



Munich Personal RePEc Archive

**Rethinking the future of the european  
cohesion policy for CEECs: taking into  
account the space as track research**

Bourdin, Sebastien

Normandy Business School

2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40888/>

MPRA Paper No. 40888, posted 14 Sep 2012 13:17 UTC

# REPENSER LE FUTUR DE LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE POUR LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE : LA PRISE EN COMPTE DE L'ESPACE GÉOGRAPHIQUE COMME PISTE DE RECHERCHE

Sébastien BOURDIN

## Résumé

Avec les élargissements de l'Union européenne à l'est en 2004 et 2007, les disparités économiques régionales ont profondément augmenté et un effort de solidarité entre les états-membres a été nécessaire.

Cet article propose d'identifier les facteurs explicatifs à l'origine de l'inégale distribution de la richesse des régions dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, il est mis en avant le rôle de la transition politique et économique qui s'est opérée dans ces pays mais aussi le rôle de la distance géographique aux métropoles et à la frontière de l'Europe des Quinze.

Dans le débat entre efficacité et équité des Fonds structurels européens, nous nous interrogerons sur l'éventualité d'une politique de cohésion repensée prenant en compte les effets de débordements/proximité sur la croissance régionale et la réduction des disparités économiques. À cet effet, les résultats de nos calculs d'autocorrélation spatiale globale et locale permettent d'avancer quelques pistes de recherche.

## Mots-clés

politique régionale européenne, élargissement, inégalités économiques régionales, croissance régionale, autocorrélation spatiale

## Abstract

*With the enlargements of the European Union in the East in 2004 and 2007, the regional economic disparities increased profoundly and an effort of solidarity between states was necessary.*

*This paper proposes to identify between the explanatory factors at the origin of the uneven distribution of wealth between regions in Central and Eastern Europe countries. Both the role of the political and economic transition which took place in these countries and that of the geographical distance from metropolis and the border of Europe's Fifteen member states will be put forward. In the debate between efficiency and equity of European structural Funds, we shall wonder on the eventuality of a cohesion policy rethought taking into account the proximity's effects on the regional growth and on the reduction of economic disparities. The results of our calculations of global and local spatial autocorrelation suggest new lines of research.*

## Keywords

*European regional policy, enlargement, regional economic disparities, regional growth, spatial autocorrelation*

## I. INTRODUCTION

En 2010, une étude d'Eurostat montre que la région Inner London (ville de Londres) est la plus prospère de l'Union européenne (UE) et est sept fois plus riche que la région la moins développée à savoir la région Severozapaden située en Bulgarie. À la lumière des difficultés rencontrées pour assurer un développement harmonieux dans l'Union européenne (Dunford, 1994 ; Beine & Docquier, 2000 ; Carlier, 2001 ; Romocea, 2002 ; Bogalska-Martin, 2005 ; Baumont, Ertur & Le

Gallo, 2006 ; Lhomel, 2007) et malgré l'utilisation des Fonds de pré-accession, les deux dernières décennies ont engendré, d'une part, de forts bénéfices pour une grande partie des régions grâce à une certaine « croissance cumulative », tandis que d'autres régions (plus minoritaires) ont continué à être très en retard (Armstrong & Vickerman, 1995 ; Bachtler & Turok, 1997 ; Cuadrado-Roura, 2001 ; Jean & Baudelle, 2009). Avec les deux derniers élargissements (2004 et 2007), le cadre économique communautaire a été complètement bouleversé et l'on a assisté à une reconfiguration géographique

des disparités régionales révélant la mise en place d'un gradient économique Est-Ouest. Cet élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) relance la question de la capacité de l'intégration européenne à favoriser la cohésion de son territoire. Dans ce cadre, une redéfinition de l'allocation des Fonds de la politique de cohésion est donc nécessaire.

