

Géographie économique de **l'Europe centrale**

Gilles Lepasant



SciencesPo.
Les Presses

*Géographie économique
de l'Europe centrale*



SciencesPo.
Les Presses

Domaine **Économie** politique

Dirigé par François Bafail et Jacques Le Cacheux

Violence de la rente pétrolière

Algérie – Libye – Irak

Luis Martinez

Collection Nouveaux Débats

2010 / ISBN 978-2-7246-1162-5

L'Économie ordinaire entre songes et mensonges

Gilbert Rist

Collection Références

2010 / 978-2-7246-1156-4

*Géographie économique
de l'Europe centrale
Recomposition et européanisation
des territoires*

Gilles Lepasant



SciencesPo.
Les Presses

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Géographie économique de l'Europe centrale. Recomposition et européanisation des territoires / Gilles Lepasant.

– Paris : Presses de Sciences Po, 2011. – (Références).

ISBN 978-2-7246-1188-5

RAMEAU :

- Europe centrale : Conditions économiques : 1990-...
- Europe de l'Est : Conditions économiques : 1989-...
- Union européenne : Europe centrale

DEWEY :

- 330.943 : Conjoncture et conditions économiques – Europe centrale
- 330.947 : Conjoncture et conditions économiques – Europe de l'Est

Public concerné : public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2011. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

SOMMAIRE

<i>Remerciements</i>	10
<i>Introduction</i>	11
Quelle Europe centrale ?	12
La notion de territoire dans l'après-fordisme	17
L'économie en géographie	24
Épaisseur institutionnelle et dynamiques territoriales	29
Le rôle des territoires dans l'innovation	32
L'eupéanisation des territoires	39
<i>Première partie</i>	
L'Europe centrale, dynamiques de rattrapage et crises	45
<i>Chapitre 1 /</i> UNE SUCCESSION DE MODERNISATIONS AVORTÉES	47
Les origines de la thématique du retard	47
Un rattrapage progressif et sélectif	59
L'entre-deux-guerres, une phase de rattrapage abrégée	76
Le développement territorial dans la stratégie des pays communistes	87
Vers un nouveau cycle de développement	97

<i>Chapitre 2 /</i>	1989-2009 : UN NOUVEAU CYCLE DE RATTRAPAGE INTERROMPU ?	103
	La crise de 2008 au voisinage oriental de l'UE	104
	Vingt années de rattrapage remises en cause ?	112
	L'impact social et politique de la crise	120
	Un scénario années 1930 rendu impossible par la construction européenne	124

Deuxième partie

Trajectoires d'intégration dans l'espace est-européen 127

<i>Chapitre 3 /</i>	L'INTÉGRATION PANEUROPÉENNE PAR LES RÉSEAUX	129
	L'UE élargie et son voisinage oriental : une intégration par les infrastructures énergétiques	131
	L'UE élargie et son voisinage oriental : une intégration par les infrastructures de transport	143
	Une politique européenne de voisinage vouée à l'échec ?	156

<i>Chapitre 4 /</i>	L'INTÉGRATION DE L'EUROPE CENTRALE DANS LA GÉOGRAPHIE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE	157
	Une réorientation rapide des échanges vers l'Ouest européen	157
	L'intégration de l'Europe centrale par les IDE	164
	L'impact des IDE sur la compétitivité des tissus économiques	170
	La nécessité d'une deuxième transition	190

<i>Chapitre 5 /</i>	L'INTÉGRATION DE L'EUROPE CENTRALE DANS LA DIVISION EUROPÉENNE DU TRAVAIL	193
	Le cas du secteur automobile	193
	Le cas du secteur de l'électronique grand public	208
	Vers un nouveau modèle de développement ?	215

Troisième partie

	L'européanisation des dynamiques et des politiques territoriales	217
--	---	-----

<i>Chapitre 6 /</i>	L'ÉMERGENCE D'UNE ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE EN EUROPE CENTRALE	219
	Territoire et économie de la connaissance	220
	Politique régionale européenne et émergence d'une économie fondée sur l'innovation	223
	Le rattrapage par l'éducation	246
	Développer des écosystèmes favorables à l'innovation	252

<i>Chapitre 7 /</i>	DÉFIS DANS L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES	255
	Les dynamiques territoriales à l'échelle infra-étatique de 1989 à 2009	256
	Le rattrapage par les métropoles ?	268
	Quelle européanisation des politiques de développement territorial ?	283

<i>Chapitre 8 /</i>	UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT OU D'ÉQUIPEMENT ?	285
	L'impact des fonds structurels : un débat relancé	285

