



## UNION EUROPEENNE

*Le projet « Benchmark européen et colloque sur l'aménagement du territoire en Europe » est co-financé par l'Union européenne. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional.*



Mission accomplie pour l'IHEDATE par :

Katie Barrett, Valentine Bouissières,  
Constance Lauffet, Alix Ménard

Etudiantes du master Stratégies Territoriales et Urbaines  
Sous la supervision de Romain Guizard



I | H | E | D | A | T | E  
Institut des hautes études de développement  
et d'aménagement des territoires en Europe



**SciencesPo.**

# Pologne 2013

Varsovie | Cracovie

8 - 12 avril

## Remerciements

Nous tenons à remercier Romain Guizard pour son accompagnement et ses conseils tout au long de la réalisation de ce projet.

Merci également à Philippe Estèbe et Anne Oheix de nous avoir confié cette mission.

Un grand merci à tous les intervenants français et étrangers qui ont accepté de nous rencontrer et ont rendu possible ce voyage d'étude.

Enfin, un grand merci aux auditeurs, grâce à qui nous garderons un excellent souvenir du voyage en Pologne.

Voici désormais la troisième année que l'IHEDATE recourt aux compétences du Master « stratégie et territoires urbains » de Sciences Po Paris pour nous aider à préparer le voyage. Chaque année est un nouvel apprentissage, où nous apprenons à nous connaître avec des étudiant(es) qui débutent en troisième cycle, qui découvrent l'IHEDATE et ses particularités, qui comprennent peu à peu ce que nous voulons et apprennent à devancer ce que nous ne savons pas encore vouloir.

Cette année nous semble particulièrement fructueuse pour plusieurs raisons.

La première est qu'il entre dans la mission d'intérêt général de l'IHEDATE de participer à la formation d'étudiants aspirants à intervenir dans les matières nébuleuses de l'aménagement et du développement territorial. En ce sens, le parcours d'apprentissage qu'ont suivi Katie Barrett, Valentine Bouissières, Constance Lauffet et Alix Ménard (avec l'appui du Romain Guizard) nous semble participer de la compréhension que l'aménagement du territoire n'est pas seulement affaire de procédure et de « grands gestes fondateurs » mais aussi de comportements individuels, d'interactions humaines, d'essais et d'erreurs fondamentalement politiques.

La deuxième raison est que la Pologne s'est révélée une destination de choix, parce que ce pays illustre parfaitement le thème de l'année 2013 à l'IHEDATE — temps et territoire.

Le temps, en Pologne, joue sur plusieurs registres. D'abord, la longue durée de la mémoire historique d'un pays qui a plusieurs fois changé d'assise territoriale et qui, dans ses frontières actuelles n'existe que depuis 1947. Ensuite, l'extrême rapidité de la rupture avec le régime de démocratie populaire et la tutelle soviétique, qui s'est produite en quelques années à partir de 1989. Enfin, en dépit des ruptures, la persistance aujourd'hui de la longue durée, perceptible dans la morphologie urbaine et dans le droit, notamment, comme on le verra, le droit de propriété.

Dès lors, la Pologne se présente comme une composition détonante de plusieurs périodes historiques : à certains égards, les besoins d'équipement polonais sont les mêmes que ceux de l'Europe de l'Ouest en 1945 : réseau autoroutier quasi inexistant, chemins de fer vétustes, villes à transformer. En même temps, comme on le verra à propos de Varsovie, l'empreinte du régime de démocratie populaire demeure forte, dans l'architecture, l'habitat et les transports collectifs urbains. Enfin, le pays présente tous les signes d'une hyper modernité libérale qui se traduit par une très forte attractivité économique et un très faible contrôle sur la production urbaine, du fait de la quasi absence de planification et d'intention publique opératoire.

Où va la Pologne ? Le miracle polonais, qui s'est traduit par des taux de croissance spectaculaires ces dernières années, soutenus par un afflux d'argent européen, peut-il se poursuivre ? Les avis sont évidemment partagés : d'un côté l'attrait d'un pays qui se développe, disposant d'une main d'œuvre qualifiée et choyé par l'Union européenne. De l'autre, une stratégie économique et spatiale hésitante, des villes faiblement gérées, un régime juridique instable et une natalité en berne. C'est cette incertitude qui nous a accompagnés au cours du voyage et qui impose aux Polonais d'écrire eux-mêmes, cette fois, leur histoire.

L'équipe de l'IHEDATE



## Chapitre I : Aménagement du territoire et décentralisation ..... 7

---

## Chapitre II : La re-privatisation et le déclin de l'Etat..... 17

---

Section 1 – La privatisation des entreprises.....	17
Les deux temps de la privatisation : d'un «capitalisme national» lent et planifié à l'ouverture internationale.....	17
Section 2 – La privatisation du foncier .....	21
D'un régime à l'autre : la privatisation du foncier polonais.....	21
Une gestion du foncier encore problématique : quelle place pour la régulation étatique ? .....	24

## Chapitre III : Strates urbaines et histoire à Varsovie..... 26

---

Le poids de l'Histoire : de ville martyre.....	26
...à la ville phœnix ? .....	29
Compléments .....	34
Aperçu de la société polonaise.....	34



# Chapitre I : Aménagement du territoire et décentralisation

*A la chute du communisme, la Pologne est confrontée à des impératifs de décentralisation. L'Etat n'est plus le seul acteur de l'aménagement du territoire : les communes regagnent leur autonomie dès les élections municipales de 1993 et deux autres échelons administratifs sont créés suite à la réforme de 1999. Ces nouvelles collectivités font un apprentissage accéléré des logiques d'aménagement du territoire. L'Union européenne, à travers le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), participe et soutient cette formation. Emerge ainsi une première politique régionale, néanmoins plus focalisée sur la nécessité de moderniser les infrastructures que sur l'aménagement du territoire en tant que tel. La réorganisation territoriale se fait effectivement sous contraintes. La Pologne doit tenir compte de certaines priorités et tenir les délais imposés par l'Union européenne concernant les fonds communautaires.*

*Si la décentralisation a été faite avec succès, la modernisation des infrastructures est en cours et reste aujourd'hui à mettre en œuvre une véritable stratégie d'aménagement du territoire. L'Etat prend ainsi la mesure de son territoire et le Ministère du Développement régional, créé en 2005, mène une réflexion sur les défis actuels. Le National Spatial Development Concept 2030 vise à maîtriser un aménagement du territoire trop souvent dicté par les intérêts économiques pour développer un réseau polycentrique qui assurerait le rayonnement des grands pôles urbains tout en assurant la cohésion du territoire.*

## **La décentralisation : une condition de démocratisation et un préalable à l'adhésion**

### ***La mise en place de gouvernements locaux***

Affranchie du joug soviétique, la Pologne démantèle l'Etat central pour laisser place à la démocratie. Le changement politique s'accompagne alors d'une révision de l'organisation territoriale afin de redonner vie aux collectivités. La réforme entreprise par le régime dans les années 1970 avait en effet achevé l'asphyxie des collectivités territoriales, la suppression des districts, la réduction du nombre de communes et la substitution de quarante-neuf régions aux dix-sept existantes mettant fin à toute velléité d'autonomie. A la chute du communisme, un vaste processus de décentralisation est alors lancé pour remédier à près d'un demi-siècle de centralisme et revenir au traditionnel système à trois niveaux. En 1993, les premières élections municipales de la nouvelle République de Pologne redonnent leur autonomie aux communes. En 1997, un département de la réforme de l'Etat est constitué au sein du Ministère des Affaires Intérieures et d'Administration afin d'assurer la supervision de la réforme territoriale de 1999. Celle-ci vise à créer de nouvelles collectivités dotées de compétences importantes et qui disposent d'une certaine autonomie. Les districts sont réintroduits en janvier 1999 et les régions ramenées au nombre de seize.

## Les seize voïvodies polonaises



La réforme territoriale, votée en même temps que quatre réformes sociales (santé, système de protection sociale, justice et éducation), passe relativement inaperçue. La Pologne met en place un système à trois niveaux très similaire au modèle français. Celui-ci s'avère particulièrement adapté dans la mesure où le pays reste ainsi fidèle à sa tradition d'Etat unitaire et centralisé, l'association entre déconcentration et décentralisation facilitant par ailleurs la transition entre deux principes d'organisation territoriale radicalement différents. Le gouvernement polonais craint effectivement qu'une trop grande autonomie locale n'entraîne l'éclatement d'un territoire à l'histoire mouvementée et la décentralisation « tempérée » à la française apparaît alors comme un modèle séduisant.

### ***Les compétences respectives des collectivités***

La nouvelle structure territoriale comprend trois niveaux de collectivités : les communes (*gminy*), les districts (*powiat*) et les régions (*województwo*), aussi appelées voïvodies.

Les communes, au nombre de 2.489 en 2011, constituent l'entité administrative la plus ancienne et la plus décentralisée. Leurs compétences propres sont très larges et concernent en particulier l'aménagement du territoire, la gestion des biens et services communaux (voirie, déchets, transports,...), l'habitat social et l'éducation (écoles maternelles et élémentaires). Les

communes assument par ailleurs toutes les politiques qui ne sont pas attribuées à d'autres entités territoriales, à quoi s'ajoutent également les compétences déléguées par l'Etat tel que l'état-civil.

Les districts constituent l'échelon intermédiaire. Ils comptent en moyenne 100.000 habitants et leur superficie se situe entre celle des cantons et des arrondissements français. Ils assistent les communes dans la réalisation des tâches les plus complexes et se substituent à elles lorsque les missions publiques dépassent le cadre communal. Les compétences des districts, bien qu'assez larges, restent relativement spécifiques, cet échelon exécutant les tâches à caractère supra-communal dans les domaines prévus par la loi, à savoir l'éducation, l'aide sociale, la santé publique, la dynamisation du marché du travail ou encore l'aménagement du territoire et l'urbanisme à l'échelle du territoire. Aux 315 districts s'ajoutent 65 villes de plus de 100.000 habitants qui cumulent les deux statuts.

Les régions, au nombre de 16, constituent le dernier niveau de l'organisation territoriale. Leur superficie tout comme leurs compétences sont à peu près équivalentes à celles de leurs homologues françaises. Elles sont composées d'une assemblée régionale directement élue et d'un conseil exécutif présidé par un Maréchal. Entités à la fois décentralisées et déconcentrées, les voïvodies ont pour mission d'élaborer des stratégies de développement régional. Celles-ci reposent entre autre sur la modernisation des infrastructures (aménagement du territoire à l'échelle de la région), l'amélioration du système d'enseignement universitaire, la promotion du développement économique (lutte contre le chômage) et la préservation de l'environnement naturel et du patrimoine régional.

### ***Le rôle de l'Union européenne***

Si ces réformes suscitent un intérêt très limité de la part de la population, elles font toutefois l'objet de fortes oppositions politiques. Les régions vouées à disparaître et les structures partisans qui leur sont associées usent en effet de leur pouvoir d'obstruction et donnent un premier coup d'arrêt à la réforme en 1993. Il faut attendre la formation d'un nouveau gouvernement de coalition en 1997 pour que le projet reprenne vie.

L'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne constitue alors une fenêtre d'opportunité pour le gouvernement dans la mesure où il renforce sa légitimité à mettre en œuvre des réformes. Par ailleurs, la perspective d'adhésion oriente également le contenu des réformes. Le nouveau découpage opéré en 1999 reflète tant la volonté du gouvernement polonais de casser le centralisme propre à la période soviétique que la nécessité de respecter la Charte européenne de l'autonomie locale, signée et ratifiée en 1994, et de transposer le chapitre 21 de l'acquis communautaire relatif à la politique régionale. Ces contraintes européennes visent non seulement à garantir la démocratie, la Charte considérant le degré d'autonomie locale comme la pierre d'achoppement de la démocratie, mais aussi à préparer les régions à l'absorption des fonds structurels européens. Le processus de régionalisation est ainsi soutenu par l'Union européenne et la Commission participe notamment au renforcement des capacités administratives des voïvodies par le biais du programme de préadhésion PHARE (*Poland and Hungary : Action for the Restructuring of the Economy*).

Si la Pologne est souvent considérée comme un modèle de réorganisation territoriale, la décentralisation reste néanmoins incomplète du fait de la dépendance des voïvodies aux dotations de l'Etat central et de leur soumission au contrôle a posteriori exercé par les antennes déconcentrées de l'Etat (les Offices de voïvodie). Certains vont ainsi jusqu'à parler d'une décentralisation de façade et voient dans ce dysfonctionnement une persistance de la tradition centralisatrice. Il est vrai que la gestion centralisée des fonds structurels européens pour la période 2004-2006, bien que justifiée par le manque d'expérience de régions fraîchement constituées, n'a pas favorisé l'autonomisation de ces collectivités. Pour autant, la gestion régionalisée des fonds finalement adoptée pour la période 2007-2013 souligne la volonté d'accroître la marge de manœuvre des voïvodies, alors même que les enjeux dépassent aujourd'hui la simple logique d'équipement pour toucher à des questions plus stratégiques relevant de l'aménagement.

## **Les premiers pas de la décentralisation : des collectivités d'abord réduites à une logique d'équipement**

### *Des infrastructures de transports vétustes*

Jusqu'en 2007, la Pologne semble absorbée par la modernisation de ses infrastructures de transport si bien que la priorité est à l'équipement plus qu'à l'aménagement. A la chute du communisme, les infrastructures de transports sont en effet particulièrement vétustes et portent les stigmates de l'Histoire.

Le réseau ferroviaire, relativement sous-développé dans la partie Est du pays, est le fruit des partages de la Pologne. Bien que le réseau soit l'un des plus denses d'Europe (732 km par 100 km<sup>2</sup>), il n'en reste pas moins déséquilibré et obsolète du point de vue de l'équipement. Les connections entre les grands pôles sont insuffisantes et les trains sont extrêmement lents, 20% des voies ne pouvant supporter une vitesse supérieure à 60 km/heure.

Le réseau routier présente des handicaps similaires et les dysfonctionnements concernent la qualité plus que la densité. A l'échelle nationale, le réseau est relativement développé mais reste marqué par la prégnance des axes Est-Ouest, reflet d'un demi-siècle de domination soviétique. Un rapport de 2003 du Ministère du développement durable<sup>1</sup> souligne que 30% des routes n'ont pas de revêtement dur et que seul 3% du réseau est conforme aux standards de l'Union européenne en ce qui concerne les charges maximales par essieu. De plus, les autoroutes sont quasiment inexistantes, le taux d'équipement étant de 1,7 km pour 100.000 habitants en 2006 (à titre de comparaison, celui de la France était alors de 16,8 km et celui de la République tchèque de 5,5). Les connections sont insuffisantes entre les capitales régionales, mais aussi au sein des zones métropolitaines, ce qui entraîne d'importants problèmes de congestion. A ce sujet, une étude réalisée par le fabricant de navigateurs GPS

---

<sup>1</sup> HISZKA, Małgorzata. « Fonds structurels et fonds de cohésion : les modalités de mise en œuvre, les diverses structures en charge et leur rôle, les enveloppes financières, les divers projets. Pistes de réflexion et opportunités », Ministère du développement durable, 2003, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipinternatio/pdf/POLOGNE\\_cle2cfff3.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipinternatio/pdf/POLOGNE_cle2cfff3.pdf)

TomTom en 2012 classe Varsovie comme la première ville embouteillée d'Europe, juste devant Marseille. L'insuffisance des infrastructures routières existantes se double d'un recours accru à la voiture individuelle, ce qui aggrave les problèmes de congestion et souligne la nécessité d'améliorer les différents réseaux de transports en commun.

### ***Les enjeux de la modernisation***

L'état des réseaux ferroviaire et routier en 1991 est donc assez alarmant et la Pologne est confrontée à des impératifs de modernisation extrêmement pressants. En effet, le succès de l'ouverture économique est conditionné par la modernisation des infrastructures de transport. Alors que les investissements affluent de façon immédiate et massive, les travaux d'équipement s'inscrivent dans le temps long et la Pologne s'efforce de mettre à jour au plus vite son réseau de communications internes.

Les infrastructures constituent non seulement un enjeu stratégique pour la modernisation et le développement économique du pays, mais participent également à la réduction des disparités Est-Ouest et à l'amélioration de la qualité de vie. A une échelle plus large, elles assurent l'arrimage de la Pologne à l'Union européenne. Pourtant située en plein cœur de l'Europe et de ses réseaux commerciaux, la Pologne est, à la chute du communisme, très mal reliée au reste du continent. La modernisation des infrastructures est donc une priorité tant au niveau étatique que local si bien que l'inachèvement du processus de décentralisation importe finalement assez peu dans la mesure où les intérêts convergent. En d'autres termes, les conflits entre le pouvoir central et les gouvernements locaux sont limités puisqu'aucun des deux n'a développé de stratégie d'aménagement efficace, par manque d'expérience comme par méfiance vis-à-vis des logiques planificatrices.