Aussi, nous souhaitons souligner à travers cet article que de trop nombreuses études réalisées sur la convergence se contentent d'observer les disparités géographiques de revenu sans pour autant situer ou estimer le rôle de l'espace géographique dans cette répartition. Dans quelle mesure la distance aux régions métropolitaines et à l'Europe des Quinze sont à l'origine de l'inégale distribution de la richesse économique dans les PECO ? Comment repenser la politique de cohésion en prenant en compte ces facteurs explicatifs ? Pour répondre à ces questions, nous nous sommes focalisés sur la période de programmation des Fonds de cohésion 2000-2006. La période actuelle de programmation (2007-2013) ne peut être traitée pour le moment faute de données suffisantes.

Notre propos liminaire partira du constat que l'intégration économique et territoriale des PECO est inégale et est en partie liée à la transition politique et économique qui s'est opérée dans ces pays. Nous montrerons également que ce que l'on a nommé la réunification de l'Europe reproduit l'accord implicite d'un échange de l'ouverture de nouveaux marchés contre la promesse d'une élévation du niveau de vie des populations concernées (par le biais des Fonds structurels européens). Par ailleurs, il s'agira de souligner la difficulté d'évaluer le rôle de la politique de cohésion dans l'explication de la réduction des disparités régionales.

La deuxième partie de cet article proposera d'identifier les facteurs explicatifs qui sont à l'origine de l'inégale distribution de la richesse dans les PECO. À cet effet, nous nous rendrons compte que des régions s'en sortent mieux que d'autres. Notre troisième partie présentera dans un premier temps la méthode de l'autocorrélation spatiale globale et locale que nous avons souhaité adopter pour répondre à notre problématique. Dans un second temps, à l'aide des résultats de nos calculs, notre propos consistera à repenser le débat sur le dilemme classique entre équité et efficacité des Fonds structurels européens.

## II. LES (RE)CONFIGURATIONS GÉOGRAPHIQUES DES DYNAMIQUES RÉGIONALES SUITE AUX DEUX DERNIERS ÉLARGISSEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE ET LE RÔLE DES FONDS STRUCTURELS

Cette première partie consistera à analyser dans quelle mesure la fin de la période socialiste et l'entrée dans l'UE des dix PECO ont engendré des dynamiques et

des trajectoires régionales différenciées dans l'Europe centre-orientale. Il s'agira également d'évaluer le rôle des Fonds structurels et d'en montrer la difficulté d'évaluation.