Le rôle des fonds structurels en Europe centrale	288
Une meilleure gouvernance, la principale plus-value de la politique régionale	311
<i>Conclusion</i>	315
<i>Bibliographie</i>	319
<i>Index</i>	349

Pour Beata et Adrian

Remerciements

Ma gratitude va à François Bafail et à Michel Foucher pour leurs commentaires et leurs conseils au cours de l'écriture de cet ouvrage. Celui-ci a bénéficié du dialogue noué au cours des années passées avec mes collègues d'Europe centrale, en particulier à l'Institut de géographie de Varsovie, à l'Université de Prague et au Centre des études régionales de Pécs (Hongrie). J'ai également pu compter sur la disponibilité de responsables en entreprise, de fonctionnaires des nouveaux États membres dans leurs ministères respectifs ou au sein de la Représentation permanente de leur pays à Bruxelles, sans oublier les contacts noués avec des acteurs de collectivités locales. Les thèses exposées doivent également beaucoup aux discussions entretenues avec les étudiants du campus européen (Dijon) de Sciences Po. Plusieurs missions conduites en Europe centrale ont été cofinancées par le conseil régional d'Aquitaine dans le cadre des appels à projets « Enseignement supérieur » et par l'Union européenne dans le cadre du programme Interreg REDIN. Enfin, ce livre est redevable des entretiens accordés par les fonctionnaires de la Commission européenne, à la DG Regio et à la DG Relex notamment. Parmi ces fonctionnaires, Alessandro Missir di Lusignano aurait été parmi mes lecteurs les plus chers et les plus avisés, s'il n'avait disparu beaucoup trop tôt.

Introduction

« Pour fonder leur droit à la survie et justifier leur rôle de guides, les Europes, vieilles et nouvelles, doivent s'eupéaniser elles-mêmes, pratiquer et formuler cet équilibre de la maîtrise du monde matériel et de l'idéal de la communauté fraternelle qui est une sagesse acceptable pour tous. Ce perfectionnement de l'Europe est une lente conquête.

Être Européen, en ce sens difficile, ce n'est pas être né sous telle latitude, ressortir à tel cercle de culture, mais participer à la mission que l'Europe historique a contribué à définir et qu'elle a tant de fois manquée.

L'Europe désigne moins un champ qu'une semence que nous devons faire germer, une tâche que nous devons accomplir ensemble. »

François Perroux (1990 [1951], p. 405).

1989-2009 : vingt années de transformations au cours desquelles l'Europe centrale s'est convertie à la démocratie et à l'économie de marché, et a rejoint une Union européenne initialement forgée sans elle. Avec le recul du temps, le cheminement paraît naturel. Pourtant, les doutes et les appréhensions qui s'exprimèrent à l'Ouest du continent lors de la réunification de l'Allemagne puis lors des élargissements de l'UE traduisaient davantage qu'un manque de vision. Ils rendaient compte de la difficulté de la tâche. Dans une région pourvue d'une faible tradition démocratique, minée par les rancœurs entre voisins et confinée depuis le Moyen Âge dans un rôle subalterne dans la géographie économique du continent, l'intégration réussie au projet économique et politique européen n'allait pas de soi. En 1989, l'archaïsme des structures de production, la vétusté des infrastructures, les logiques autoritaires, sans parler des tentations révisionnistes après les changements de

frontière imposés en 1945 : rien ne garantissait que la diffusion du modèle européen à l'Est de l'Oder pût aboutir. Le défi a pourtant été relevé, et à l'exception notable des Balkans et de certains territoires de l'ex-URSS, il l'a été sans guerre.

La période 1989-2009 constitue une rupture radicale de l'Europe centrale avec son histoire. Jamais auparavant, les nations de cette région n'avaient pu parachever leur genèse étatique, bénéficier d'une sécurité aussi optimale et organiser leur développement sur des bases aussi prometteuses. À qui imputer cette « transition heureuse » ? À la lucidité des acteurs et à la sagesse des opinions ? En partie, sans doute. C'est toutefois l'Union européenne qui a fourni le cadre politique et économique adapté en incarnant cette Europe mythique avec laquelle les nations de la région en quête de reconnaissance souhaitaient renouer. Par séquences successives – de la signature des accords d'association à l'adhésion à la zone Schengen –, les pays d'Europe centrale ont intégré l'espace européen au point que la coupure inscrite dans les représentations mentales contemporaines entre « les deux Europe » s'avère trompeuse. Les progrès varient d'un État à l'autre, les dynamiques diffèrent selon les régions, l'espace ex-soviétique poursuit sa fragmentation : le paysage centre et est-européen est moins que jamais un bloc.