La modernisation des infrastructures fait ainsi consensus, d'autant que le secteur des transports se voit attribuer une aide européenne conséquente. Sur la période 1991-2002, la Pologne bénéficie de 2,5 milliards d'euros au titre des programmes PHARE et ISPA (Instrument Structurel de PréAdhésion) afin de moderniser les réseaux ferroviaire et routier. En 2004-2006, les fonds structurels sont également conséquents, la plus grosse enveloppe, soit 4 milliards d'euros, allant au secteur des transports. La période suivante enregistre une nouvelle augmentation des fonds alloués à la Pologne au titre de l'objectif de convergence. Outre les fonds européens, la Pologne y va également de ses propres deniers, notamment grâce aux prêts accordés par la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

### ***Les opérations de modernisation***

La modernisation du réseau ferroviaire a pour préalable la privatisation et la restructuration de la société nationale de chemins de fer *Polskie Koleje Państwowe (PKP)*, confrontée à de graves difficultés financières depuis l'entrée dans le libre-échange. La Pologne doit effectivement se conformer aux exigences de l'acquis communautaire et la priorité est ainsi donnée à la libéralisation du réseau de transport. La loi de septembre 2000 sur la commercialisation, la restructuration et la privatisation de PKP encadre les réformes et opère la séparation entre la gestion et l'exploitation des infrastructures. PKP devient alors une holding de sociétés indépendantes composée d'un gestionnaire d'infrastructures (PLK SA) et

de différents services spécialisés dans le transport de marchandises (PKP Cargo) ou de passagers (PKP Intercity et PKP PR pour les services régionaux).

Cette séparation vise à rendre le réseau ferroviaire plus concurrentiel afin de limiter le développement du trafic routier, accéléré par la hausse du taux de motorisation. La remise en état du réseau passe également par la modernisation des lignes existantes et par la construction de nouvelles liaisons transeuropéennes et de lignes rapides. La réfection est ainsi en cours afin de permettre une vitesse de 160 km/h pour le transport de voyageurs et de 120km/h pour celui de marchandises. L'amélioration des infrastructures transfrontalières est un des principaux objectifs des fonds attribués par l'Union européenne au titre des programmes PHARE et ISPA. Le soutien technique et financier concerne notamment, depuis 2003, la modernisation des lignes Baltica (Varsovie-Białystok-Sokółka-Suwałki-Trakiszki) et E20 (Berlin-Varsovie-Minsk-Moscou) qui font respectivement partie des corridors transeuropéens I et II. La modernisation du réseau routier consiste principalement à adapter les voies existantes aux normes européennes et à développer quatre grands axes autoroutiers quadrillant le pays.

Le championnat de football de l'Euro 2012 a multiplié les investissements et considérablement accéléré les travaux. C'est d'ailleurs dans ce but que l'*Union of European Football Associations*) (UEFA avait confié en 2007 l'organisation du tournoi à la Pologne et l'Ukraine. Selon une étude réalisée par le cabinet britannique Capital economics, l'économie polonaise aurait bénéficié de 25 milliards d'euros grâce à l'Euro 2012, un montant qui représente 1,3% de son PIB. Par ailleurs, au vu des sommes dépensées, le développement des infrastructures de transports l'a emporté sur la construction d'équipements sportifs. En effet, le montant total des dépenses s'élève à 30 milliards d'euros pour la Pologne et l'Ukraine réunies, dont 3 milliards seulement ont été affectés aux installations sportives.

Il faut dire que les 800.000 visiteurs attendus pour le championnat ont constitué un enjeu de taille pour ces deux pays. La perspective d'accueillir 10% du nombre annuel de touristes enregistré en 2011 en un mois seulement a incité le gouvernement polonais à accélérer la cadence. 2.000 km de voies express et 1.000 km d'autoroutes ont ainsi été construits ou modernisés pour le championnat. Malgré le scepticisme de la presse européenne, la Pologne est parvenue à finir les travaux dans les temps. L'autoroute A2 qui relie Berlin à Varsovie a néanmoins été achevée *in extremis*. Son ouverture la veille du championnat a longuement alimenté les discours sur l'incapacité de la Pologne à réaliser des travaux d'une telle envergure dans les temps impartis. Notons néanmoins pour sa défense que la Pologne est parvenue à terminer l'autoroute A2 avant le début du tournoi alors que le groupe chinois COVEC avait abandonné les travaux un an plus tôt, laissant 50 km inachevés. Les travaux ne se sont par ailleurs pas limités à la réfection du réseau routier : 600 km de voies ferrées ont également été construits ou modernisés, les aéroports des quatre villes hôtes (Varsovie, Gdańsk, Poznań et Wrocław) ont été agrandis et les transports en commun ont fait l'objet d'améliorations. Des efforts importants ont été faits pour améliorer la connectivité des réseaux d'infrastructures : 100 bus, 193 tramways et 13 trains de banlieue ont été mis en circulation pour l'Euro 2012.

## **Maîtriser son territoire : le passage progressif à une véritable stratégie d'aménagement**

### **La création du Ministère du Développement Régional : l'élaboration d'une vision nationale**

Contrairement à l'équipement du territoire, la stratégie territoriale est dans un premier temps difficile à mettre en place. Gilles Lepesant, docteur en géographie et chercheur au CNRS, explique en effet que la politique d'aménagement du territoire demeure « réduite à sa plus simple expression » en raison du « rejet de toute rhétorique susceptible de rappeler les temps anciens de la planification »<sup>2</sup>. La création d'un Ministère du Développement Régional en 2005 souligne néanmoins la volonté des pouvoirs publics de prendre la mesure de leur territoire et d'en assurer un développement cohérent et harmonieux. L'approche polonaise de l'aménagement du territoire connaît ainsi un changement radical à partir de cette date, changement caractérisé par le passage d'une conception sectorielle et opérationnelle de l'aménagement relevant davantage de l'équipement à une conception plus transversale visant à restaurer un ordre spatial perdu de vue lors de la course effrénée à la modernisation qui s'amorce au lendemain de la période soviétique.

Ce changement de perspective s'explique par des facteurs internes comme externes, l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne en 2004 nécessitant notamment l'harmonisation de la vision polonaise de l'aménagement avec celles de ses voisins européens. Le découpage opéré par la réforme administrative de 1999, en replaçant les régions et les métropoles au cœur du territoire, souligne la volonté de promouvoir une stratégie d'aménagement opérationnelle capable de répondre aux problèmes de façon transversale. L'élaboration du National Spatial Development Concept 2030 (NSDC), mis au point entre 2005 et 2011 sous l'égide du Ministère du Développement Régional, constitue le point culminant de ce changement de perspective en faveur du développement régional et de la coopération multisectorielle. L'attention portée au problème des transports est particulièrement emblématique dans la mesure où le rayonnement et la connectivité prennent désormais le pas sur les questions purement fonctionnelles relevant de l'équipement. Le NSDC comporte cinq piliers<sup>3</sup>, dont l'ordre spatial. Les principaux objectifs concernant l'aménagement du territoire sont la compétitivité, la cohésion et l'accessibilité territoriale. Les questions environnementales font également l'objet de réflexions, intégrant l'étalement urbain et la pollution liée aux différents modes de transports.

---

<sup>2</sup> LEPESANT, Gilles. « À quoi servira la politique régionale européenne en Pologne ? », *Annales de Géographie*. 2004, t. 113, n°636, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo\\_0003-4010\\_2004\\_num\\_113\\_636\\_1629](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_2004_num_113_636_1629)

<sup>3</sup> Ces cinq piliers sont l'ordre spatial, la cohésion interne, la compétitivité et l'innovation, la sécurité et la richesse et biodiversité.

## **La compétitivité au service de la cohésion : un système résolument polycentrique**

La nouvelle conception de l'aménagement du territoire traduit une redéfinition de la place de la Pologne dans l'Union européenne. Alors que le pays se concentrait jusqu'alors sur sa position centrale en Europe afin d'accélérer son développement, il dépasse aujourd'hui cette simple fonction de transit pour privilégier la restructuration de son territoire national. Le développement linéaire d'Est en Ouest fait ainsi place à une logique de rayonnement. La constitution de centres de croissance fonctionnels reliés entre eux participe à la mise en place d'un système polycentrique qui assure un développement radial et non plus strictement linéaire. Les efforts déployés entre 2009 et 2011 pour améliorer le réseau routier communal, financé à hauteur de 900 millions d'euros, témoignent de cet engagement en faveur d'un maillage urbain à la fois plus fin et plus solide. Le développement d'infrastructures de transport entre les différents pôles régionaux s'inscrit également dans cette perspective.

Par ailleurs, la nouvelle feuille de route du développement spatial en Pologne intègre pour la première fois l'arbitrage compétitivité-cohésion, maître mot de l'aménagement du territoire en Europe, et le met au service du polycentrisme. Les pouvoirs publics polonais s'attèlent ainsi à améliorer la compétitivité des pôles urbains de façon à mieux les insérer dans l'espace économique européen mais aussi à rééquilibrer le territoire. Le NSDC a élaboré une typologie des différents espaces (ruraux, urbains, transfrontaliers,...) visant à faciliter l'organisation des territoires en aires fonctionnelles. Les disparités sont aujourd'hui importantes et la Pologne reste un pays à deux vitesses : à l'Ouest, la Pologne A, relativement prospère et bien reliée à l'Europe ; à l'Est, la Pologne B, plus pauvre, rurale, en retard sur le reste du pays et moins bien connectée aux territoires national et européen. En 2005, les cinq voïvodies les plus riches concentraient à elles seules 59 % du PIB.

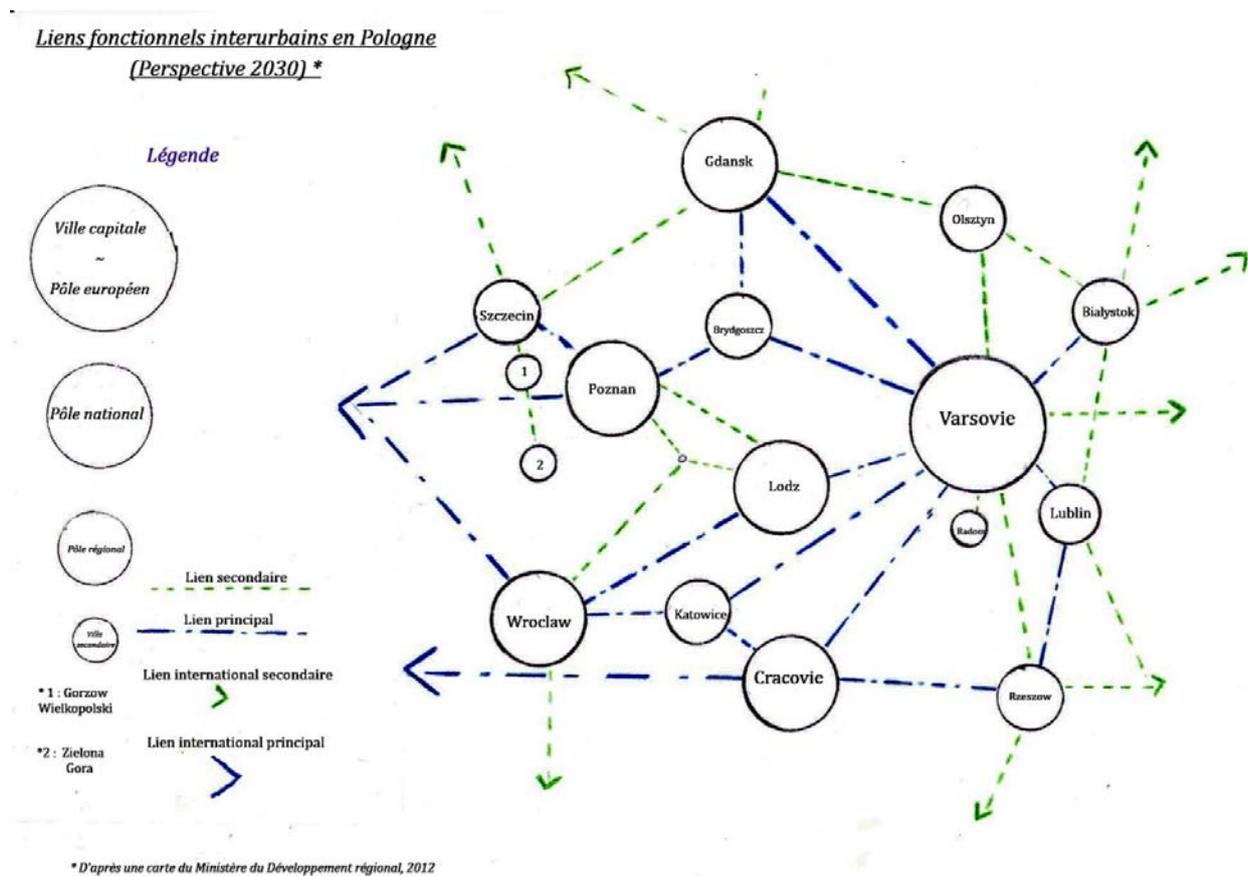
L'objectif d'harmonisation du territoire a donné lieu à la définition de quatre types d'aires fonctionnelles. La classification repose sur quatre facteurs, à savoir les migrations (à la fois entre la province et Varsovie et de la province à l'étranger), le potentiel de développement de chaque territoire, l'existence ou non de conflits spatiaux ainsi que les besoins de restructuration et/ou de nouvelles infrastructures. A titre d'exemple, la catégorie des zones transfrontalières ne comprend pas forcément toutes les régions situées aux frontières du pays. Ces aires sont définies par des critères éliminatoires concernant leur taille, leur caractère périphérique ou non ou encore leur prospérité par rapport aux territoires voisins. Si l'aire dépasse un des seuils définis par la commission chargée d'élaborer le NSDC, elle ne peut être répertoriée en tant que zone transfrontalière et n'est donc pas éligible au programme associé. Ces aires fonctionnelles sont ainsi conçues comme des piliers du développement régional et permettent d'assurer la cohésion et le rayonnement des différents territoires.

Si la compétitivité des pôles urbains est une priorité, elle est tempérée par le souci d'assurer un développement harmonieux qui ne repose pas exclusivement sur la ville de Varsovie. Le polycentrisme implique la mise en place d'un réseau urbain permettant la diffusion des facteurs de développement. Les zones rurales sont par ailleurs incitées à diversifier leurs activités. De ce fait, la nouvelle armature territoriale proposée par le NSDC favorise la

cohésion interne du pays et constitue ainsi une solution élégante au problème compétitivité-cohésion qui fait de la première la solution à la deuxième. Reste à voir si cette stratégie fonctionnera comme prévu.

L'aménagement des zones rurales risque de se révéler particulièrement problématique dans la mesure où depuis l'adhésion à l'Union européenne, le fait d'être classé « zone rurale » peut influencer sur le montant et la nature des fonds européens accessibles. De ce fait, les villes et départements préfèrent parfois conserver la désignation « zone rurale » afin de continuer à recevoir certaines aides. Cela se heurte non seulement à la volonté gouvernementale de développer les pôles urbains mais aussi à la réalité elle-même. Tomasz Komornicki<sup>4</sup>, Directeur adjoint de l'Institut de géographie et de planification spatiale de l'Académie des sciences polonaise souligne en effet qu'il existe aujourd'hui des aires qui n'ont de rural que le nom, ce qui remet en cause la classification élaborée par le NSDC comme support aux différents programmes de développement.

Le schéma ci-dessous reprend la vision du polycentrisme élaborée par le Ministère du Développement régional à travers le NSDC.



<sup>4</sup> Intervention de Tomasz Komornicki pour l'IHEDATE le 9 avril 2013 à Varsovie : <http://www.ihedate.org/?La-Pologne-d-un-rythme-a-l-autre>

## **Etude de cas : l'élaboration d'une vision pour le développement de Varsovie**

Varsovie témoigne de la volonté des pouvoirs publics de se doter d'une véritable stratégie d'aménagement mais aussi du chemin à parcourir pour y parvenir. Tomasz Zemła<sup>5</sup>, directeur adjoint au département d'architecture et d'aménagement du territoire de la mairie, énonce les quatre priorités de la ville : l'étalement urbain, la réorganisation du centre-ville, les connections intra-urbaines et l'accès au fleuve.