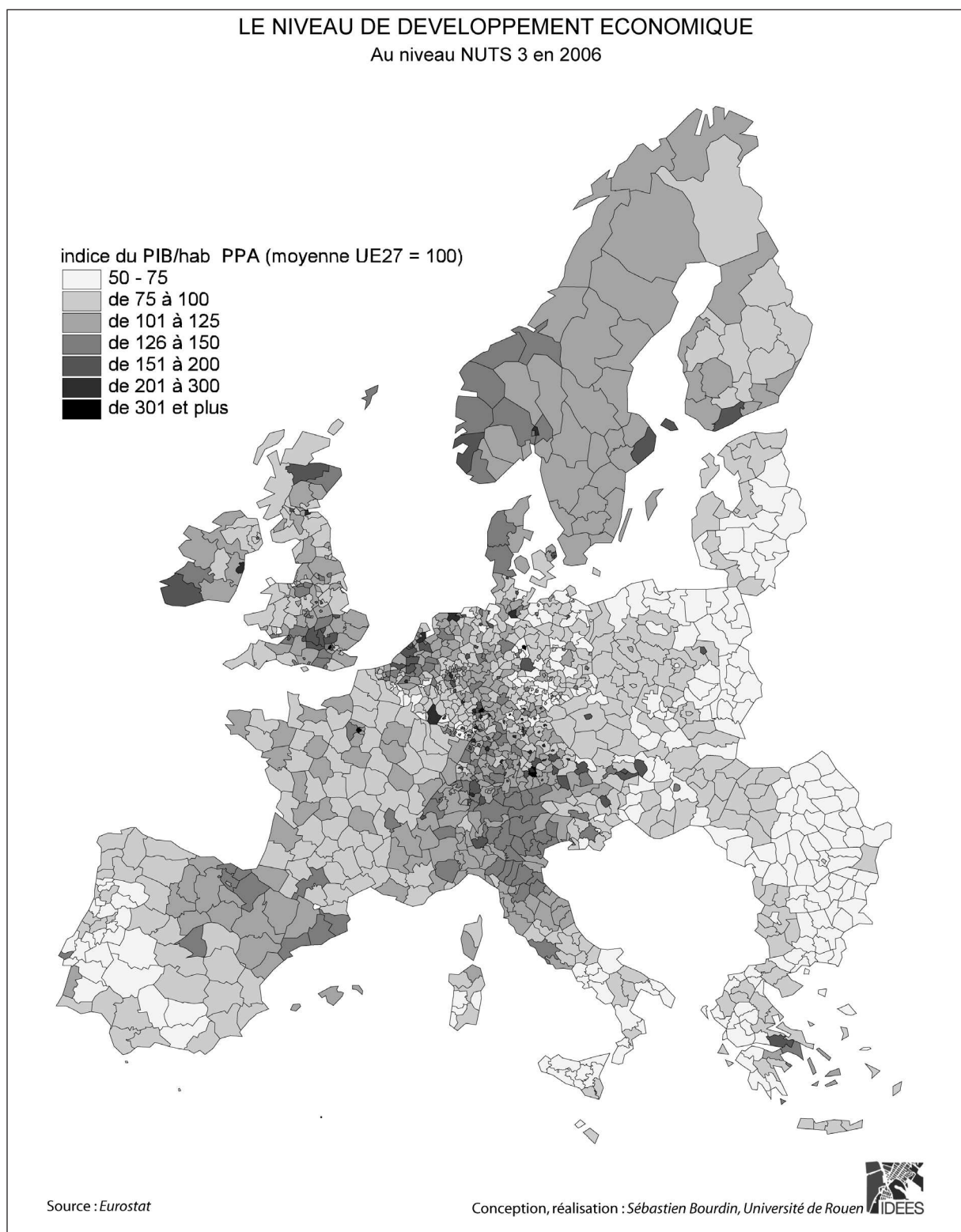
### A. Entre le « hier et là-bas de la soviétisation » et le « demain et ici de l'européanisation »

Le 9 octobre 1989, la chute du mur de Berlin a entraîné la fin du système soviétique et la fin de l'ordre mondial bipolaire. Le « retour à l'Europe » a été perçu par les pays sortant du communisme comme la perspective de rejoindre l'UE. Les PECO sont alors dans une double complexité d'un entre-deux, spatial et temporel (Rey, 1996). Comme le souligne B. Chavance (2004), ce changement décisif pour la reconfiguration géopolitique et économique de l'Europe après quarante années de guerre froide et d'opposition des systèmes, est loin d'avoir constitué un mouvement rectiligne et d'emblée prévisible. Trois jeux de forces ont prédominé à partir de 1989, conditionnant le changement institutionnel des économies et des pays postsocialistes : d'une part, les forces endogènes ou internes, avant tout déterminées par les acteurs et les organisations nationaux, d'autre part, les forces européennes impulsées par les États-membres et les institutions de l'UE, enfin, les forces globales résultant des organisations internationales (FMI, OCDE, etc.) et des firmes multinationales. Ces trois champs de force (eux-mêmes évolutifs) ont interféré constamment, avec des poids variables selon les phases et selon les pays, contribuant de façon décisive à la formation de trajectoires nationales et régionales de changement.

Mise à niveau et convergence constituent des difficultés récurrentes pour les pays ayant vocation à rejoindre l'Union européenne. Durant la décennie précédente, les dix candidats des PECO ont poursuivi une même stratégie de restructuration et de rapprochement des normes européennes<sup>1</sup>. Pour atteindre leurs cibles, ces pays ont adopté des trajectoires différentes, appliqué des politiques spécifiques qui ont agi sur le rythme et l'ampleur de leur convergence mais également qui ont eu des répercussions territoriales. Force est de constater que, vingt-et-un ans après la chute du mur de Berlin, les changements entrepris, voire pour partie réalisés, ont imprimé au processus de transition un caractère incontestable d'irréversibilité.