Quelle Europe centrale ?

À l'Ouest du continent européen, l'idée d'une Europe centrale homogène subsiste dans les esprits. En revanche, pour les nations situées entre Russie et Europe occidentale, l'idée d'amalgamer les pays de la région dans le discours ambiant (« les pays de l'Est »), voire de les associer à leurs voisins orientaux (concept « d'Europe

émergente » en vigueur dans certaines institutions économiques internationales), relève de l'incongruité.

La prédominance de la langue slave joue un rôle fédérateur secondaire au regard des logiques politiques et historiques. Elle est certes largement répandue mais elle est absente de plusieurs pays (Hongrie, Roumanie notamment). Sur le plan historique et culturel, la pluralité des dénominations retenues pour délimiter la région (*Mitteleuropa*, Europe du Centre-Est, Europe médiane, *Süd-ostmitteleuropa* entre autres), chacune chargée de connotations politiques, rend compte à elle seule du manque d'unité de cet espace. Certes, « l'Europe centrale n'est pas un vain mot » comme l'écrivait le géographe Emmanuel de Martonne (1930) en référence aux paysages et aux styles architecturaux qu'il y avait observés, et les écrivains de la région (Czesław Miłosz, Robert Musil, Joseph Roth notamment) ont contribué par leurs œuvres à valoriser l'identité centre-européenne. Des similitudes relevant de la culture, notamment de la musique (Béla Bartók parlait d'un « jargon musical international est-européen », 1934, p. 3) ou encore de la gastronomie peuvent donner l'illusion d'un continuum entre Baltique et Adriatique. Toutefois, depuis la fin de la mixité ethnique dans la plupart des pays, l'extermination des populations juives et les volontés d'affirmation nationale, peu de ponts subsistent entre les cultures : plus que jamais, l'Europe centrale se définit en creux, comme un entre-deux.

Certaines élites de la région ont invoqué une identité supposée commune entre ses différentes composantes. Un courant panslaviste prospéra jusqu'au début du xx^e siècle, en contrepoint notamment de l'influence allemande même s'il fut miné par les divisions provoquées par la place à accorder à l'Empire russe dans l'architecture de la région. Plus tardivement, le Hongrois László Németh vanta la fraternité des peuples d'Europe de l'Est (Berend, 2003). Il reste que depuis l'extinction des Empires ottoman, austro-hongrois, russe et

allemand, la cohésion de l'espace reliant la Baltique à l'Adriatique est plus superficielle que jamais.

L'ultime lien fédérateur pourrait être le sentiment d'insécurité imputable à cette situation d'entre-deux. Comme l'expliqua Fernand Braudel (1985), « l'Europe médiane n'aura jamais eu cette chance inouïe de se gonfler d'espace, d'exploser hors d'elle-même. Ses voisins la cernent, l'emprisonnent ». Une identité par défaut a en revanche pu émerger. « Est Mitteleuropéen tout homme que la division de notre continent blesse, touche et offense » écrivait ainsi György Konrád¹. Dans ce contexte, le sentiment d'insécurité ne saurait étonner. « Pour comprendre le caractère de l'Europe centrale, écrivait Guido Zernatto (1940), il faut constamment avoir présent à l'esprit que toute forme de civilisation humaine y est toujours remise en question : l'État, la nation, les fondements de la société et de l'économie. » Alors que la seconde guerre mondiale venait de commencer, Guido Zernatto souhaitait pour ces États « une possibilité de réaliser à la fois leurs désirs nationaux tout en vivant dans des communautés politiques où les points de friction soient réduits au minimum, et dans le cadre d'une organisation économique, qui, fondée sur la raison, tienne compte des exigences des temps actuels ». Avec les élargissements de 2004 et de 2007 de l'Union européenne, ce vœu semble exaucé. Les pays de la région ont recouvré leur souveraineté nationale ou ont forgé des États nouveaux. L'Union européenne a encadré ce processus et permis que les tensions héritées du passé soient gérées en vertu de règles de droit, et le processus de fragmentation politique a pu s'opérer dans le contexte d'un grand marché. La quête identitaire exigeait des constructions étatiques. La paix et le développement

1. Cité dans Cécile Wajsbrot et Sébastien Reichmann (dir.), *L'Europe centrale : un continent imaginaire, Paris, Autrement, série « Monde », h. s., n° 51, 1991.*

requéraient l'adhésion à une Union. L'Union européenne a satisfait ces attentes contradictoires, même si en la rejoignant, les nouveaux États membres ont accepté de mettre en commun une souveraineté fraîchement acquise ou recouvrée. Le sentiment d'insécurité a, lui, été conjuré par une intégration dans les structures de l'OTAN.

