen terme une autonomie financière. Dans le cas de la Haute Silésie, la concentration d'activités métallurgiques justifierait peut-être d'une concentration de moyens scientifiques ; encore faudrait-il que les firmes acceptent une recherche coopérative, ce que l'expérience française permet de mettre en doute. Il reste enfin un point commun à l'ensemble du territoire, celui des pollutions industrielles. L'expérience de Dunkerque, de sa sidérurgie et de ses usines chimiques montre que la constitution d'un complexe de recherche conduisant à des améliorations significatives dans les firmes, mais que la création de firmes sur ce créneau n'était pas forcément au rendez vous. Ici encore, la causalité locale entre un gisement de recherche et un grand enjeu industriel ne débouche pas sur une dynamique économique locale.

### **3.2.3. Le financement local de l'entreprise en création et en développement**

Le thème de la micro entreprise reste tout à fait d'actualité dans les contextes de tradition industrielle associée à une pauvreté monétaire. Le recours aux financements bancaires étant impossible, si les relations familiales ne fournissent pas les ressources nécessaires, la microfinance demeure une solution envisageable, et le réseau de correspondants locaux peut répondre aux demandes, voire la susciter.

La question sous-jacente est celle de la garantie de remboursement. La technique du prêt d'honneur reste la plus adaptée. En effet, le moment où le micro entrepreneur ou plus généralement le candidat à l'entrepreneuriat se trouve le plus démuné est celui où, l'entreprise n'existant pas légalement, il a des besoins financiers sans ressources correspondantes. Le prêt personnel est donc le plus adapté. Cette option entraîne la mise en route d'un suivi très étroit de l'avancement du projet, autrement dit une surveillance « hands on », comme dans le cas des business angels. Il est tout à fait intéressant de constater que, comme dans le cas du micro crédit, les défaillances de remboursement sont relativement rares.

Si des législations bancaires ont été mises en œuvre (peu de pays sont euroisés parmi les adhérents ou candidats, et ceux qui le sont le sont justement parce que n'étant pas fiables dans leurs options financières, le passage à l'euro permet de mieux les surveiller). Mais les banques sont peu engagées dans le soutien à l'investissement, leur rôle se réduisant à l'activité de banque commerciale en direction des ménages ou des activités économiques, sur des crédits à court terme et à garanties facilement réalisables. Par ailleurs, les taux d'intérêt sont prohibitifs par rapport à la rentabilité des activités en création. L'intervention d'acteurs extérieurs spécialisés reste nécessaire, ce que semble avoir prévu la BERD.

Pour amorcer et pérenniser une dynamique locale, l'une des solutions est de constituer des plateformes d'initiative locale, rassemblant différents acteurs du développement, pour proposer une aide adaptée au type de créateur en cause et à son type d'entreprise, pour faire au problème de la garantie. À ce titre, l'expérience de fonds de participation globaux, comme en Lorraine dans les années 1980 (Lordex) ou en Wallonie (SRIW), s'est révélée insuffisamment robuste face à une crise importante (1993) ou à une défection d'une entreprise trop prédominante dans le portefeuille (Celatose/SDR Nord-Pas-de-Calais, années 1990). À

l'inverse, la constitution de sociétés de reconversion, plus dédiées à émettre des crédits à moyen-long terme, assure la possibilité de se garantir contre les défaillances.

Les sociétés de garantie, une formule particulièrement pertinente (FRG Nord Pas de Calais), permettent quant à elles de faire baisser le coût du crédit bancaire en augmentant la crédibilité du projet. Car, en définitive, l'interrogation dans les pays en transition quant à ces instruments publics qui garantissent le projet par un suivi « hands on » reste essentiel : comment faire fonctionner des financements publics en se garantissant contre l'opportunisme politique ? Comment assurer une gestion technique en s'affranchissant de pressions sur les comités d'engagement ? Et, in fine, comment s'assurer que les projets soutenus ne soient pas destinés à prolonger la vie de « canards boiteux », souvent sous pression syndicale ?

### **Conclusion**

Le développement local, un vecteur d'action mal positionné dans un univers en voie de rééquilibrage entre l'État et le local.

On pourrait rappeler à titre d'illustration l'intervention d'un patron de petite entreprise polonaise, exprimant ainsi sa pensée sur l'action économique locale, « le développement local, c'est d'abord des routes sans nids de poules et un éclairage public qui fonctionne ».

La désétatisation engagée a priori, soutenue par une vision dogmatique des institutions de régulation économique, a surtout contribué à l'émergence d'États faibles (weak states), parfois aux limites de l'État failli. La vision d'un pays composé de stakeholders régulant leurs rapports internes par des conventions, fait l'impasse sur la nécessité de disposer d'un système juridique ferme, appuyé sur un Ministère public actif (contre exemple : législation sur les sociétés en Bosnie Herzégovine et au Kosovo, pratiquement rédigées par l'US Aid). L'absence du Parquet dans les législations économiques reflète le peu de confiance dans l'État, mais que dire alors des collectivités territoriales dans ce contexte ?

Sur le plan territorial, la mise en avant de la subsidiarité locale, l'insistance sur le rôle des ONG sont supposées participer à la débureaucratiation émancipatrice. C'est pourquoi on observe (sauf dans le cas de la Bosnie, et potentiellement de la Macédoine et du Kosovo, voire de la Serbie, pour des raisons de gestion multiethnique), un retour purement administratif de la gestion déconcentrée de l'État: importance des Préfets, Zupanji et autres. Si ce mode de gestion local peut être économique, il peut difficilement exercer d'action économique, faute d'impulsion centrale de l'État.