Alors que le cœur de Varsovie est relativement dense, ses limites s'étirent toujours plus et la municipalité souhaite densifier la ville pour qu'elle reste dans ses limites actuelles et ne rogne pas les terres agricoles alentours. La municipalité réfléchit ainsi à des politiques de revitalisation pour les territoires industriels en déprise situés à l'ouest de la ville, tels que la zone aéroportuaire de Bemowo et les quartiers d'Ursus et d'Huta, respectivement construits autour d'une usine de tracteurs et d'une aciérie. Outre la lutte contre l'étalement urbain, la mairie tente également de réguler l'émergence de nouveaux quartiers dépourvus d'aménités urbaines.

L'organisation des fonctions commerciales fait également l'objet de réflexions. De grands centres commerciaux se sont développés en périphérie de Varsovie et attirent toujours plus de Polonais, notamment en raison du climat. La concurrence est rude pour les deux grandes rues commerçantes du quartier de Śródmieście. Les environs du Palais de la Culture et de la Science offrant des espaces libres, Tomasz Zemła souligne l'intérêt d'y regrouper les activités commerçantes pour organiser la ville de façon plus fonctionnelle.

Une autre préoccupation majeure est celle des connections intra-urbaines, qui restent insuffisantes entre les deux rives de la Vistule. Il existe à ce jour sept ponts et trois sont en projet. De façon générale, l'aménagement du fleuve est aujourd'hui assez problématique. Il est en fait inexistant dans la mesure où la ville tourne le dos à la Vistule et que les berges du fleuve sont inaccessibles, coupées de la Vieille Ville par une quatre voies. Le défi est donc de reconnecter la ville au fleuve, tout en luttant contre les problèmes d'inondation, et de mieux rattacher la rive droite au cœur de ville. Un tunnel routier devrait ainsi être mis en place le long de la Vistule et la prolongation du réseau de tram ainsi que la construction d'une seconde ligne de métro à destination du quartier de Praga permettront d'ici peu une meilleure desserte de cette partie de la ville.

Ces préoccupations soulignent ainsi la volonté de la mairie de contrôler le développement de la capitale pour reprendre le contrôle d'un territoire à l'urbanisation parfois chaotique.

---

<sup>5</sup> Intervention de Tomasz Zemła pour l'IHEDATE le 9 avril 2013 à Varsovie : <http://www.ihedate.org/?La-Pologne-d-un-rythme-a-l-autre>

## Chapitre II : La re-privatisation et le déclin de l'État

*Sous le communisme, le parc immobilier appartient entièrement à l'Etat suite à la nationalisation de l'ensemble des biens du pays. A sa chute se pose alors la question de la reprivatisation des terrains bâtis et non bâtis. La restitution des biens confisqués fait l'objet de nombreux conflits, notamment dus aux spécificités juridiques polonaises ainsi qu'à la présence de nouveaux bâtiments et propriétaires sur les terrains concernés. A cela s'ajoute le problème de l'augmentation du prix du foncier. En outre, la Pologne est l'une des dernières démocraties populaires à s'attaquer au problème, dont la résolution est sans cesse ajournée en raison des difficultés rencontrées. La reprivatisation concerne non seulement l'Etat et les particuliers mais aussi l'Eglise, largement spoliée de ses biens pendant la période communiste.*

*Pour autant, si ces conflits défraient la chronique des médias, le processus de re-privatisation est bien en marche et l'espace disponible permet au pays de s'ouvrir aux investisseurs étrangers qui créent de nouveaux quartiers d'affaires. Le nouvel enjeu est aujourd'hui celui du rôle de la puissance publique. Lors de la transition, l'aménagement urbain a résulté en grande partie des acteurs économiques et le pouvoir central comme les pouvoirs locaux peinent aujourd'hui à reprendre la maîtrise du territoire. L'Etat est effectivement en retard par rapport au développement économique du pays, tant au niveau des infrastructures que de la gestion du foncier. Si le NSDC souligne la réflexion menée par les pouvoirs publics à ce sujet, la régulation des projets d'aménagement reste problématique et il semblerait que la volonté de tempérer le développement économique pour penser l'aménagement du territoire prenne encore du temps.*

### Section 1 – La privatisation des entreprises

---

#### **Les deux temps de la privatisation : d'un «capitalisme national» lent et planifié à l'ouverture internationale**

##### *Le plan Balcerowicz : l'enjeu de la privatisation d'entreprises*

Au sortir du communisme, l'économie polonaise est confrontée à d'importants problèmes de sous-productivité, de déficit et d'inflation galopante qui résultent de quarante-cinq ans de planification. Complètement inadaptée au système capitaliste occidental, la Pologne met alors en place dès 1989 le plan Balcerowicz, qualifié par la suite de « traitement de choc ». Ce plan vise à accélérer la transition vers la démocratie et à opérer le passage d'une économie planifiée à une économie de marché de type capitaliste.

La mise en œuvre du plan est toutefois difficile tant le système productif du pays est peu efficient. Les entreprises d'Etat sont inefficaces, les technologies utilisées sont obsolètes voire défectueuses et la garantie d'emploi assurée par le régime communiste entraîne des sureffectifs importants. La planification étatique résulte par ailleurs en une inadéquation entre

offre et demande, ce qui se traduit par une sous-production et des pénuries chroniques. Enfin, le sous-développement des entreprises de services ralentit considérablement la croissance du pays.

Le plan Balcerowicz est ainsi confronté à des impératifs de performance économique qui ne sont pas sans implications sociales. Le passage à l'économie de marché se traduit en effet par l'apparition d'un chômage massif et structurel si bien que la transition tant attendue s'avère douloureuse. Leszek Balcerowicz met ainsi au point une «thérapie de choc» pour faciliter et accélérer le processus. Au programme, l'assainissement des finances publiques, la limitation de l'intervention étatique et notamment la suppression des monopoles. La privatisation des entreprises est également une mesure phare de la réforme et ne suscite aucun débat dans le pays, étant entendu qu'elle est le préalable à l'avènement d'une économie de marché. Les discussions portent donc essentiellement sur les différentes méthodes de privatisation possibles et la Pologne diffère en cela des anciens satellites soviétiques.

### ***Les différents dispositifs mis en place : une planification massive en suspens***

Contrairement aux autres pays de l'Est en transition, la Pologne n'opte pas pour une privatisation des entreprises immédiate et massive mais prévoit différents dispositifs à travers la loi sur la privatisation des entreprises d'Etat adoptée le 13 juillet 1990. Le pays choisit dans un premier temps la voie d'un «capitalisme national» avec un Etat planificateur et pragmatique. La loi distingue deux méthodes de privatisation, par capitalisation ou liquidation.

La privatisation par capital relève de l'initiative de l'entreprise. Il s'agit d'une vente négociée ou d'une offre publique d'actions dans le cas des entreprises d'Etat transformées en sociétés du Trésor public. Les actions sont vendues à des tiers, et en priorité aux employés de l'entreprise qui deviennent ainsi propriétaires et gestionnaires. Ce procédé concerne les grandes entreprises du secteur industriel et vise à créer un marché de capitaux. Les résultats de cette capitalisation sont toutefois décevants : très peu d'entreprises sont privatisées de cette façon en raison du manque de capitaux disponibles dans le pays.

La seconde technique de privatisation, la liquidation, est plus simple que la privatisation par capital. La liquidation peut être constructive ou destructive: lorsque l'entreprise est insolvable, ses actifs sont vendus et la faillite est déclarée. Une partie des actifs ou l'entreprise est vendue à des repreneurs. Ce type de privatisation est utilisé pour les petites et moyennes entreprises, le pouvoir d'achat des habitants ne permettant pas de l'appliquer aux grandes entreprises. La privatisation par liquidation fonctionne mieux que la capitalisation mais son succès reste limité au vu des résultats obtenus par les autres pays de la région.

L'évolution dans la privatisation d'Etat est relativement lente et difficile pour la Pologne, en dehors de la «petite privatisation» qui réussit plus rapidement, car il s'agit de micro-entreprises, de petits et moyens commerces et de terres. 20 000 unités ont été rendues ou vendues aux ouvriers qui les exploitaient.

Dans un premier temps, le mouvement de privatisation reste donc très lent car le gouvernement, qui mène par ailleurs des réformes radicales, préfère se montrer prudent et préparer la transition. Ce n'est qu'à partir de 1994-1995 qu'il accélère le processus et lance une privatisation de masse. La Pologne abandonne ainsi le capitalisme national pour ouvrir pleinement son économie à la mondialisation, franchissant une étape décisive de la transition économique.

### ***L'accélération du processus de privatisation: une arrivée des investisseurs étrangers tardive spécifique à la Pologne***

Avant 1994, l'afflux de capitaux étrangers est très limité en raison de l'absence de programme de privatisation de masse. C'est pourquoi les privatisations sont nettement plus rapides en Russie et République Tchèque entre 1989 et 1995. La Russie opte en effet pour un programme de privatisation de masse qui aide les employés à racheter les actions de leur entreprise par la mise en place de fonds spéciaux. Cette mesure remporte un franc succès : dès 1994, plus de 80% de l'emploi industriel est privatisé. Quant à la République Tchèque, elle fait le choix de l'ouverture directe aux investisseurs étrangers.

En Pologne, la privatisation de masse démarre plus tardivement et s'appuie sur des organismes spéciaux. Quinze Fonds Nationaux d'Investissement (FNI) sont mis en place et acquièrent près de 400 entreprises dont ils assurent la gestion et contrôlent la restructuration. Les équipes en charge des FNI sont internationales et qualifiées, ce qui permet de redynamiser le mouvement de privatisation. Ces organismes constituent un intermédiaire avec l'actionariat ouvrier, plus enclin à participer dans des conditions sécurisées. Les FNI se révèlent extrêmement efficaces et contribuent à la restructuration et à la capitalisation rapide des entreprises, notamment par des investissements et un savoir-faire venus de l'étranger.

## **Le temps de l'évaluation : l'impact des réformes de privatisation des entreprises sur l'économie du pays**

### **Un succès à nuancer**

Si la privatisation des entreprises d'Etat démarre plus lentement que dans les autres pays de l'Est telles que la République Tchèque et la Russie, la petite privatisation est néanmoins très rapide et le processus dans son ensemble est plus efficace en Pologne que chez ses voisins. La stratégie adoptée est sans nul doute à l'origine de ce succès qui se caractérise par des actifs stabilisés, une utilisation massive de la liquidation attirant d'abord des investisseurs nationaux, la participation importante d'investisseurs étrangers et de nombreuses formes de propriété liées aux différentes méthodes de privatisation. Les investissements directs étrangers dynamisent l'économie polonaise et l'Etat facilite considérablement les procédures administratives afin d'accélérer ces flux de capitaux entrants.

De 1994 à 1997, la Pologne connaît une croissance record : le PIB augmente de plus de 26% tandis que le taux de chômage baisse de 6 points. Par ailleurs, le taux d'inflation passe de 35 à

13% sur cette période. A la veille de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, le système financier est entièrement restructuré. Ces résultats ne sont pas uniquement dus aux privatisations mais plus généralement à la rigueur et au pragmatisme du plan Balcerowicz. En dépit des nombreuses difficultés rencontrées, Jakub Basista<sup>6</sup>, de l'Institut d'Histoire de l'Université Jagellonne, souligne que ce traitement de choc n'a jamais été remis en cause.

Certains aspects, au prime abord positifs, sont pourtant à nuancer. La mutation d'une économie socialiste à un système capitaliste d'abord fermé puis globalisé ne s'est pas opérée sans heurts. Si les capitaux étrangers redynamisent la privatisation des entreprises polonaises, ils entraînent une ouverture asymétrique de l'économie. Les investissements directs à l'étranger (IDE) se concentrent sur Varsovie et l'ouest du pays, creusant l'écart entre la Pologne A et la Pologne B. De plus, les investissements soutiennent l'implantation de firmes multinationales et viennent rarement en aide à la multitude de petites et moyennes entreprises locales. Ces dernières, trop peu compétitives, sont évincées par les grands groupes étrangers à l'assaut du pays. Par ailleurs, les investissements polonais à l'étranger sont quasi-inexistants et le pays enregistre un déficit commercial important. La compétitivité de la Pologne sur les marchés internationaux reste très faible. A long terme, les investissements étrangers menacent de freiner la reprise en main des structures économiques par la nation elle-même et donc de ralentir la croissance.

### **Un Etat dépassé par la transition économique**

La Pologne est souvent qualifiée de « bon élève » de l'Union européenne en raison de taux de croissance positifs en période de crise. Forte d'une transition économique réussie, la Pologne s'intègre avec succès dans l'espace communautaire.

Néanmoins, de nombreuses questions se posent quant à l'avenir du pays. La préoccupation centrale est celle du rôle dévolu à l'Etat. Les privatisations et l'arrivée massive d'investisseurs étrangers ont en effet relégué l'Etat au second plan. De fait, il s'est lui-même mis en retrait en facilitant les procédures administratives de façon à accélérer le développement économique du pays. Actuellement, la création d'une société avec la participation de capitaux étrangers ne requiert pas d'autorisation étatique en dehors d'activités très particulières. Par ailleurs, les réglementations ne suivent pas le rythme des contrats et le système juridique est en retard en matière de droit des affaires. L'Etat polonais a donc choisi une orientation ultralibérale qui se traduit par une régulation quasi-inexistante. Le manque d'articulation institutionnelle est aujourd'hui problématique et les pouvoirs publics semblent dépassés par le développement économique du pays. En effet, l'Etat laisse carte blanche aux investisseurs étrangers mais peine à restructurer les secteurs industriels ralentis et n'offre pas de soutien suffisant aux petites et moyennes entreprises. C'est pourquoi l'économie du pays fonctionne à deux vitesses, avec un Etat dépassé par le rattrapage économique et des investisseurs étrangers aux manettes des plus grandes firmes.

---

<sup>6</sup> Intervention de Jakub Basista pour l'IHEDATE le 8 avril 2013 à Varsovie : <http://www.ihedate.org/?2013-La-Pologne-d-un-rythme-a-l>

## Section 2 – La privatisation du foncier

---

### **D'un régime à l'autre : la privatisation du foncier polonais**

#### **Le parc immobilier polonais au sortir du communisme**

Avec le communisme s'ouvre à Varsovie une vaste politique de nationalisation du foncier. Malgré les critères requis de superficie des terrains et d'utilité publique des bâtiments, le parti nationalise la quasi-totalité du foncier varsovien grâce aux décrets promulgués en 1945 et 1946. La loi du 3 janvier 1946 généralise par la suite cette pratique à l'ensemble du pays.

L'État s'approprie les terrains par la création de l'usufruit perpétuel, un droit immobilier spécifique à la Pologne qui n'est pas sans rappeler le bail emphytéotique français. Selon le droit polonais, l'usufruit « confère au titulaire une faculté de jouissance exclusive, peut être transmis à un tiers selon les mêmes règles que la propriété, est obligatoirement publié au livre foncier, nécessite un acte notarié pour sa validité, est susceptible d'hypothèque ». Il se distingue de la propriété en cela que son existence juridique est limitée à 99 ans et qu'il fait l'objet de redevances annuelles. L'usufruit perpétuel est donc utilisé par l'État pour saisir des terrains tout en permettant aux personnes qui en sont titulaires de conserver la propriété des bâtiments qui y sont implantés. En d'autres termes, le trésor public ou la collectivité devient propriétaire du terrain mais le particulier titulaire d'un bâtiment peut en jouir pendant une durée déterminée en échange d'une redevance. Cette nationalisation du foncier touche les villes comme les campagnes car l'État mène également une réforme agricole et supprime le droit de propriété des grands propriétaires terriens. Ces mesures conduisent à la mise en place d'une propriété agricole d'État et à la distribution de lopins de terre visant à faire adhérer les paysans au système collectiviste.

En 1990, le changement politique entraîne néanmoins une transformation des règles de propriété et se pose alors la question de la récupération des biens par les anciens propriétaires. Le démantèlement de la propriété d'État est chaotique et l'utilisation de l'usufruit perpétuel sous le régime communiste complexifie la procédure de réattribution des biens. Celle-ci doit obligatoirement être signalée dans des registres fonciers, or ils étaient à l'époque inexistantes. Il n'y a donc pas de titre juridique concernant les biens immobiliers et les terrains mis sous régime de l'usufruit perpétuel à l'époque communiste. Cette carence est l'un des problèmes majeurs à la reprivatisation des biens. Les propriétaires spoliés de leur bien doivent effectivement prouver qu'ils ont été expropriés par l'État et mis sous régime de l'usufruit perpétuel alors même qu'il n'y a aucune preuve de cela dans les registres fonciers.