### B. Les trajectoires régionales différenciées des pays d'Europe centrale et orientale : une question d'échelle

Lorsque l'on prend comme référentiel le PIB/hab. de l'Europe des Quinze, la plupart des régions des PECO affichent des valeurs très faibles. La carte 1 montre très nettement une forte discontinuité spatiale séparant le niveau économique des régions des nouveaux États-membres de celui du reste de l'UE et



**Carte 1.** Le PIB/hab. des régions des PECO (indice moyenne UE27 = 100)

elle donne l'impression que les niveaux de richesse sont uniformément bas dans l'ensemble des PECO. Cependant, cette coupure ne correspond pas exactement à l'ancien rideau de fer en raison du rattrapage économique des Länder est-allemands qui, réunification allemande

oblige, ont bénéficié d'importants transferts financiers et se situent largement au-dessus du reste des autres régions des PECO.

Cette vision d'un espace européen centre-oriental homogène et caractérisé par la faiblesse générale des

PIB/hab. régionaux est évidemment modifiée dès lors qu'on change de référentiels et qu'on rapporte la richesse de chaque région à son référentiel national (Grasland, 2004). La carte 2 laisse apparaître la mosaïque beaucoup plus complexe des régions qui sont relativement avantagées ou désavantagées par rapport à la moyenne du pays auquel elles appartiennent. La caractéristique la plus évidente de la distribution des écarts à la moyenne nationale est l'avantage considérable des régions métropolitaines des PECO (Lodz, Poznan, Varsovie, Prague, Budapest, Bratislava, Sofia, Bucarest). On repère également aisément l'apparition de gradients généraux de polarisation économique vers l'Ouest (Lepesant, 2004). Nous reviendrons plus loin sur ces deux aspects : distance aux métropoles et à la frontière de l'UE15. L'appréciation de la situation économique d'une région varie donc fortement selon que l'on prend comme référentiel la moyenne de l'UE ou la moyenne du pays dans lequel cette région est localisée. Plus précisément, l'écart entre les deux mesures sera d'autant plus important que le pays dans lequel est située cette région se situe lui-même soit très au-dessus, soit très en-dessous de la moyenne de l'espace de référence.

Cette contradiction entre échelle nationale et européenne n'est pas sans poser problème par rapport à certaines régions face à la politique régionale européenne. On veut ici parler des régions « riches » des PECO. En effet, d'un côté, ces régions peuvent prétendre bénéficier à la solidarité européenne au vue de leur relative « pauvreté » par rapport au reste des régions de l'Europe des Quinze ; d'un autre côté, elles sont supposées contribuer à la solidarité nationale de leur pays du fait de leur « richesse » relative par rapport aux autres régions du pays dans lequel elles se situent respectivement (Grasland, 2004). Ainsi les calculs qui ont été effectués montrent que, par exemple, la région de Budapest affiche un PIB/hab. égal à 151 % de la Hongrie, mais qui ne correspond qu'à 75 % du PIB/hab. de l'UE15 et 83 % de l'UE27. On est face à une situation économique et politique paradoxale qui risque d'être doublée par une croissance des inégalités régionales. Certains auteurs (Stierle-Von Schütz *et al.*, 2008 ; Foucher, 2009) soulignent le fait que la politique de cohésion risque de favoriser une tendance spontanée à la concentration du développement dans les régions métropolitaines des nouveaux membres. Il faut ajouter que ces régions ont nettement renforcé leur poids relatif dans le PIB de leur pays respectif au cours de la dernière décennie (Vandermotten, 2003). Toujours en prenant l'exemple hongrois, la région de Budapest concentre deux tiers des investissements directs à l'étranger en Hongrie alors qu'elle ne représente que 40 % de la population urbaine et 35 % de l'emploi tertiaire (Lepesant, 2004).