Au sein de l'Union, les nouveaux États membres n'ont pas pour autant constitué un bloc. Les États de petite taille rechignent à consentir au pays le plus peuplé de la région (la Pologne) le rôle de chef de file que celui-ci endosserait volontiers pour conjurer le risque de demeurer un enjeu entre la Russie et les grandes puissances occidentales. Lors de la crise financière de 2008, certains voisins de la Hongrie, inquiets de l'effet de halo que provoquait à leur détriment la situation d'un pays moins bien loti qu'eux, se sont désolidarisés d'elle à l'heure où elle en appelait à un plan européen en faveur de l'Europe centrale.

Au fond, dans la géographie économique du continent, l'Europe centrale en tant que telle n'existe pas. À l'absence de solidarité politique, de connivences historiques fortes à l'échelle de la région s'ajoute une diversité objective des situations. En 2007, pour un produit national brut (PNB) par habitant moyen fixé à 100 à l'échelle de l'UE-27, la République tchèque et la Slovaquie atteignaient respectivement 80 et 72, soit un chiffre comparable à celui du Portugal (75). La plupart des autres nouveaux États membres oscillaient entre 56 et 67. La Roumanie et la Bulgarie étaient nettement en retrait (46 et 40), même si pour les autres nouveaux États membres aussi, plusieurs années seront nécessaires pour approcher le niveau des États les plus prospères. L'Europe centrale n'est donc pas un bloc. À la vérité, elle ne l'a jamais été. La période communiste comme l'élargissement groupé de 2004 ont fait illusion. Depuis 1989, les différences entre les pays dits « de l'Est » se sont accentuées, même si tous ont amorcé un processus de rattrapage avec l'Ouest.

Dès lors, pourquoi les rassembler dans un même ouvrage ? D'abord, les nouveaux États membres (principalement ceux qui ont adhéré en 2004) sont confrontés à un même défi : après avoir réussi une première transition (du socialisme au capitalisme) qui a vu le succès de la paix, de la démocratie, de l'adhésion à l'Union, ils sont confrontés à une deuxième transition. Celle-ci doit permettre de passer d'un mode de développement fondé sur des bas salaires (associés à un niveau technique reconnu) à un mode de développement susceptible de conjurer le risque pour l'Europe centrale de demeurer une périphérie durable dans la géographie économique du continent. Ensuite, élargir la réflexion à l'Ukraine permet de nuancer le discours sur la réunification de l'Europe et de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre. Comparée aux nouveaux États membres, ce pays révèle les clivages qui parcourent l'Est européen, clivages entre des États qui connaissent des trajectoires différentes, et clivages au sein des États qui ne peuvent qu'attiser la curiosité du géographe. Enfin, l'Europe centrale ne se définit pas seulement comme un entre-deux mais également, du fait de l'insécurité, de l'éloignement des côtes et des faibles densités, comme une périphérie vers laquelle le progrès s'est diffusé depuis l'Ouest mais où peu d'innovations ont germé. L'enjeu du rattrapage – loin de résulter d'un demi-siècle d'économie planifiée – y est récurrent dans la longue durée, avec en filigrane, pour les États ayant adhéré à l'Union en 2004 comme pour l'Ukraine, la question d'un nouveau modèle de développement.

La question peut être analysée en sociologue, en politologue, en économiste. À l'heure où les logiques territoriales sont de plus en plus valorisées dans l'interprétation des dynamiques de développement, c'est en tant que géographe qu'elle sera ici abordée. Analyser les dynamiques territoriales implique d'articuler les différentes échelles spatiales, de mesurer comment le local et le

global interagissent, de souligner le rôle joué par les acteurs et les institutions, de préciser celui de l'Union européenne, bref d'étudier ce processus d'eupéanisation des territoires qu'ont permis les flux économiques et la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne. Avec quels outils théoriques ?

La notion de territoire dans l'après-fordisme

L'idée que le monde est plat, que la question de la distance ne vaut plus, que les entreprises impliquées dans la mondialisation sont devenues indifférentes aux territoires s'est heurtée à une réalité que la simple observation du quotidien permet de constater. Aux flux de capitaux échangés chaque jour d'une place financière à l'autre (dans une géographie qui permet qu'au moins une des grandes bourses mondiales soit en permanence active) répondent le développement des circuits courts, l'essor des appellations contrôlées, la valorisation des ressources proches par les collectivités locales, la prise en compte croissante, dans le coût des déplacements des biens et des personnes, des dégâts infligés à l'environnement des générations actuelles et prochaines.