#### **La modernisation du droit immobilier : des spécificités polonaises à l'origine de conflits**

Le régime juridique polonais de la propriété est aujourd'hui assez semblable au régime français. L'histoire chaotique du pays et l'application actuellement faite du droit de propriété lui confèrent toutefois certaines spécificités qui rendent sa compréhension difficile.

Le droit de propriété est défini en ces termes par l'article 140 du Code civil polonais : «Dans les limites déterminées par les lois et les règles de la vie en société, le propriétaire peut jouir de la chose, à l'exclusion de toute autre personne, conformément à la destination socio-économique de son droit. Il peut, en particulier, percevoir les fruits et les autres revenus de la chose. Dans les mêmes limites, il peut disposer de la chose». Sur ce point, droits français et polonais se rejoignent. En revanche, le système juridique polonais conserve le dispositif d'usufruit perpétuel, qui n'a fait l'objet d'aucune modification ou suppression depuis la fin du communisme. L'usufruit génère des revenus importants pour l'Etat et les municipalités qui touchent grâce à lui une redevance à hauteur de 3% de la valeur des terrains concernés par le dispositif.

La récupération des biens confisqués fait ainsi l'objet de conflits et la Pologne est un des derniers pays du bloc soviétique à s'attaquer au problème. Il faut dire que la question est particulièrement épineuse en raison de l'Holocauste et du changement de frontières effectué en 1945. Le Krakow Post, journal polonais en langue anglaise, estimait en 2008 qu'il restait près de 89 000 réclamations de propriété non résolues. Outre la possibilité de racheter le bien confisqué suivant un droit de préemption, le seul recours possible consiste à démontrer qu'au moment de la nationalisation, les biens ne correspondaient pas aux critères posés par la loi du 3 janvier 1946. La loi de reprivatisation, qui était pourtant la mesure phare du parti Plateforme civique (PO) au pouvoir depuis 2007, a effectivement été abandonnée en raison de son coût et de la conjoncture économique. Un sondage réalisé par le CBOS, Centre Polonais de recherche sur l'opinion publique, souligne par ailleurs que la population ne soutient guère le projet de reprivatisation et entend les arguments avancés par l'Etat. Tandis que 65% des Polonais étaient favorables à la reprivatisation en 1991, ils ne sont aujourd'hui que 34%. Certains avancent également que ce n'est pas à la Pologne de payer le prix de la reprivatisation mais plutôt à la Russie et à l'Allemagne pour les biens pris aux Juifs. Alors que l'affaire dépasse le cadre national et que la Pologne est régulièrement sous le feu des critiques, la situation ne semble pas évoluer.

Le Premier ministre Donald Tusk a remplacé le projet de reprivatisation par de simples compensations, à hauteur de 15 à 20% de la valeur des biens confisqués. Les anciens propriétaires spoliés peuvent néanmoins faire un recours auprès des tribunaux. La procédure se fait toutefois aux dépens de l'Etat et les tribunaux concluent presque systématiquement l'affaire par des indemnisations et dans de rares cas seulement par la réattribution d'une portion de terrain. Avec un seul terrain restitué aux propriétaires d'origine à Varsovie, la Pologne se distingue des autres pays d'Europe centrale et orientale et peine à régler la question de la propriété. Or l'incertitude qui plane sur le statut juridique de terrains parfois stratégiques est un réel problème pour les collectivités. A titre d'exemple, Varsovie peine à construire un musée d'art contemporain à proximité du Palais de la Culture et de la Science en raison de nombreuses réclamations de propriété. Le terrain sur lequel a été érigé le stade national de l'Euro 2012 fait lui-même l'objet de revendications par l'héritier de l'ancien propriétaire. Les grands projets d'aménagement et de construction peuvent ainsi être freinés par des revendications qui émergent au coup par coup.

Outre les conflits qui opposent les particuliers à l'Etat, la restitution des terres de l'Eglise reste extrêmement complexe. Dès 1991 est pourtant créée la Commission des biens, qui a vocation à dédommager les paroisses et associations culturelles spoliées par les autorités communistes. Interrogé par le journal *Le Monde* en avril 2009, le père Mirosław Piesur, par ailleurs membre de la Commission, explique qu'« en 1949, l'Etat avait fait le recensement des terres de l'Eglise, qui s'élevaient à 170 000 hectares environ. Au cours de l'année qui a suivi l'adoption en 1950 de la législation autorisant les saisies, près de 90 000 hectares ont été pris [...] afin de la rayer de la vie sociale ». En 2009, 269 dossiers de restitution restent à traiter, le plus emblématique étant certainement celui de l'église Sainte-Croix qui réclame depuis 1992 les hectares de terrain confisqués sous la période communiste. La question est délicate dans la mesure où le quartier est aujourd'hui un des plus onéreux de Varsovie.

De façon générale, le prix du foncier et la construction de nouveaux bâtiments publics comme privés sur les anciennes terres de l'Eglise complexifient la procédure de restitution des biens. La solution consiste à remplacer le bien confisqué par un terrain non pas de taille mais de valeur équivalente, afin de tenir compte des variations du marché immobilier. C'est au requérant, aidé d'un expert mandaté, d'évaluer la valeur du bien spolié. Les décisions de la Commission, composée de six membres de l'épiscopat et de six autres du Ministère de l'Intérieur, sont sans appel et font rarement état d'une consultation préalable des collectivités locales concernées. Paweł Borecki, professeur au département droit et administration de l'Université de Varsovie, dénonce ainsi le manque de compétences économiques et juridiques de la Commission, l'opacité des procédures et argue que l'Eglise s'est vue accorder un privilège juridique pour des raisons politiques. La Commission est ainsi régulièrement sujette aux critiques des médias depuis 2008, tout comme l'abandon du projet de reprivatisation des biens confisqués aux particuliers.

A cela s'ajoute une autre spécificité polonaise concernant les parcelles qui sont particulièrement grandes. Les terrains prennent la forme de longues bandes et seule une portion de 0,2 à 1,5% de la surface totale est généralement restituée. Les propriétaires, déçus, contestent ainsi presque systématiquement les décisions rendues par les tribunaux.

La reprivatisation du foncier et de l'immobilier demeure encore aujourd'hui une question épineuse. La procédure est complexe et les rares cas de restitution font l'objet de contestations. Par ailleurs, le flou juridique laisse planer une incertitude sur le droit de propriété, si bien que ce dernier peut être remis en cause à tout moment.

## **Une gestion du foncier encore problématique : quelle place pour la régulation étatique ?**

### *Des opportunités de développement économique mais un marché de l'immobilier encore timide*

La reprivatisation du foncier permet à la Pologne de s'ouvrir aux investisseurs. Varsovie est la première bénéficiaire de ce changement : c'est elle qui attire le plus d'investisseurs, devant Wrocław, Poznań, Cracovie et Katowice. A l'échelle nationale, le nombre de commerces et de



centres commerciaux augmente par ailleurs considérablement. Les Polonais réalisent en moyenne 40% de leurs achats dans des centres commerciaux, ce qui explique la floraison de centres gigantesques et modernes, connus pour leur architecture à travers le monde, à l'instar du Złote Tarasy de Varsovie ouvert en 2007. Le foncier offre donc aux investisseurs des opportunités alléchantes pour implanter leurs activités et participer au développement économique du pays.

Le centre commercial Złote Tarasy à Varsovie

Néanmoins, l'essor du marché immobilier dans les années 2000 est dû à l'augmentation du PIB par habitant, de la réduction des taux d'intérêt et de l'apparition d'un marché hypothécaire concurrentiel. Cela engendre une explosion des prix, au détriment des ménages qui se dirigent de plus en plus vers les banques. De plus, la crise financière a récemment provoqué un retournement de marché, alors que celui-ci avait été jusque-là épargné des turbulences. Il reste d'autres faiblesses qui perturbent le marché résidentiel, notamment la stagnation de l'immobilier depuis 2010 : le stock disponible et la demande ne sont pas en adéquation et le nombre de ventes ne progresse donc que lentement. A titre d'exemple, en 2012 à Varsovie, 12.000 ventes ont été réalisées pour 20.000 offres.

L'Etat met en place des programmes d'aides à l'accession à la propriété pour les ménages, tel que le Family Home program en 2012. Après une première reprise des ventes immobilières, le programme est gelé en 2013 en raison de la crise financière. Il devrait néanmoins être reconduit en 2014. Les tergiversations de l'Etat quant à la mise en place de ces programmes ralentissent toutefois la dynamisation du marché résidentiel.

### *Une puissance publique trop en retrait*

Si les villes polonaises, et plus particulièrement Varsovie, attirent de nombreux investissements, le développement reste, à l'instar de Berlin, peu coordonné. Les mairies ont volontairement décidé de laisser libre cours aux demandes de privatisation, d'accès à des terrains pour faciliter l'investissement des entreprises nationales et étrangères. Le non-

encadrement de la reconstruction, de la privatisation par les investisseurs et l'absence de régulation par l'Etat et les municipalités posent problème.

Selon les mots de Jean Rossi<sup>7</sup>, avocat spécialisé dans le droit immobilier polonais, la reconstruction de Varsovie est une « *véritable pagaille* ». La mairie n'a imposé des plans de construction que dans certains quartiers de la ville si bien que ce sont en réalité les investisseurs qui tiennent les rênes du développement urbain et qui dessinent la ville. Le quartier de Mokotów est un bon exemple : en l'espace de dix ans, les investisseurs ont construit nombre d'immeubles de bureaux et érigé cette partie de la ville en quartier d'affaires. Alors que la municipalité n'avait nullement l'intention de créer ce quartier, elle a laissé faire les acteurs privés et Mokotów pose aujourd'hui problème en raison de la carence d'infrastructures de desserte.

De façon générale, les pouvoirs publics sont peu compétents en matière d'appels d'offre et de gestion du foncier. Outre l'insuffisance des financements, les appels d'offre sont souvent trop tardifs et parfois peu clairs, ce qui donne lieu à de vaines négociations. En effet, les formulations sont parfois maladroitement si bien qu'elles sont mal comprises par les entreprises qui contestent alors les conditions. Il n'est pas rare qu'une procédure d'appel d'offre finisse au tribunal sur demande d'une entreprise en raison du refus des pouvoirs publics à négocier en direct avec elle. Ces frictions ralentissent considérablement les grands projets d'aménagement ou de construction qui sont pourtant vitaux pour le développement du pays. La construction d'autoroutes entre Wrocław et Łódź est une parfaite illustration de la mauvaise gestion étatique. Faute de financements, les pouvoirs publics ont été contraints de geler la procédure d'appel d'offre jusqu'à début 2014. Or la Pologne, malgré d'importants progrès, souffre encore d'un déficit d'infrastructures de qualité et ne peut se permettre de freiner leur développement, encore moins autour de Wrocław qui attire toujours plus d'investisseurs étrangers.

Plus de vingt ans après la chute du communisme, la question de la réattribution des biens reste donc d'actualité en Pologne. Les spécificités du système juridique compliquent la procédure et les conflits enveniment la situation. Malgré ces difficultés, la reprivatisation des biens et du foncier non sujets à controverse permet aujourd'hui à la Pologne de s'ouvrir aux investisseurs pour mener de grands projets d'aménagement. Les investisseurs créent ainsi de vastes quartiers d'affaires et le nouveau problème réside dans la régulation du foncier disponible par l'Etat. Les pouvoirs publics sont effectivement en retrait et semblent pour le moment incapables de réguler le développement économique du pays.

---

<sup>7</sup> Intervention de Jean Rossi pour l'IHEDATE le 10 avril 2013 à Varsovie : <http://www.ihedate.org/?2013-La-Pologne-d-un-rythme-a-l>

## Chapitre III : Strates urbaines et histoire à Varsovie

*En étudiant plus spécifiquement la ville de Varsovie, on remarque que le tissu urbain est complexe et animé de dynamiques multiples impulsées par des acteurs privés, conversion libérale aidant, et des acteurs publics, autrefois tout-puissants mais aujourd'hui dépassés par la libre concurrence. Elaborer une stratégie de développement à Varsovie est donc assez compliqué au vu de la désorganisation urbaine et spatiale et de la difficulté des pouvoirs publics locaux à imposer une vision aux investisseurs privés, polonais comme étrangers.*

*Ce désordre n'est pourtant pas le seul résultat de l'ultralibéralisme et de l'absence de régulation. Il reflète également l'histoire de Varsovie : la ville est composée de multiples strates urbaines qui se superposent et cet empilement historico-urbain est visible à travers la coexistence de différents styles architecturaux et de forts partis pris urbanistiques. La superposition de strates historiques dans le tissu urbain varsovien contribue à une impression –ou réalité ?- de chaos.*

*En 1945, la ville de Varsovie est pratiquement rasée, son parc immobilier est ravagé et sa population exsangue. La capitale est reconstruite sur ses cendres et les impulsions urbanistiques sont liées au contexte politique. L'héritage stalinien, la sortie du communisme et la conversion à la démocratie représentative et au jeu de la libre concurrence ont des impacts significatifs sur l'organisation spatiale de Varsovie et conduisent à une superposition de strates urbaines sans souci de cohérence. Toutefois, au regard de l'histoire tourmentée de la capitale, ces différentes dynamiques témoignent de la pugnacité et de la résilience de Varsovie, parfois décrite comme « ville phœnix ».*

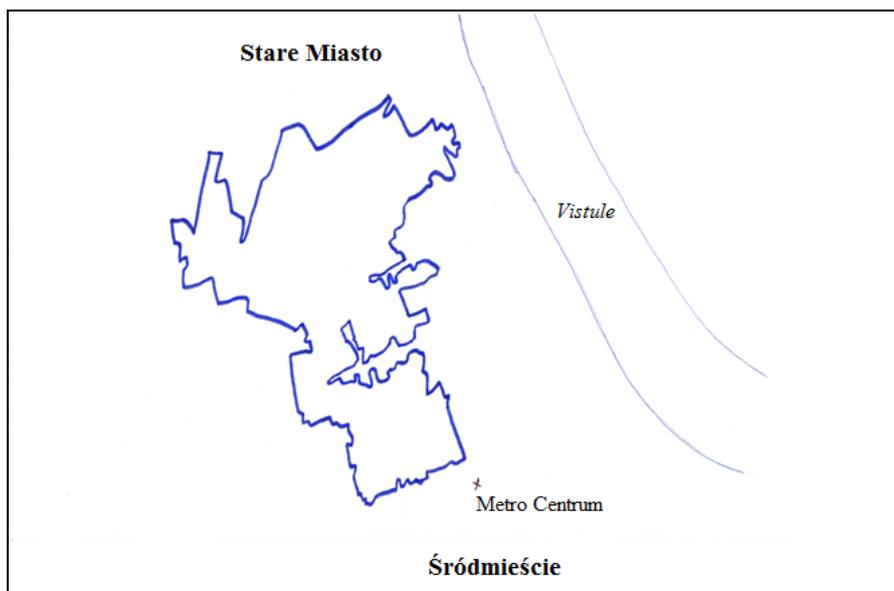
### **Le poids de l'Histoire : de ville martyre...**

#### ***Le ghetto juif***

En 1939, la ville de Varsovie comptait 1.300.000 habitants, dont 380.000 Juifs. Cette communauté se concentrait alors dans le quartier de Nalewki, nom de la principale artère qui était alors un des axes les plus animés de la capitale. Nalewki comptait plus de 300.000 habitants, constituant ainsi l'un des plus grands rassemblements de Juifs en Europe.

A l'arrivée des nazis en 1940, Nalewki est encerclé de murs et de barbelés. Le quartier se transforme en ghetto et son seul lien avec l'extérieur consiste en un tramway, réservé aux Polonais, qui se contente de traverser le quartier. Les habitants sont déportés par vagues successives au camp d'extermination de Treblinka. Sur les 450.000 Juifs que comptait le ghetto en 1940, il n'en reste que 60.000 en avril 1943. L'année 1942 est la plus meurtrière : 312.000 Juifs sont envoyés dans les chambres à gaz.

Délimitation de l'ancien ghetto juif de Varsovie



## **Insurrection**

Le 19 avril 1943 éclate l'insurrection du ghetto de Varsovie alors que les nazis s'apprêtent à rafler les derniers habitants. Du 19 avril au 16 mai 1943, un millier de Juifs combat plus de 2.000 soldats nazis. L'issue de la révolte est jouée d'avance et Arie Wilner, un des résistants juifs, explique le combat en ces mots : «Nous ne voulons pas sauver notre vie. Personne ne sortira vivant d'ici. Nous voulons sauver la dignité humaine».