Si l'on mène notre analyse à l'échelle des PECO, nous observons encore d'autres configurations spatiales des inégalités. La République tchèque est l'exemple type du pays qui enregistre des différences importantes entre la

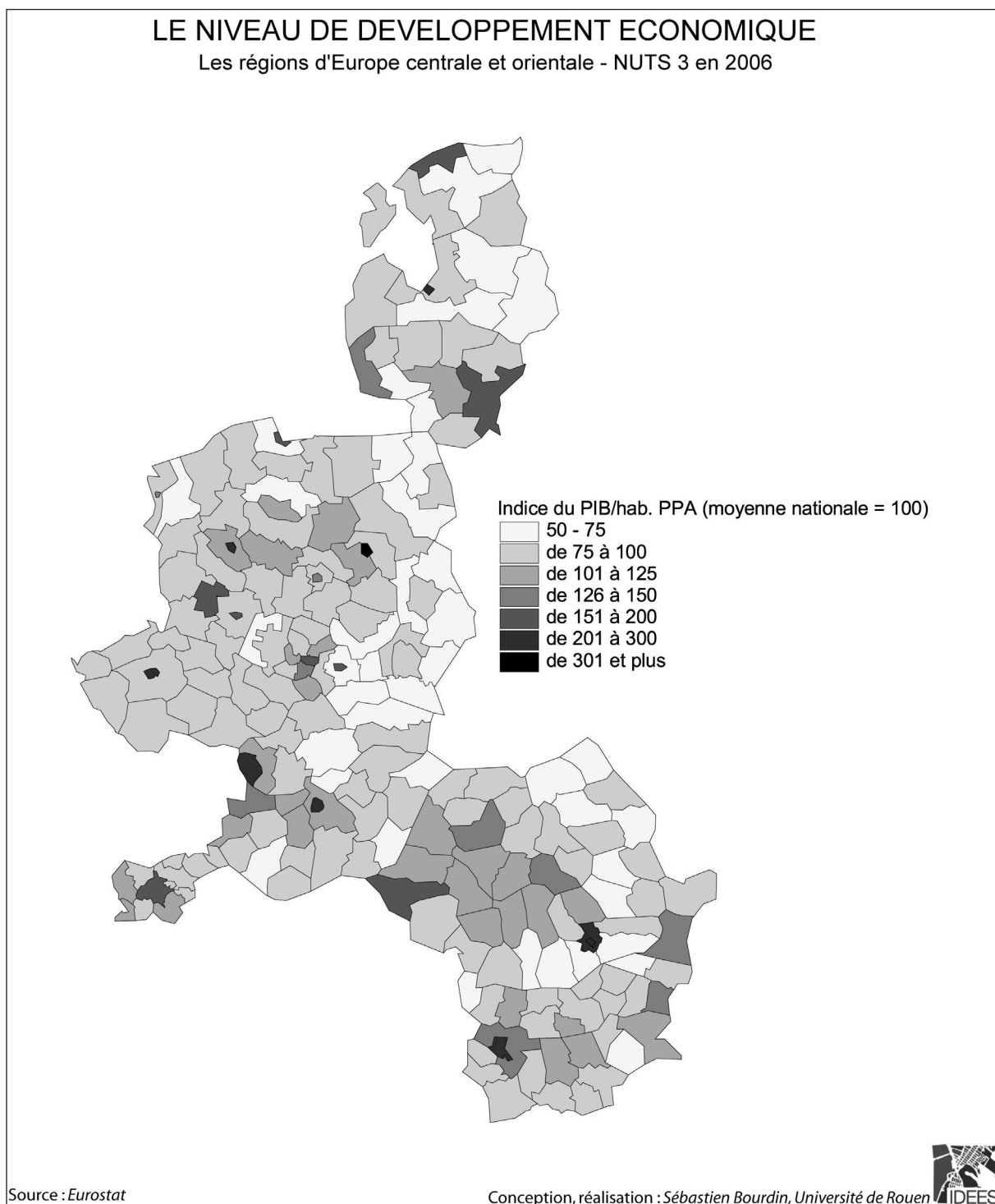
capitale et les autres régions. Prague a le PIB/hab. le plus élevé de toutes les régions des PECO analysés, presque deux fois supérieur à la moyenne nationale et dépassant même la moyenne européenne. L'absence d'un autre centre majeur dans ce pays, signifie qu'en dehors de la capitale, les disparités spatiales sont plus limitées. La Pologne est un autre exemple qui montre que malgré la présence d'une structure urbaine multipolaire, la capitale connaît la situation la plus favorable en termes d'indicateurs économiques (le PIB/hab. de la Mazovie est deux fois supérieur au PIB/hab. de la région la plus en retard). Par ailleurs, les autres centres de développement économique sont situés soit à proximité de la capitale, soit à proximité de la frontière de l'Europe des Quinze (Voïvodie de Lodz, Basse-Silésie et Grande Pologne).