Nié par l'intensification des flux et les nouvelles technologies de communication, le territoire est pourtant plus que jamais mis en avant. Sur le plan politique, la « fin des territoires » (Badie, 1997) est contredite par « l'obsession des frontières » (Foucher, 2007). Sur le plan économique, la rapidité avec laquelle se succèdent les implantations et les fermetures d'entreprises, les délocalisations et les relocalisations, loin d'épuiser la notion de territoire la met à l'honneur puisqu'il est établi à travers ces mouvements que le choix du lieu pour produire n'est pas secondaire. La mondialisation (à supposer que celle-ci soit un

phénomène récent) a au fond probablement revitalisé la notion de territoire.

Le fordisme se caractérisait par une organisation de la production, une division du travail et une régulation principalement nationales. Dans ce schéma, le territoire était entité négligeable, le sort d'une région donnée étant pour l'essentiel fonction de sa situation dans l'espace national et mondial (Benko et Lipietz, 1995). Des spécialisations territoriales ont pu s'opérer (Michelin à Clermont-Ferrand) mais le territoire, compris comme une entité disposant de stratégies et d'outils de développement efficaces, n'était pas une donnée clé. À l'époque fordiste, la présence d'une entreprise industrielle dans une région impliquait mécaniquement la création sur place de richesses sous forme d'emplois et de revenus (Pecqueur et Ternaux, 2005). Les grandes unités de production avec leur direction centralisée dominaient le tissu économique, et les pouvoirs locaux se préoccupaient rarement de développement endogène. Présence de matières premières, d'un bassin d'emploi bon marché, avantages logistiques du site retenu : telles étaient les qualités attendues de l'espace-support. Si l'idée que nous avons radicalement rompu avec les logiques fordistes fait débat, ce modèle a vécu, remis en cause par l'intensification des échanges, l'internationalisation des processus de production, l'essor de l'entreprise-réseau, les transformations internes des entreprises.

Cet épuisement du fordisme a logiquement modifié la donne. On attend désormais de la région qu'elle soit plus qu'un espace, qu'elle soit un territoire avec des stratégies, une identité et des acteurs dont l'efficacité se mesure à leur degré de cohésion. Mais le nouveau mode de fonctionnement de l'entreprise rend aussi compliquée que nécessaire cette adaptation. Entre pouvoirs publics et acteurs économiques, la relation n'est plus la même lorsqu'à l'entreprise enracinée depuis plusieurs générations de dirigeants ou

installée sur volonté de l'État central succède la filiale d'un groupe mondial.

Le constat vaut pour l'Europe de l'Ouest. En 2010, le président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Grand Lille constatait : « l'ex-bassin minier vit de l'automobile et de ses sous-traitants, et le Dunkerquois de sociétés telles que Arcelor ou Coca-Cola. Les entreprises de la région ne relèvent plus de grandes "familles" nordistes mais de groupes étrangers qui n'ont pas la même sensibilité aux territoires² ». Il vaut encore davantage dans le cas de l'Europe centrale compte tenu du rôle joué par les acteurs économiques étrangers. Les investissements directs étrangers (IDE) y ont en effet afflué en masse. Ils n'ont pas seulement apporté des capitaux. Ils ont aussi irrigué les tissus économiques d'un savoir-faire essentiel au succès de la transition vers le capitalisme. L'impact précis de ces IDE sur la transformation des économies et sur les territoires prête néanmoins à débat. Il dépend de la stratégie de l'investisseur mais aussi des acteurs aux différentes échelles territoriales. Or, l'idée que le territoire est un construit social responsable de son développement marque une rupture avec les modes de pensée développés par les régimes communistes. Le lobbying des acteurs locaux dans les couloirs des administrations centrales y était certes pratiqué mais ces acteurs n'avaient ni les compétences, ni la liberté, ni l'expérience requises pour jouer le jeu du développement endogène aujourd'hui indispensable.

En somme, à l'heure de la mondialisation et du moindre enracinement des activités économiques dans leur milieu, le territoire retient plus que jamais l'attention. « *Space matters* ». La formule n'est pas d'un géographe mais d'un économiste, Paul Krugman, dans un ouvrage publié en 1991 (1991a) qui fut de ceux qui ont

2. Le Monde, 4 février 2009.