En un mois, l'insurrection est écrasée et les survivants sont déportés à Treblinka où ils sont exterminés. Les nazis entreprennent alors de détruire intégralement le ghetto. Le témoignage d'un ancien habitant, recueilli par Beata Chomatowska<sup>8</sup>, souligne la brutalité de ces opérations de destruction : « l'endroit était silencieux comme une tombe. Une épaisse couche de neige recouvrait tout. J'ai erré dans les ruines. Je n'ai pas retrouvé la moindre trace de la vie d'avant ».

## **Des ruines à la reconstruction**

Avec 84% des logements détruits, 90% de la Vieille Ville en cendres et un ghetto quasi-rasé, Varsovie et tout particulièrement la rive gauche de la Vistule, sort exsangue de la Seconde Guerre Mondiale. Au même titre qu'Hiroshima et Nagasaki, Coventry, Stalingrad, Dresde, Oradour-sur-Glane et Verdun, Varsovie fait partie de l'Association mondiale des villes martyres.

Dès novembre 1944, lors d'une réunion à Lublin, la Société des architectes de la République de Pologne tient la reconstruction de Varsovie comme projet prioritaire. Le 1<sup>er</sup> février 1945, le gouvernement polonais crée un organisme chargé de reconstruire la ville. Le pays tout entier se sacrifie pour financer les travaux nécessaires. Redevenue capitale, Varsovie concentre les

---

<sup>8</sup> CHOMATOWSKA Beata, *Stacja Muranów*, éditions Czarne 2013

fonctions administratives et de commandement de l'économie planifiée et est reconstruite et modernisée pour endosser sa charge. Le régime communiste lance de vastes opérations de constructions de logements, notamment sur les ruines du ghetto, et érige des bâtiments désormais emblématiques de la ville, à l'instar du Palais de la Culture et de la Science.

### ***Muranów, un quartier érigé sur les cendres du ghetto***

Différents projets sont envisagés pour le ghetto presque entièrement détruit au sortir de la Seconde Guerre Mondiale. Près de «3 millions de mètres cube de gravats gisaient sur ce vaste champ de ruines» écrit Pawel Dunin-Wasowicz<sup>9</sup>, journaliste à Newsweek Polska dans son article «Muranów, une vie après la mort». Une partie de l'opinion souhaitait conserver le quartier détruit vide de toute construction, une autre se prononçait pour la mise en place d'un vaste parc, mais Varsovie détruite à plus de 80% manque cruellement de logements. Il est décidé qu'un nouveau quartier sera créé sur les ruines du ghetto : le quartier de Muranów.

Dans les années 1950, les ingénieurs de la reconstruction de Varsovie s'inspirent de leurs collègues allemands, qui font de Berlin-Est la ville soviétique idéale avec l'axe principal de la Karl-Marx Allee. L'architecte en chef de Varsovie, Józef Sigalin et Bohdan Lachert, architecte du quartier de Muranów, décident de s'inspirer du modernisme de Le Corbusier. La mémoire du ghetto passe alors au second plan et se limite à la construction de quelques monuments : monument des Révoltés du ghetto, des Héros du ghetto, de l'Umschlagplatz, sur la «*place de transbordement*», gare par laquelle les Juifs furent déportés à Treblinka, ainsi que quinze blocs de syénite noire Rue Stawki qui honorent les figures marquantes du ghetto. Rédacteur du mensuel juif Midrasz, Piotr Pazinski décrit la répulsion de la communauté juive pour Muranów : «*pour [ses] parents, il était hors de question de mettre les pieds à Muranów, tout simplement*»<sup>10</sup>.

### ***Stare Miasto, la Vieille Ville***

La reconstruction méticuleuse et fidèle de la Vieille Ville est un travail de longue haleine. Elle débute immédiatement après la guerre et se poursuit jusqu'en 1988. Inscrite depuis 1980 au patrimoine mondial de l'UNESCO, la Stare Miasto a retrouvé son dynamisme de l'avant-guerre. L'extrême précision des peintures du XVIII<sup>ème</sup> siècle de Bernardo Bellotto et de Canaletto ainsi que les travaux des étudiants en architecture de l'avant-guerre a effectivement permis aux architectes et urbanistes de reproduire le plus fidèlement possible la Vieille Ville.

En 1953, la première phase de travaux de reconstruction de la Stare Miasto prend fin. En 1955, la cathédrale Saint-Jean de Varsovie ainsi que plusieurs autres églises sont achevées. C'est seulement en 1971 qu'est décidée la reconstruction du château royal, qui s'achève en 1988.

La plus grande réussite de ce vaste programme de reconstruction est la Place du marché de la Vieille Ville, *Rynek Starego Miasta*. Fondée à la fin du XIII<sup>ème</sup> siècle, il s'agit de la place

---

<sup>9</sup> In *Courrier International*, article "Muranów, une vie après la mort", 10 mai 2013

<sup>10</sup> *ibid*

principale de Varsovie. Les façades des bâtiments actuels sont la reproduction de ceux du XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècle qui ont été détruits par la guerre.

## **...à la ville phœnix ?**

### ***Le centre-ville, un melting-pot***

Le centre-ville de Varsovie est situé sur la rive gauche de la Vistule, soit la partie la plus durement touchée par les destructions. Du fait des bombardements, le régime communiste dispose d'un espace vierge pour façonner la capitale selon les règles et l'esthétique du réalisme socialiste.

Le réalisme socialiste soviétique, mouvement artistique né en Union soviétique, s'est ensuite étendu aux pays satellites. Les cubo-futuristes s'allient aux révolutionnaires en 1917. En mars 1918, sous l'impulsion de Vladimir Maïakovski, sort le *Journal des futuristes* titré « Vive la révolution de l'esprit ». Les artistes se définissent comme « prolétaires de l'art ». Le mouvement rejette l'art et l'architecture du passé en raison de leurs « compromissions » avec la bourgeoisie.

L'urbanisme, tout particulièrement grâce à l'influence des constructivistes, apparaît comme un moyen de transformer la société, en créant un cadre de vie et une organisation spatiale spécifiques, conformes aux principes socialistes. L'Académie soviétique d'architecture conçoit et diffuse les normes de l'architecture stalinienne en Union soviétique et dans les autres pays socialistes et redessine ainsi le visage des villes de l'Est, définies par un nouveau plan d'urbanisme dans le cadre de la politique soviétique de rationalisation. La capitale moderne est donc bâtie sur les principes urbanistiques de l'ère stalinienne et les stigmates soviétiques y sont omniprésents.

Le cœur de Varsovie est structuré par deux grands axes aux immeubles massifs, dans le plus pur style stalinien : l'allée Jérusalem, *Aleje Jerozolimskie*, et *Marszałkowska* sont deux larges avenues conçues pour que les chars puissent circuler lors des parades militaires. Les immeubles, impressionnants à première vue, sont pourtant faits de matériaux pauvres et ne reposent que sur de simples murs de brique. Les fenêtres sont étroites, laissant ainsi de larges surfaces à la décoration, les façades des immeubles célèbrent le régime et exaltent la force ouvrière. Le monumental Palais de la Culture et de la Science est érigé à quelques pas de l'intersection de ces grands axes.

## *Un Palais de la Culture qui surplombe Śródmieście*

Le Palais de la Culture et de la Science, « cadeau du peuple soviétique à la Pologne » a été conçu par Lev Roudnev et constitue une exportation de l'architecture stalinienne très controversée. Haut de 237 mètres, le Palais était à l'époque le deuxième plus haut bâtiment d'Europe de l'Est après l'Université d'Etat de Moscou et reste aujourd'hui la 8<sup>ème</sup> plus haute tour de l'Union européenne. Edifié de 1952 à 1955, sa construction a nécessité des ressources matérielles et ouvrières colossales presque entièrement fournies par l'Union soviétique. Près de 3 500 ouvriers russes ont été transférés sur le chantier, logeant dans une cité hors de la ville.

Hier comme aujourd'hui, le Palais surplombe Varsovie. A la chute du communisme, deux options ont été proposées : le détruire ou bien le conserver et auquel cas, le transformer. D'aucuns proposèrent même de le peindre en rose. Abritant aujourd'hui des musées et des salles de spectacles, le Palais conserve son aspect monumental mais des changements d'une lourde portée symbolique soulignent la transition opérée depuis la déstalinisation. Le nom de Staline gravé sur la porte d'entrée du bâtiment est recouvert d'une inscription lumineuse indiquant plus simplement « *Palac Kultury i Nauk* », Palais de la Culture et de la Science, et son portrait a été effacé. Pour autant, ces aménagements restent « cosmétiques » et ne suffisent pas à tempérer l'omniprésence du Palais sur Varsovie et *a fortiori* sur Śródmieście, le centre-ville.

Dès les années 1960, les architectes de Varsovie décident de contrebalancer le gigantisme du Palais en édifiant trois tours de l'autre côté de l'avenue *Marszałkowska*. Ces tours sont inspirées du paysage industriel de Rotterdam mais hautes de seulement quelques dizaines de mètres, elles ne parviennent pas à tempérer le monumental palais.



Les grandes tours à proximité du Palais de la Culture et de la Science

Depuis 1990, les projets se multiplient pour permettre à Śródmieście d'échapper à la toute-puissance du Palais de la Culture. Le démolir n'est pas envisageable tant le bâtiment est devenu l'emblème de la ville. Wojciech Oleński, architecte et membre du Conseil des constructions élevées et de l'habitat urbain, estime que le Palais de la Culture et de la Science est à Varsovie ce que la Tour Eiffel est à Paris.

L'instabilité des projets urbains et de l'occupation du sol est illustrée par la tour de Daniel Libeskind. L'architecte américain d'origine polonaise a engagé en 2008 la construction d'une tour de 54 étages et de 192 mètres de haut, en forme de voile de navire entièrement recouverte de verre. Cette construction est à usage résidentiel avec 251 appartements de luxe. La crise économique et des recours juridiques ont stoppé le projet en 2009. Sept habitants d'un immeuble voisin du chantier ont obtenu la révocation du permis de construire en juillet 2009 et l'investisseur immobilier a vu rejeter son pourvoi en cassation, la Cour administrative d'appel ayant confirmé le jugement en première instance qui rendait illégal le permis de construire. Une nouvelle demande de permis a ainsi été déposée à la voïvodie de Varsovie après des modifications notables du projet : l'ajout d'une façade aux reflets bleutés a notamment surpris la population varsoivienne.

Daniel Libeskind est connu pour les musées juifs de Berlin et de Copenhague et retenu pour le projet de Ground Zero à New-York. Il déclare que « *Varsovie est un aimant en Europe centrale. [...] C'est de bon augure pour la ville que des architectes célèbres veuillent construire ici. [...] Je crois qu'après deux générations de communisme grisâtre, Varsovie est entrée dans une période de renaissance* »<sup>11</sup>.

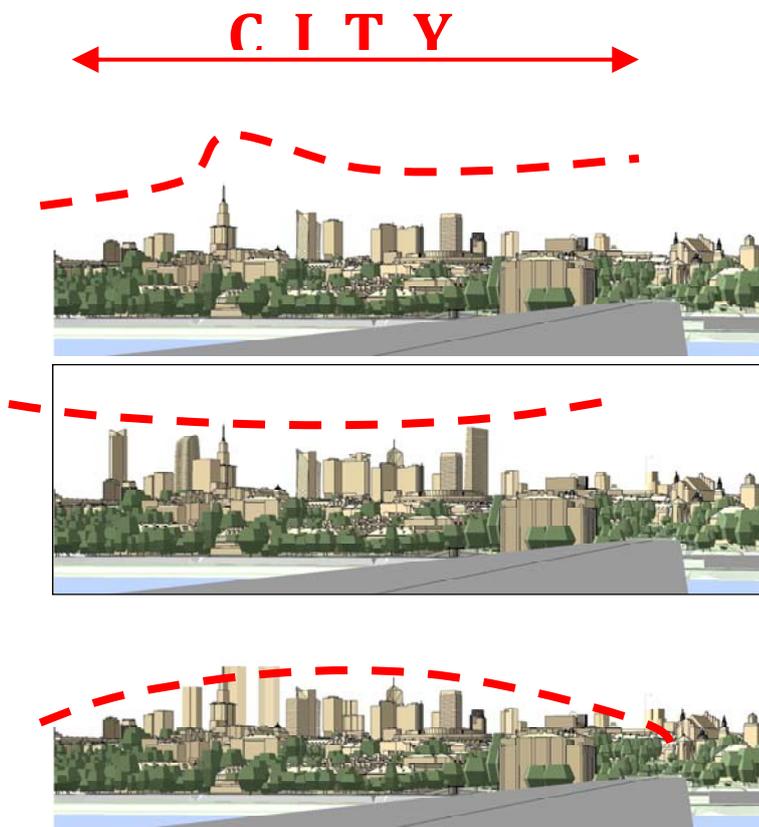
### ***Skyline de Varsovie***

Depuis la sortie du communisme et l'intégration de la Pologne au processus de mondialisation, le quartier Śródmieście est devenu le centre d'affaires de Varsovie. Wojciech Oleński compare ce quartier à la Défense à Paris. A l'instar des grands quartiers d'affaires tels que Wall Street et la City, Śródmieście souhaite afficher une architecture moderne pour attester de sa prospérité et de sa conversion réussie au libéralisme. C'est pourquoi les gratte-ciels sont plébiscités par le Bureau municipal de planification de la ville et de stratégie de développement, et c'est la raison pour laquelle différents projets de *skyline* sont envisagés. L'objectif d'une telle *skyline* est double: moderniser le paysage architectural de Varsovie pour refléter les transformations sociales, économiques et politiques du pays et atténuer la toute-puissance du Palais de la culture et de la Science. Cela doit néanmoins être fait en intégrant la Vieille Ville, pour ne pas nuire à un patrimoine aujourd'hui inscrit à l'UNESCO.

---

<sup>11</sup> In batiweb, article « Un gratte-ciel de Daniel Libeskind à Varsovie » 16 mai 2008

Ci-dessous les trois projets de skyline de la municipalité, qui ne semble pas en mesure de se décider.



La première option préserve la supériorité du Palais, qui dominerait l'horizon avec une rupture de la ligne.

La seconde enserme le Palais et neutralise son volume par des tours plus hautes. Créant une *skyline* en cuvette, elle ouvre la possibilité d'ajouter d'autres tours.

La troisième option densifie l'espace par des tours à proximité immédiate du Palais et laisse imaginer une esquisse de clôture : le quartier cesserait de s'étendre.

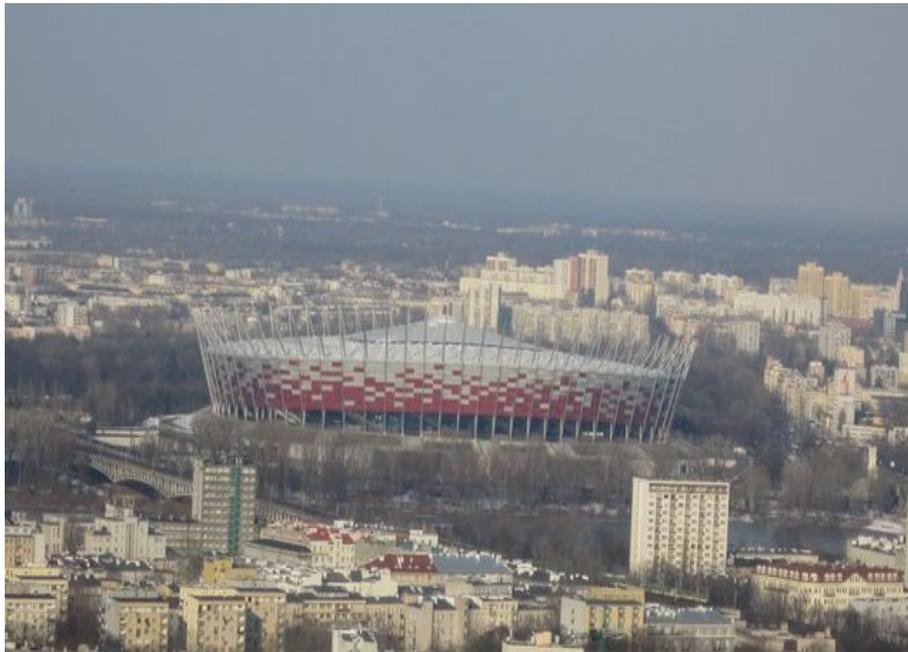
Ces tentatives volontaristes tendent à redessiner l'espace et les perspectives et témoignent d'une recherche d'harmonie. Là encore, on peut craindre que les promoteurs les plus rapides ne s'emparent du projet et ne « sur-impriment » dans la ville déjà saturée de nouvelles constructions et de nouveaux volumes, hors de toute consultation publique et de choix transparents.