Cela signifie que, dès que l'on prend en considération un projet territorial, il faut à nouveau créer des organismes, et surtout les financer. Or, les organismes de coopération de la Communauté internationale, Europe en tête, stimulent la multiplicité d'associations et de corps de gestion qui vont à l'encontre de la dé-bureaucratiation. Dans le contexte ouest-européen, les collectivités territoriales s'auto administrent et se financent largement sur une fiscalité propre.

Dans la plupart des régimes socialistes, c'était le Plan qui assurait le fonctionnement de la plupart des fonctions municipales, de telle sorte qu'au début de la transition, il était quasiment impossible d'envisager une action de développement économique local (vu aux Aciéries Poldi à Klàdno, CZ) ; Seule, l'ex Yougoslavie, avec son système communal, disposait de ressources et de budgets locaux autonomes. Mais dans ce cas, la constitution d'instances supra communales (Cantons bosniaques, Zupanije Croates) se trouve largement vidée de ses capacités d'action, de sorte que se pose véritablement la question d'une viabilité de l'action locale. Lors d'un cours à l'académie d'économie de Bucarest, le Pr Marius Profiroiu avait exprimé le souhait que les Départements (les Judets ?) deviennent des acteurs

moteurs du développement local. Est-ce le souhait des penseurs européens ? C'est fortement improbable. Est-ce réalisable ? Il faudrait en arriver à mobiliser les élites locales, soit par coopération (on retrouverait ainsi le vieux programme des Partis agrariens), soit, comme pour les Préfets napoléoniens, par une impulsion volontariste hiérarchique. Je vous laisse la réponse.

En réalité, le programme de libération de l'État, exprimé au tournant des années 1960-1970, reste au cœur des développeurs locaux. Ces derniers se sont installés en force au sein des institutions internationales, on ne sait pour quel motif, soutenir le développement économique, ou faire adhérer les citoyens à un projet moral et éducatif ? Toujours est-il que le développement local a un coût en termes d'organisation, d'animation, de monitoring. De sorte que l'ancienne problématique des analyses coûts avantages se trouve transférée du domaine des infrastructures au champ de la gestion institutionnelle. Une économie en volume, certes, mais au prix de la multiplication des coûts humains et des obstacles politiques également.

## Références

1. Agence régionale de Développement Nord-Pas-de-Calais, Université d'Artois, 1998. Rapport sur le Transfert de savoir-faire concernant le développement local entre le Nord-Pas de Calais et la Voïvodie de Katowice (Haute Silésie, Pologne), Mimeo, Agence Régionale de Développement, Lille.
2. Angelova-Lavergne D., 2012. Les think tanks, acteurs dans la transition vers le global-politique ; exemples d'un terrain bulgare, in Petric B. op. cit., p 95-116.
3. Burmeister A., Dupuy Cl., 2003. Entreprises et Territoire, les Nouveaux Enjeux de la Proximité, Documentation Française, Paris.
4. Cabinet Louis Berger 2002. Transport Infrastructure regional Study, OECD-CEMT-AFD, Paris.
5. Collectif, 2013, Le développement économique local, des démarches multiples pour un objectif commun. in Les Cahiers de la Fonction Publique n° 337, octobre 2013.
6. Créquis A., 2003. Les dynamiques territoriales dans la transition, L'impact des privatisations sur les régions polonaises, Thèse de doctorat de Sciences Economiques, Université d'Artois, Béthune.
7. DATAR, 2012. Rapport stratégique 2012 sur la mise en oeuvre du cadre de référence stratégique national et des programmes opérationnels 2007-2013, DATAR, Paris.
8. Desmazières Ch., Wilson P., 1996. Local development in Europe and in the Americas, Mansell, London.
10. Ganev V., 2009. Preying on the State, the Transformation of Bulgaria after 1989, Cornell University Press, Ithaca.
11. Gilly J.P., Torre A., 2000. Dynamiques de proximité, L'Harmattan, Paris.
12. Greffe X., 2002. Le développement local, DATAR, Editions de l'Aube 2002, Paris.
13. Petric B., Blundo G., 2012. Introduction, in Petric B., La fabrique de la démocratie, ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action ; Paris, Maison des sciences de l'homme, p. 9-34.
14. Pecqueur B., 1996. Dynamiques territoriales et mutations économiques, Paris, L'Harmattan.
15. Roland G. ed., 2013. Economies in transition, the long run view, Basingstoke, Palgrave Mc Millan.
16. Sachter H., 2003. Modernité et infrastructures dans la transition, les corridors de transports dans le sud-est européen, in Actes du colloque TILT ; Lille, GRRT/INRETS, 2003, Villeneuve d'Ascq.
17. Sachter H., 1998. Le développement local, un concept réellement économique ? communication, congrès ASRDLF, Puebla.
19. Vetta Th., 2012. Au-delà de la dichotomie État/ONG, la circulation des élites de la bonne gouvernance en Serbie, in Petric B., op. cit. p.193-216.
20. Zaoual H., 2005. Socio-économie de la proximité, L'Harmattan, Paris.