### ***Praga***

A l'instar du quartier juif de Cracovie, Praga était jusqu'à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle une ville à part entière, séparée de Varsovie par la Vistule. Avant la guerre, trois religions y coexistent: Catholiques, Juifs et Orthodoxes se côtoient dans les rues malfamées de Praga. Malgré son intégration à la capitale, ce quartier de la rive droite souffre d'une mauvaise réputation. Alors que la Vieille Ville est presque entièrement détruite pendant la Seconde Guerre Mondiale, Praga échappe aux bombardements et seuls 25% de ses bâtiments sont détruits. Aussi le quartier passe-t-il aujourd'hui pour le Varsovie authentique et accueille toujours plus d'artistes et de cafés alternatifs. En 2002, Roman Polański choisit de tourner à Praga son film *Le Pianiste*.

Le changement d'image du quartier s'accompagne également d'une politique active de revitalisation. Des festivals de rue sont organisés chaque année et la « Noc Pragi », Nuit Praga, inaugurée le 12 juin 2010 a attiré près de 30.000 personnes. La Fabryka Trzciny, ancienne usine de vodka, a été transformée en centre culturel et abrite aujourd'hui de nombreux bars, une discothèque, un théâtre et une salle de concert. Praga mise ainsi sur la culture pour accroître son attractivité. De plus, l'Euro 2012 lui a redonné une place de choix dans la ville avec la construction du stade national, à l'endroit où se tenait autrefois le plus grand marché aux puces européen.

### Le *Stadion Narodowy* de Varsovie à Praga



La revitalisation passe également par le développement des infrastructures de transport. Praga n'est désormais qu'à quelques minutes en tram de Śródmieście, le centre-ville. Actuellement en chantier, le quartier bénéficiera bientôt d'une nouvelle ligne de métro et la constitution d'un véritable nœud modal devrait permettre de l'intégrer pleinement au reste de la ville. Au-delà de la portée strictement municipale du projet, les travaux visent également à développer le potentiel touristique du quartier : près de 11 millions de touristes visitent Varsovie chaque année, mais 1% seulement franchit la Vistule. L'association Totu pour la revitalisation du quartier, propose aujourd'hui des formations pour devenir guide touristique à Praga. Malgré les efforts du conseil de quartier et d'associations pour la revitalisation, l'alcoolisme et le chômage restent intrinsèquement liés à l'image de Praga si bien que la politique urbaine ne suffit pas à redorer l'image du quartier.

# Compléments

---

## Aperçu de la société polonaise

### *Composition de la population active*

La population active polonaise compte près de 15,4 millions de personnes dont 23,1% travaille dans le secteur industriel, 16,2% dans l'agriculture et 60,7% dans les services. De façon plus précise, le secteur de la construction représente 4,7% des emplois, les transports 5,5%, l'éducation 7,9% tandis que le commerce correspond à 15,7% des emplois. Le taux de chômage s'élevait à 10,7% en mars 2013.

### *Revenu moyen*

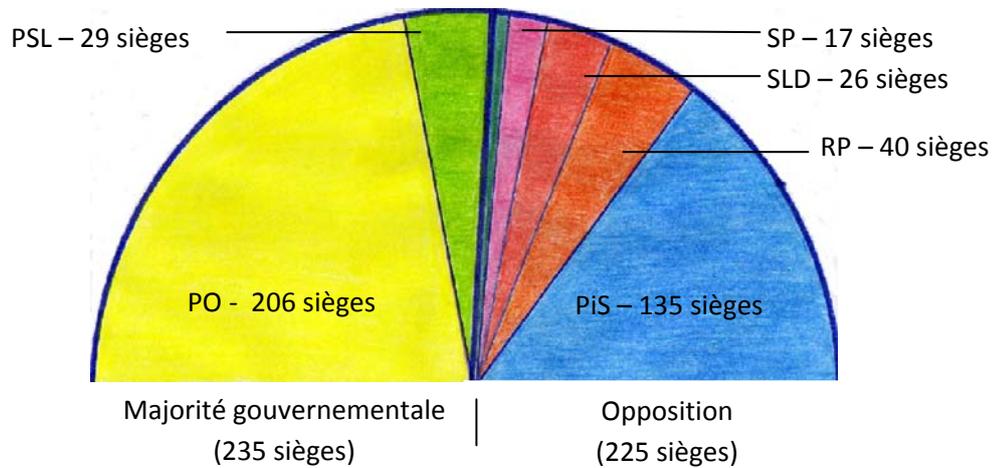
En 2011, le salaire moyen brut en Pologne était de 3.422 zlotys soit 780 euros par mois. A titre de comparaison, les Hongrois sont au même niveau avec 775 euros par mois tandis que les Tchèques gagnent en moyenne 950 euros et les Ukrainiens seulement 220 euros. Le niveau du salaire minimum polonais augmente régulièrement : alors qu'il était en dessous des 1.000 zlotys en 2007, il s'élève aujourd'hui à 1.500 zlotys bruts, soit 340 euros par mois.

### *La politique*

#### *Coalition actuelle*

Actuellement, le pouvoir est occupé par une coalition entre les partis *Platforma Obywatelska* (PO, Plateforme Citoyenne) et *Polskie Stronnictwo Ludowe* (PSL, Parti paysan polonais). La coalition présidentielle ne dispose que d'une faible marge de manœuvre : le nombre des députés de la majorité s'élève à 235 contre 222 pour l'opposition. A la Diète siègent 206 députés PO et 29 PSL. L'opposition est composée notamment de 135 députés de *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS, Droit et Justice), 40 de *Ruch Palikota* (RP, Mouvement Palikot), 26 de *Sojusz Lewicy Demokratycznej* (SLD, Alliance de la Gauche démocratique) et 17 de *Solidarna Polska* (SP, Pologne Solidaire).

### Composition de la Diète polonaise



#### Les grands partis

Les principaux partis sont Plateforme Citoyenne et Droit et Justice. Ces deux partis de droite sont en opposition frontale et constituent les deux forces politiques les plus puissantes du pays. Le Parti Populaire Polonais et le Mouvement Palikot, malgré des scores plus modestes, occupent un rôle majeur en Pologne car ils permettent la constitution de coalitions.

La Plateforme Citoyenne (*Platforma Obywatelska*) est le parti de Donald Tusk, actuel Premier Ministre. C'est une formation libérale, favorable à l'entrepreneuriat, aux milieux d'affaires et à un Etat ouvert sur une économie de marché et attaché aux principes de la concurrence.

Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*) est un parti de droite qui tire son origine du mouvement Solidarność des années 1980. Ce parti préconise un ordre social traditionnel, une économie de libre marché, un Etat fort et sûr qui lutte contre la corruption, surtout parmi les politiciens. C'est un parti eurosceptique, atlantiste et marqué par la religion catholique. Il est créé en 2001 par les jumeaux Kaczyński, qui en sont les figures emblématiques. Lech Kaczyński préside la Pologne à partir de 2005 et décède le 10 avril 2010 dans un accident d'avion à Smoleńsk, alors qu'il se rendait à une cérémonie commémorative du massacre de Katyń. Son frère Jarosław Kaczyński préside quant à lui le Conseil des ministres de 2006 à 2007 avant de céder la place à Donald Tusk. A la mort de son frère, Jarosław Kaczyński se présente aux présidentielles mais perd au second tour face à Bronisław Komorowski de la Plateforme civique.

Le Parti Populaire Polonais est un parti agraire moderne qui se situe lui-même au centre. Il représente les intérêts des agriculteurs des petites localités.

Le Mouvement Palikot (*Ruch Palikota*) a été fondé en juin 2011 ; c'est le dernier né des partis politiques polonais. Il se caractérise essentiellement par sa politique progressiste en matière de mœurs : favorable au mariage des couples homosexuels, à la légalisation de l'avortement ou à la suppression de l'enseignement religieux. Son score de 10% a fait l'effet d'un coup de tonnerre dans un pays qui a la réputation d'être plutôt conservateur et attaché au catholicisme. Il s'agit d'un parti de société au programme politique flou qui peut être comparé avec le parti des PIRATEN allemands. Reste à déterminer lors des prochaines élections législatives et présidentielles de 2015 si le succès rencontré par le Mouvement Palikot réside en son seul leader très médiatique, Janusz Palikot, ou si le parti remporte les suffrages citoyens.

#### *Autres partis*

L'Alliance de la Gauche Démocratique (*Sojusz Lewicy Demokratycznej*) est issue du regroupement en 1999 de quelques formations social-démocrates. Une partie de ses membres provient des sympathisants de l'ancien Parti Ouvrier Unifié Polonais (parti communiste), mais c'est un parti social-démocrate moderne. Depuis la création du Mouvement Palikot en 2011, les scores de l'Alliance de la Gauche Démocratique ont chuté sous la barre des 10%, soit un score nettement inférieur aux résultats moyens des partis sociaux-démocrates en Europe.

Autodéfense de la République de Pologne recrute son électorat parmi les déçus des changements socio-politiques et économiques qui ont eu lieu en Pologne depuis 1989. Les membres d'Autodéfense sont le symbole même de l'anarchie et organisent des manifestations tapageuses et agressives, en bloquant par exemple les travaux du Parlement.

La Ligue des Familles Polonaises rassemble des milieux d'extrême droite et les nationalistes. Ce parti est une des rares formations politiques à lutter ouvertement contre l'intégration de la Pologne à l'Union européenne. Les membres de ce parti sont pour une intervention poussée de l'Etat dans l'économie.

#### ***La religion***

La religion catholique est très largement majoritaire en Pologne. Près de 90% des Polonais se déclarent catholiques et la pratique religieuse s'élève à 60%. On compte 1% d'Orthodoxes, 2% d'athéistes, 4% d'agnostiques et 3% de religions diverses.

Avant la Seconde Guerre mondiale, la société polonaise était diverse du point de vue religieux : les minorités juives, protestantes et orthodoxes ont été décimées par l'Holocauste, les expulsions, la fuite des populations allemandes et ukrainiennes et la diaspora juive. Depuis 1945, la Pologne est donc catholique.

Le taux de pratique religieuse en Pologne est parmi les plus élevés d'Europe et cette ferveur est visible dans les lieux et manifestations publics, le symbole de la croix envahissant régulièrement l'espace public. A la mort du Président Kaczyński en 2010, la croix installée

par des scouts devant le palais présidentiel fait polémique et suscite un véritable débat de société. Alors qu'elle est transférée dans l'Eglise la plus proche, des fidèles s'obstinent à la remettre en place et vont jusqu'à monter la garde pour empêcher son enlèvement. Des milliers de jeunes Polonais manifestent contre les défenseurs de la croix et appellent à préserver la laïcité de l'Etat consacrée par la Constitution. Cet épisode est assez emblématique de l'ingérence de la religion dans les affaires politiques, ingérence d'autant plus marquée sous la présidence de Kaczyński que ce dernier y était favorable. Les manifestations à la mémoire du Président mêlent ainsi allègrement symboles politiques et religieux.



10 avril 2013 – Varsovie

Manifestation à la mémoire du Président Lech  
Kaczyński, décédé à Smoleńsk

le 10 avril 2010

*Le rôle de Jean-Paul II*

Karol Józef Wojtyła est d'abord évêque puis

*Le rôle de Jean-Paul II*

Karol Józef Wojtyła est d'abord évêque puis archevêque de Cracovie avant d'être élu pape en octobre 1978 sous le nom de Jean-Paul II. Il a joué un rôle hautement politique en Pologne en soutenant le syndicat Solidarność et en dénonçant le communisme.

Lech Wałęsa rencontre le pape Jean-Paul II en 1981, le leader de Solidarność affirmant que « sans l'Église rien ne peut se passer ». Par l'encyclique *Laborem Exercens* de 1981, le pape Jean-Paul II présente une anthropologie catholique du travail mais défend surtout la liberté syndicale et affiche son soutien à la cause défendue par Solidarność. Lorsqu'en décembre 1981, le général Wojciech Jaruzelski déclare la loi martiale pour faire taire les protestations, le pape tente d'apaiser les tensions pour éviter des répressions musclées. A l'occasion de sa visite en 1983, il affirme son soutien aux opposants du régime et appelle les Polonais à «faire un effort pour être [des individus dotés] de conscience, appeler le bien et le mal par leur nom et [...] ne pas les confondre... développer en soi ce qui est bon et chercher à redresser le mal en le surmontant en soi-même».

## ***Natalité***

La natalité est une des grosses difficultés que rencontre la société polonaise. Avec un accroissement naturel négatif de – 0,05% et seulement 1,25 enfant par femme, la Pologne est victime de crash démographique à l’instar de l’Allemagne et de l’Italie.

Le budget alloué aux allocations familiales est faible en Pologne par rapport aux autres pays de l’Union européenne. En 2009, ces dépenses représentaient 0,8 % du PIB contre une moyenne européenne de 2,3 %. Les familles à faibles revenus, dont le revenu mensuel par personne est inférieur à 504 zlotys, sont les principales bénéficiaires.

Les allocations s’élèvent de 48 à 68 zlotys (12 à 17 euros) par mois et par enfant. La redistribution est assurée par les autorités (locales) municipales, qui sont libres d’augmenter le montant sur leurs propres ressources budgétaires.

Les services d’accueil d’enfants ne répondent actuellement pas aux besoins des familles. Dans ce domaine, la Pologne est très en retard par rapport aux autres pays membres : 2% contre 28% enfants de moins de trois ans fréquentent une structure d’accueil officielle et 42% contre 84% pour les enfants âgés de 3 à 6ans. Les fonds structurels sont utilisés en partie à la rénovation d’écoles maternelles. En 2011, le ministère de l’Emploi et de la Politique sociale a lancé le programme *Maluch* (Bambin) qui encourage les autorités locales à créer des crèches : le gouvernement a investi 20 millions de zlotys en 2011 et ce budget a été doublé l’année dernière. Un sondage d’Eurobaromètre de septembre 2008 indique qu’un tiers des Polonais considèrent que la « *sortie totale d’un des parents du marché du travail est le moyen le plus pratique et réaliste de concilier vie professionnelle et vie familiale* ».

## ***Droits de l’Homme et questions sociétales***

### ***Peine de mort***

Le Parlement polonais adopte en 2007 un nouveau Code pénal qui abolit la peine de mort pour tous les crimes et ratifie en 2000 le Protocole numéro 6 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales concernant l’abolition de la peine de mort.

Pourtant le combat contre la peine capitale n’est pas acquis, en témoignent les événements de 2004. Le 22 octobre 2004, une demande de rétablissement de la peine de mort est déposée et rejetée par la diète polonaise à seulement 198 voix contre 195 et alors que près de 60% de la population était favorable à cette mesure.

## *Avortement*

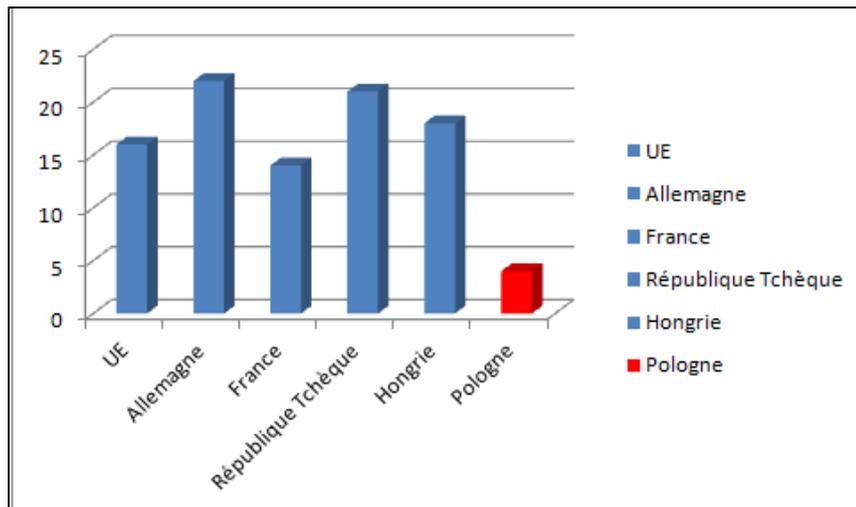
Depuis 1994, le recours à l'avortement est autorisé mais extrêmement restreint : il n'est possible qu'en cas d'inceste, de viol, de maladie incurable du fœtus ou de risque pour la santé de la mère. Par ailleurs, nombre de praticiens s'opposent à ces pratiques et invoquent leur conscience morale, contribuant ainsi à créer un marché parallèle. Les chiffres officiels d'avortement sont très nettement à la baisse : 60.000 en 1990 contre moins de 300 aujourd'hui. On estime que 100.000 avortements clandestins pratiqués dans des cliniques privées polonaises et que près de 15.000 Polonaises se rendent chaque année en Allemagne, Belgique et Royaume-Uni pour se faire avorter. L'avortement est donc accessible malgré les nombreuses interdictions si les patientes ont les moyens de payer. De plus, le débat sur l'avortement revient régulièrement sur la scène politique : la droite est séduite par un durcissement de l'accès à l'avortement et s'appuie largement sur l'Eglise. Le Parti Pologne Solidaire affirme par exemple que « *le corps de la femme est la propriété de la triple alliance entre l'Etat, l'Eglise et les embryons* ».

Le droit des femmes à disposer de leur corps recule et la Pologne est un des pays européens où la législation est la plus restrictive, mais les instances internationales assurent un rempart salvateur. En octobre 2012, l'Etat polonais a été condamné par la Cour européenne des Droits de l'Homme à verser 45.000 euros de dommages pour préjudice moral dans l'affaire P. et S. contre la Pologne. L'affaire P. et S. est celle d'une adolescente victime de viol qui s'est vue refuser l'avortement, conforme au cadre législatif, par plusieurs hôpitaux et a été placée dans un foyer pour jeunes délinquants. L'adolescente et sa mère ont été soutenues par la Fédération polonaise pour les femmes et le planning familial, et ont ainsi pu porter plainte contre l'Etat polonais. La violation des droits au respect de la vie privée, à la liberté et à la sûreté, à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants a conduit la Cour européenne à condamner la Pologne pour la deuxième fois en raison de la mauvaise application de la loi sur l'avortement.

## *Inégalités hommes/femmes*

Avant la chute du Rideau de fer, le taux d'emploi féminin en Pologne était le plus élevé d'Europe. Aujourd'hui, il plafonne en dessous des 50% alors que l'objectif de Bruxelles est à 60%. De plus, le taux de chômage des Polonaises est de 14%, soit l'un des plus élevés en Europe, où la moyenne est aux alentours de 9%.

La différence de salaire dans les secteurs secondaires et tertiaires est de 21% tandis que la moyenne de l'Union européenne s'élève à 29,2% et à 21,6% en France.



Différence de salaire hommes/femmes en 2011 - Eurostat

## L'euro : l'étape ultime dans le processus du « retour à l'Europe » ?

Au sortir d'un demi-siècle de domination soviétique, le retour à l'Europe de la Pologne est un processus crucial pour la transition économique et politique du pays. Ce processus semblait s'être achevé avec l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne en 2004, moment auquel elle s'engage à adopter la monnaie commune une fois les critères d'adhésion remplis. Pourtant, dix ans plus tard, alors qu'elle satisfait presque à ces critères, la monnaie polonaise est toujours le zloty et aucune date officielle n'a été fixée pour le passage à l'euro. Certains observateurs considèrent que l'adoption de la monnaie unique n'est qu'une question de temps alors que d'autres, dont la droite polonaise, prônent une approche plus prudente à l'égard de l'euro. Pour eux, un *opt-out* à l'instar du Royaume-Uni et du Danemark apparaît donc comme souhaitable.

L'extrême droite polonaise n'est pas la seule à exprimer des réticences. Selon un sondage publié en mars 2013 par le quotidien *Rzeczpospolita*, 62% des Polonais s'opposent à l'adoption de l'euro, craignant que l'abandon du zloty ne diminue leur pouvoir d'achat. Le président polonais, Bronisław Komorowski, a encore affirmé en mars 2013 que la Pologne ne rejoindrait pas la zone euro avant 2015, « voire plus tard. » Cette position n'est cependant pas partagée par son premier ministre Donald Tusk, qui déclarait en décembre 2012 qu'adopter la monnaie unique d'ici 2015 est faisable et même « pas particulièrement ambitieux » selon ses propres termes. La Pologne ne semble cependant pas pressée d'abandonner le zloty. Donald Tusk se contente en effet d'attendre une invitation de la part de la Commission et ne cherche pas à accélérer le processus.

Les finances publiques polonaises sont pourtant en passe d'être mises en conformité : la dette publique est sous le seuil des 60% et le déficit, de 3,4%, s'approche des 3% requis par le traité de Maastricht. L'inflation de 3,7% reste néanmoins trop élevée par rapport à la moyenne communautaire. Donald Tusk et son gouvernement ont toutefois assuré que le pays remplirait toutes ces conditions d'ici fin 2015. En attendant, la Pologne a récemment adhéré au pacte budgétaire européen afin d'éviter toute marginalisation dans les processus de décision européens. Les auteurs de *Strategic Guidelines for National Euro Changeover Plan* paru en 2010 estiment d'ailleurs que les bénéfices du passage à l'euro seraient bien plus importants que les risques associés, à court comme à long terme. Ils s'opposent en cela à ceux qui affirment que la croissance enregistrée en période de crise est due à la non-adoption de l'euro, favorable à la compétitivité et donc à l'exportation des produits polonais. Les auteurs du rapport prédisent quant à eux une augmentation de 0,9 à 1,9% du PIB et de 0,3 à 0,9% de la consommation privée à court terme si la Pologne rejoint la zone euro, et une croissance de 2,5 à 7,5% du PIB et de 0,9 à 3,6% de la consommation privée à long terme. Tout en reconnaissant que l'adoption n'est pas sans risques, le Comité affirme que ceux-ci peuvent et doivent être maîtrisés à travers des solutions politiques adaptées. Les auteurs constatent néanmoins qu'au moment de la parution du rapport, « *définir une date-butoir définitive pour l'adoption de l'euro constituerait un risque considérable* » au vu de la volatilité de la situation économique mondiale et du manque de consensus national sur l'adoption de la monnaie commune.

En effet, les principaux obstacles à l'adoption de l'euro semblent être d'ordre politique plutôt qu'économique. La modification de la Constitution polonaise, nécessaire à tout changement de la devise nationale, ne peut être votée qu'avec une majorité des deux tiers des voix de la *Diète* polonaise. Cela s'avère difficile en raison des résistances de la droite nationaliste quant à l'adoption de l'euro. La droite réclame un référendum national sur l'adoption, une idée risquée pour le gouvernement dans la mesure où près des deux tiers de la population s'y déclarent opposés. Contraint par l'absence de majorité au Parlement, Donald Tusk se dit prêt à considérer la possibilité d'un référendum, à condition que le parti Droit et Justice donne son accord pour modifier la Constitution en cas d'issue positive. Le référendum ne serait d'ailleurs pas entrepris avant les prochaines élections en 2015 ; le débat est donc repoussé jusqu'à nouvel ordre.

## **La politique énergétique de la Pologne : des préoccupations environnementales, économiques et géopolitiques**

Le 12 décembre 2008, la conférence internationale sur le climat tenue à Poznań a donné lieu à un accord européen sur le paquet « énergie-climat ». Membre de l'Union européenne depuis 2004, la Pologne est confrontée à des objectifs communautaires exigeants qui l'obligent à repenser son bouquet énergétique au plus vite. En effet, les dispositions du paquet « énergie-climat » prévoient une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de 20% ainsi qu'un quota d'énergies renouvelables de 20% dans la consommation énergétique totale de l'Union européenne d'ici 2020.

Si des dérogations ont été prévues pour le secteur de la production électrique des pays d'Europe centrale et orientale, la diversification énergétique n'en demeure pas moins un impératif pour la Pologne dans la mesure où 95% de sa consommation d'énergie est issue du charbon, qui émet en moyenne deux fois plus de CO<sub>2</sub> que le gaz naturel et le pétrole. En dépit de résistances répétées envers les engagements de réduction des gaz à effet de serre, Varsovie a esquissé en janvier 2009 un plan national d'action pour la sécurité énergétique afin de réduire la dépendance au charbon. La stratégie de diversification repose sur le développement du nucléaire et le recours au gaz naturel liquéfié, sources d'énergie toutes deux sujets à controverses.

### ***Le nucléaire : une alternative au charbon***

Alors que la catastrophe de Fukushima a suscité un mouvement des sociétés civiles contre le nucléaire, la Pologne maintient ses engagements et prévoit la construction de deux centrales nucléaires dans la région de Gdańsk d'ici 2025. Selon les estimations du conseiller de Donald Tusk en matière de sécurité énergétique, ce projet pourrait couvrir jusqu'à 25% de la demande actuelle d'électricité. Si la Pologne entend ainsi satisfaire l'Union européenne grâce à une source d'énergie propre faiblement émettrice en carbone, le recours au nucléaire traduit également la volonté de prémunir les industries lourdes, fortement consommatrices d'énergie, contre l'augmentation des droits d'émissions de CO<sub>2</sub>.

Environnement ou compétitivité, les motivations de Varsovie restent discutables et le projet suscite de nombreuses oppositions. Alors que l'Allemagne s'est lancée en avril 2011 dans la dénucléarisation du pays, la société civile allemande voit d'un mauvais œil la construction de centrales en Pologne et tente de faire pression sur le Ministère de l'Economie. Les Polonais eux-mêmes se montrent assez réticents : 48% de la population serait opposée au projet selon un sondage téléphonique réalisé en mars 2011 par TNS OBOP. Différentes organisations, parmi lesquelles *Antyatom Polska* et *Inicjatywa AntyNuklearna*, ont ainsi vu le jour afin de protester contre le nucléaire en Pologne et des manifestations ont eu lieu à Varsovie, Gdańsk,

Katowice et Szczecin un an après la catastrophe de Fukushima, sous l'égide de Greenpeace et du parti des Verts 2004 (*Zieloni 2004*). Le gouvernement reste néanmoins sur ses positions et a même lancé une campagne nationale de soutien au nucléaire afin de rassurer la population.

### ***Le gaz de schiste : la clef de l'indépendance énergétique ?***

Le deuxième pan de la politique de diversification énergétique concerne l'exploitation des gisements de gaz de schiste récemment découverts en Pologne. Selon le rapport réalisé par l'Institut Géologique National en mars 2012, le pays disposerait de 1920 milliards de mètres cube de gaz de schiste, dont 346 à 788 milliards seraient directement exploitables grâce aux moyens techniques actuels. Ces estimations, bien que dix fois inférieures à celles faites par l'agence américaine de l'énergie un an plus tôt, sont extrêmement prometteuses : une telle quantité de gaz assurerait en effet 50 ans d'indépendance énergétique à la Pologne.

Le gouvernement entend bien profiter de cette aubaine et les investissements dans le gaz de schiste sont estimés à 12,5 milliards d'euros d'ici à 2020. Un terminal de gaz naturel liquéfié est en cours de construction à Świnoujście, port de la Baltique et devrait être opérationnel dès juillet 2014. Le projet suscite néanmoins de fortes oppositions en raison des risques environnementaux associés à l'exploitation du gaz de schiste. La seule méthode d'extraction possible à ce jour est la fracture hydraulique, qui expose les nappes phréatiques à d'importants risques de pollution en cas de dysfonctionnement, même mineur. Alors que la France a d'ores et déjà interdit cette méthode et que l'Union européenne réfléchit à l'adoption d'une législation restrictive sur l'exploitation du gaz de schiste, la Pologne poursuit les forages. De fait, l'investissement dans cette nouvelle source d'énergie revêt un caractère politique dans la mesure où 2/3 de la consommation nationale de gaz est assuré par la Russie.

De plus, la dépendance de la Pologne à la Russie est de moins en moins réciproque du fait de la construction de nouveaux gazoducs contournant l'Europe centrale et orientale par la mer (Nord Stream) et de l'approche du terme du contrat gazier russe, prévu pour 2022. Le géant russe Gazprom est donc dans une situation de quasi-monopole qui lui permet de fixer librement les prix. L'enthousiasme et l'empressement des autorités polonaises à exploiter le gaz de schiste s'expliquent donc par la volonté de s'affranchir du voisin russe en atteignant l'eldorado de l'indépendance énergétique. Gazprom l'a bien compris et a baissé les prix de 15% en janvier 2013, réduisant ainsi la rentabilité du projet.

La Pologne est donc confrontée à des impératifs de diversification et de sécurisation de ses approvisionnements énergétiques qui recouvrent des enjeux tant environnementaux qu'économiques et politiques. La volonté d'émancipation vis-à-vis du géant russe Gazprom ne concerne pas seulement l'Etat polonais mais engage l'Union européenne dans son ensemble. C'est effectivement l'indépendance énergétique des 27 qui est en jeu si bien que la politique mise en œuvre par la Pologne pourrait faire l'objet d'un débat européen. Reste à savoir si la priorité sera donnée à l'environnement ou à la sécurisation des approvisionnements énergétiques.



## **La Pologne et la Politique Agricole Commune (PAC) : un secteur agricole en voie de modernisation**

Au début de la période soviétique, les paysans polonais se voient rapidement imposer la collectivisation de leurs terres agricoles, à l'instar des autres satellites du bloc de l'Est. Ils parviennent néanmoins à préserver des petits lopins de terre parallèlement aux grandes fermes d'Etat, ce qui assurera par la suite la subsistance du pays. Dès 1944, les exploitations d'une superficie supérieure à 50 ou 100 hectares (selon la région) sont en effet systématiquement collectivisées sans indemnisation des propriétaires alors que l'Etat s'intéresse moins fréquemment aux fermes de plus petite taille. Certains petits propriétaires conservent ainsi leurs terres et continuent leur activité tout au long de la période communiste. Ce régime dérogatoire constitue un atout considérable pour le pays : à la fin des années 1980, 79% de la production agricole nationale provient de petites exploitations (en moyenne 15 hectares). Les grandes fermes d'Etat (200 à 1 000 hectares) ne produisent que 17,7% des récoltes nationales, ce qui traduit le peu d'entrain des paysans polonais à cultiver une terre qui n'est pas la leur.

Lors de la transition de 1989-1991, les grandes exploitations étatiques sont de nouveau privatisées et le secteur agricole connaît un recul important en raison de l'introduction de méthodes productivistes. Alors que l'agriculture représentait 12,9% du PIB en 1989, sa part tombe à 6% en 1996. Elle représente aujourd'hui 4,5% du PIB et emploie 17,4% de la population active. La superficie moyenne des exploitations est de 10,5 hectares et reste donc assez modeste. Il existe néanmoins des écarts importants entre les exploitations du sud-ouest du pays, de moins d'un hectare et destinées à l'autoconsommation, et celles du nord, de 25 hectares en moyenne. Par ailleurs, en 2000, un rapport de la Commission européenne sur la *«situation agricole et [les] perspectives des pays d'Europe centrale»* souligne un *« décalage important entre la contribution de l'agriculture au PIB et le nombre de personnes employées [qui] révèle une très faible productivité de la main-d'œuvre et traduit l'importance de l'agriculture à temps partiel»*. La Pologne a donc du chemin à faire pour achever la modernisation du secteur agricole. Le processus d'adhésion à l'Union européenne accélère cette modernisation dans la mesure où elle est posée comme condition à l'entrée dans l'UE.

Les effets de la PAC sur le secteur agricole se font rapidement sentir. Cette politique opère notamment une concentration importante de la production. En témoigne la baisse de 20% du nombre d'exploitations entre 2000 et 2010 combinée à une augmentation de la superficie des fermes. Cinq ans après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, la valeur des exportations agricoles a quasiment triplé et selon Eurostat, le revenu des agriculteurs est passé de 24% du revenu annuel moyen en 2004 à 56% après l'adhésion. La PAC entraîne par ailleurs une mise aux normes sanitaires européennes.

De façon générale, le gouvernement polonais comme les agriculteurs sont favorables à la PAC dans la mesure où celle-ci leur profite considérablement. Cela n'empêche pourtant pas certaines critiques à l'égard de la politique actuelle. La PAC est en effet perçue par le gouvernement comme la preuve d'une « Europe à deux vitesses » où les grandes orientations

politiques sont majoritairement prises par le couple franco-allemand tandis que le reste de l'Europe, et notamment les PECO, se contente d'accepter. La Pologne ne remet nullement en cause l'existence de la Politique Agricole Commune mais revendique des réformes qui permettraient d'accroître la compétitivité des exploitations. Ainsi, si elle prône le maintien des subventions directes et du volet « développement rural » de la PAC, elle réclame la suppression des « paiements couplés » alignés sur le niveau de production, des subventions décidées en fonction des périodes de référence et des quotas de lait, tous considérés comme nocifs pour la compétitivité de l'agriculture polonaise. En effet, les pouvoirs publics estiment nécessaire d'encourager les agriculteurs à adopter des pratiques plus modernes et de favoriser le regroupement d'exploitations afin d'augmenter leur superficie moyenne.

Les enjeux de la réforme de la PAC ne sont toutefois pas limités aux questions de compétitivité et de convergence économique. Le gouvernement polonais a récemment affirmé que la vie rurale et l'agriculture étant étroitement liées, il sera difficile de préserver la Pologne rurale sans subventions directes aux agriculteurs en raison du faible montant des marges réalisées. Ce sont en grande partie les fonds européens qui leur permettent aujourd'hui de poursuivre leur activité et de subvenir aux besoins de leurs familles. La PAC est ainsi directement liée à la question de la sécurité alimentaire, centrale non seulement pour la Pologne mais aussi pour l'Union européenne dans son ensemble. Reste à voir comment le pays conjuguera le maintien de l'activité agricole avec les questions écologiques et environnementales qui gagnent actuellement en importance dans la politique polonaise.

## La Pologne et la mer Baltique

La Pologne dispose d'un front sur la mer Baltique de 528 km au nord du pays. Si l'histoire entre la Pologne et la Baltique est mouvementée, cette façade maritime est aujourd'hui un atout pour le pays, notamment grâce à l'aide de l'Union européenne. Reste à voir quel usage la Pologne fera de cette ressource.

### *Le front maritime de la Pologne: une histoire mouvementée*

#### *Gdańsk : un des emblèmes de la Hanse*

La politique maritime en Pologne est historiquement centrée sur le port de Gdańsk. Il en existe d'autres comme Szczecin, Gdynia et Sopot, mais le plus important reste le célèbre port des luttes ouvrières. Celui-ci a été l'un des emblèmes de la Hanse, l'union des villes marchandes et portuaires d'Europe du Nord.

Gdańsk adhère en 1350 à l'Union et prospère dès lors de façon croissante. Gdańsk devient l'une des quatre villes libres de la Hanse avec Lübeck, Brême et Hambourg. Le port occupe alors une position centrale en mer Baltique: il est l'un plus importants lieux d'échange de marchandises en Europe du Nord et assure le trafic entre l'Est, le Nord et l'Ouest du continent. Gdańsk permet ainsi à la Pologne de s'insérer dans l'économie marchande internationale et l'activité portuaire enrichit tant la ville que le pays dans son ensemble.

#### *La Baltique : une ressource longtemps aux mains de l'Allemagne*

A partir de 1993, l'accès à la mer Baltique devient quasiment impossible en raison de l'annexion de Gdańsk par l'Empire prussien, qui choisit la ville comme capitale en 1878. Partagée entre les grands Empires, il ne reste à la Pologne que le seul petit port de Szczecin. La façade baltique anciennement polonaise est donc essentiellement sous l'égide de la Prusse qui exploite les trafics commerciaux de Gdańsk à son profit pour renforcer l'activité des ports de Hambourg, Lübeck et Brême. Si le traité de Versailles redonne en 1919 la ville de Gdańsk à la Pologne, elle est ré-annexée en septembre 1939 par le troisième Reich.

### *Une réappropriation lente de la mer Baltique*

Ce n'est qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale que la ville, ravagée par les destructions, redevient polonaise. La Pologne fonde alors de nouveaux espoirs quant à la réappropriation du front maritime mais le processus est long dans la mesure où la priorité est donnée à la reconstruction de la ville. De nouveaux quartiers sont construits au plus près du littoral et les chantiers navals sont remis en activité. Dès les années 1970, ils sont néanmoins le théâtre de luttes ouvrières, Les plus connues demeurent les grèves d'août 1980 grâce auxquelles le port est aujourd'hui le symbole de la lutte du syndicat Solidarność contre le communisme.

Gdańsk est aujourd'hui un lieu de villégiature mais bénéficie également de restructuration pour améliorer sa compétitivité. Ce processus reste assez lent jusqu'en 2004, date à laquelle,

l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne et sa participation à de nombreuses coopérations de la zone baltique accélère le développement de la politique maritime.

## **La coopération baltique et le rôle de l'Union européenne dans les politiques maritimes du pays**

### *La coopération baltique : une zone dynamique*

L'adhésion de la Pologne à l'Union européenne redynamise la politique maritime du pays. Les 27 soutiennent effectivement la coopération baltique et distribuent des fonds aux huit pays européens du littoral au titre des programmes INTERREG et FEDER. Sur la période 2007-2013, ces fonds ont alimenté une stratégie fondée sur quatre axes principaux, à savoir : la compétitivité de la Baltique (6,7 milliards d'euros), la protection de l'environnement (9,8 milliards), l'accessibilité à la mer (27,1 milliards) et la sûreté et la sécurité de la région (697 millions). Les financements européens et l'insertion dans un projet de plus grande envergure ont ainsi permis à la Pologne de se réapproprier le front maritime.

Les coopérations ne se limitent pas aux seuls membres de l'Union européenne. Le Conseil des Etats de la mer Baltique, Helcom ou encore l'Union des villes baltiques s'étendent jusqu'à la Russie. Autant d'organisations qui soulignent les enjeux communs des pays du littoral baltique et proposent des réponses et des stratégies communes, comme la protection de l'environnement marin mis en place par Helcom à partir de 2000.

Depuis son entrée dans cette zone, le secteur maritime polonais a pris son essor: il représente 2,5% du PIB national en 2011. L'industrie navale est le plus grand secteur économique maritime et la Pologne est le troisième exportateur mondial dans ce domaine. L'Union européenne aide financièrement le pays à améliorer la multimodalité des ports pour qu'ils soient au croisement de l'espace maritime et continental. La Pologne réfléchit ainsi à la mise en valeur de l'espace baltique et le *National Spatial Development Concept* élaboré à partir de 2005 intègre pour la première fois une réflexion sur le front maritime.

### ***Le rôle et le développement de la Pologne dans cette coopération transfrontalière***

C'est aussi grâce à cet espace de coopération que la Pologne s'affirme peu à peu sur la scène internationale. Les membres les plus riches de l'Eurorégion baltique (Suède, Allemagne) ont apporté des aides techniques et soutenu la Pologne dans le processus d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN et les liens entre ces pays se sont par la suite renforcés. Sur la période 2007-2013, la Pologne porte ainsi, conjointement avec la Suède, le projet de stratégie pour la mer Baltique, preuve non seulement de son investissement dans cet espace, mais aussi de son affirmation en tant que membre actif de l'Union européenne. La Pologne a rapidement accès à de nouveaux marchés et connaît grâce à cette Eurorégion une évolution économique favorable, occupant une bonne place dans les échanges commerciaux.

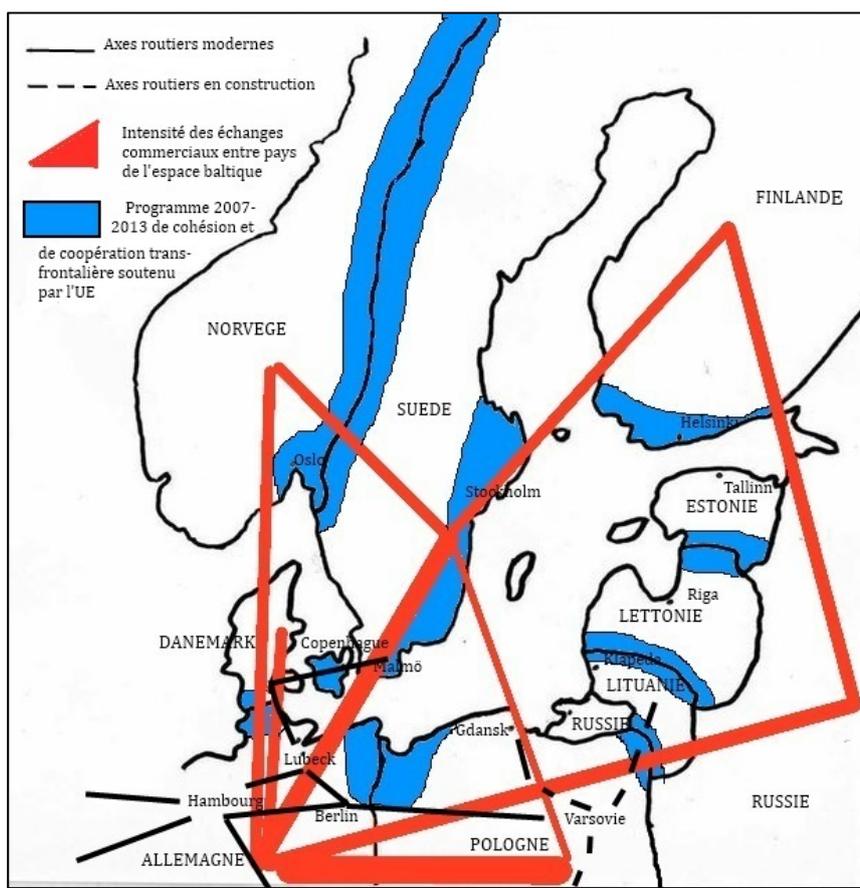
La participation de la Pologne aux décisions politiques de la zone de coopération est croissante et son engagement pour une politique maritime convergente de l'Union européenne prouve que le pays cherche à exploiter son front maritime.

***La politique maritime polonaise dispose d'une marge de progression***

Malgré une meilleure gestion de ses ressources maritimes et une prise de conscience des enjeux politiques et commerciaux de la zone, le retard économique de la Pologne n'est pas encore rattrapé et il existe de grandes disparités entre des pays de la Baltique comme la Suède ou l'Allemagne et la Pologne. De plus, les politiques maritimes mises en œuvre au niveau de l'Eurorégion baltique n'intègrent pas les ports et les chantiers navals. Si la Pologne bénéficie de fonds européens, elle doit travailler seule à la mise en valeur de son front maritime. Or le pays manque d'expérience en matière d'activités portuaires, ce qui rend difficile l'élaboration d'une stratégie de développement.

L'Etat reste timide et attend beaucoup de l'Union européenne sur la consolidation de l'ensemble des infrastructures. 94 millions d'euros ont été attribués à la Pologne sur la période 2007-2013 pour revitaliser le port de Gdańsk. Par ailleurs, l'expansion des ports polonais et le développement de la multimodalité pourraient à long terme être freinés par l'état des réseaux routiers, encore très vétustes comparés à ceux du voisin allemand. De plus, le secteur des industries du transport maritime souffre d'un manque de personnel, ce qui handicape d'autres secteurs d'activité. Sur ces points, le gouvernement n'a pas de véritable plan d'action, ce qui risque de minimiser l'affirmation de la Pologne dans le domaine de la coopération maritime.

La coopération de l'espace baltique 2007 – 2013





## **Programme du voyage d'étude**

Lundi 8 avril : **Présentation générale de la Pologne**

Jakub Basista

**La transition en Pologne : une introduction**

En moins de vingt ans, la Pologne a opéré une transition politique, économique et sociale. Le pays est passé d'une démocratie populaire à l'économie planifiée à la démocratie dans les années 1990, au libéralisme et à l'Union européenne en 2004.

Il s'agit là d'un cas particulièrement intéressant de mutation globale de la société, de l'économie, des formes du droit et de la politique. Quels en ont été les acteurs ? Quelles en ont été les étapes ? Quelles difficultés ont été soulevées ? Quel bilan peut-on faire aujourd'hui de cette transformation ?

### **Premier contact avec Varsovie : visite du quartier de Śródmieście**

La Balade urbaine Śródmieście avec les deux guides sera l'occasion de découvrir le quartier Śródmieście, soit le « centre-ville » de Varsovie. Du haut de la terrasse du Palais de la culture et de la science, aux alentours des grands axes staliniens et de la place de la Constitution, vous pourrez observer différents styles architecturaux, témoins des changements politiques, économiques et culturels qui ont transformé la ville au fil du temps.

\*\*\*\*\*

### **Mardi 9 avril : Aménagement et regards croisés sur la Pologne**

Tomasz Komornicki  
& Marek Degorski

#### **L'aménagement du territoire en Pologne**

La Pologne connaît de grands déséquilibres spatiaux, que symbolise la distinction entre la Pologne «A» et la Pologne «B». Le régime de démocratie populaire a laissé un héritage pour le moins discutable, en termes d'organisation de l'espace, d'infrastructures et de qualité environnementale. La législation en matière d'aménagement du territoire est instable.

Quels sont les principaux enjeux spatiaux, sociaux, économiques et environnementaux de l'aménagement du territoire en Pologne ? Quels en sont les acteurs ? Comment s'articulent les pouvoirs nationaux et locaux ? Quelles sont les stratégies nationales ?

#### **Les habits neufs de Varsovie ?**

Tomasz Zemła, Wojciech Oleński & Mieczysław Reksnis

Capitale de la Pologne, Varsovie a connu une croissance rapide, au point que l'on parle aujourd'hui de la conurbation varsovienne. Les politiques d'aménagement et de planification urbaine ont été largement dépassées par ce surgissement métropolitain. Quels sont les enjeux de l'aménagement urbain et métropolitain à Varsovie, entre le souci de préservation du patrimoine et l'objectif d'efficacité métropolitaine ? Quelles sont les capacités réelles d'intervention de la municipalité ? Comment, où, et avec qui sont débattues les questions d'aménagement et de développement urbain ?

Pierre Buhler

### **Les relations franco-polonaises**

La France et la Pologne ont une longue histoire commune. Nous avons même eu un roi en commun ! On déplore souvent la perte d'influence française face au dynamisme allemand qui semble avoir fait de l'Europe orientale son terrain de jeu. Qu'en est-il aujourd'hui, et quelles sont les perspectives ? L'intervention de l'Ambassadeur portera sur l'histoire et l'état actuel des relations franco-polonaises. L'ambassadeur sera accompagné de Philippe Cerf, premier conseiller; Fabienne Drout-Lozinski, conseillère de coopération et d'action culturelle; Étienne Champeaux, attaché de défense et Jean-Marc Fenet, conseiller économique régional.

\*\*\*\*\*

Mercredi 10 avril :

### **Infrastructures et économie**

Tomasz Wirth & Jean Rossi

La conversion de la Pologne au libéralisme a mis à jour les faiblesses structurelles de l'héritage. Le secteur bancaire reste peu développé, la mise à niveau des infrastructures exige des investissements considérables ; le secteur immobilier est faiblement régulé. Comment s'articulent ces différents marchés et comment les investissements sont-ils financés ? Une revue des « fondamentaux » du territoire polonais.

\*\*\*\*\*

Jeudi 11 avril à Cracovie : **De la reconversion à l'innovation**

Wojciech Gorczyca

### **Nowa Huta : du réalisme socialiste à la patrimonialisation**

Nowa Huta est une ville nouvelle soviétique dont la construction a commencé en 1949, destinée à devenir un gigantesque centre sidérurgique. Ville industrielle, vitrine du nouveau régime, illustration parfaite du réalisme socialiste en architecture, Nowa Huta est devenue l'un des foyers de la contestation du régime de démocratie populaire. Mêlant un urbanisme de cité jardin à une architecture de type soviétique, Nowa Huta est devenu élément de patrimoine, et un lieu touristique.

Krzysztof Kwatera

### **Forum citoyen de Nowa Huta**

Le Forum de Nowa Huta a vu le jour en 2000 suite aux initiatives lancées par la fondation pour l'environnement et le développement durable. L'organisation se veut être un levier du développement local et participe à l'animation de la vie du quartier.

Wojciech Przybylski

### **Le parc technologique : ouverture économique et innovation**

Le parc technologique est une pièce maîtresse de la stratégie d'ouverture économique et d'innovation. La rencontre avec BerryLife, start-up soutenue par le techno-inkubator du parc, sera l'occasion d'avoir un exemple concret de l'action du parc technologique.

Wojciech Burkot

### **Google Cracovie : cool et global**

L'implantation de Google à Cracovie est l'un des signaux de l'insertion de la Pologne dans l'économie globale. Le folklore et la marque de fabrique «Google» entourent des activités très sérieuses, notamment la production de «Google TV». On cherchera à comprendre, à travers cet exemple, le rôle des acteurs privés dans la transition économique et sociale en Pologne.

\*\*\*\*\*

Vendredi 12 avril :

### **Système universitaire**

Maria Prochnicka, Karolina Ilkowiec & le Samorząd Studentów

Avec des représentants du syndicat étudiant de l'Université Jagellonne de Cracovie, Maria Próchnicka participera à une discussion sur le

systeme universitaire polonais et presentera la vision de l'Universite de cet enjeu essentiel de la transition sociale et economique en Pologne.

Le Samorzad Studentow, syndicat etudiant de l'Universite Jagellonne de Cracovie presentera le role de celui-ci dans l'universite, leurs revendications ainsi que leur point de vue sur le systeme universitaire de leur pays.