En somme, on assiste à une contradiction entre l'échelle européenne et l'échelle nationale avec d'un côté l'idée d'une Europe centre-orientale « sous développée » si l'on prend l'échelle européenne, et d'un autre côté, une Europe centre-orientale aux dynamiques régionales complexes. Chaque région a sa propre trajectoire, son propre délai de réaction face aux perturbations extérieures, et une évolution différenciée qui ne permet pas de conclure aussi rapidement sur un retard généralisé des régions centre-orientales.

### C. Le rôle de la politique de cohésion dans la réduction des disparités régionales

L'élargissement de l'UE aux PECO reproduit l'accord implicite d'un échange de l'ouverture de nouveaux marchés contre la promesse d'une élévation du niveau de vie des populations concernées. Cette promesse ne pouvait être réalisée qu'en offrant aux nouveaux entrants des Fonds structurels leur permettant de se développer. Porter un diagnostic sur l'efficacité de ces derniers n'est pas une chose aisée. Les résultats des politiques communautaires pour le rattrapage des régions sont très contrastés et très difficiles à évaluer de manière précise. En effet, la mise en évidence de l'efficacité spécifique des Fonds structurels à l'égard du développement régional pose des problèmes méthodologiques (Fayolle & Lecuyer, 2000). Par exemple, si l'on suppose que la distribution des Fonds structurels est parfaitement proportionnée au regard initial de chaque région et qu'une relation de convergence révèle un rattrapage effectif et prononcé des régions retardataires alors, comment distinguer dans les facteurs de ce rattrapage ce qui est dû aux Fonds structurels et ce qui revient à des facteurs plus généraux ? Ainsi, on observera une corrélation entre rattrapage et distribution des Fonds structurels, pour autant, il sera difficile de garantir que ces derniers constituent un facteur explicatif (ESPON Project 2.2.1., 2005). À l'inverse, on ne pourra pas exclure que le processus de convergence se réduit à un effet d'aubaine en faveur de régions pour lesquelles un rattrapage se serait de toute façon produit.





**Carte 2.** Le PIB/hab. des régions des PECO (indice moyenne nationale = 100)

À la suite de l'intégration de dix PECO dans l'UE, un débat sur le développement des régions les plus en retard a vu le jour. La Commission européenne (2006, 2008) souhaite qu'on y investisse massivement des ressources afin qu'elles se développent plus rapidement. Pourtant, G. Gorzelak *et al.* (2010) affirme que jamais des régions centre-orientales en retard (agriculture prépondérante, peu d'industries et de services, encore moins de capital

– social et culturel compris) n'ont réussi à se développer par le biais d'une injection massive de Fonds européens. Les régions de l'Italie du Sud et de l'ancienne RDA (où le transfert de plus d'un milliard d'euros n'a pas eu les effets escomptés) témoignent également de ce problème. En outre, cette méthode d'investissement massif a ses effets pervers : elle rend les habitants de ces régions dépendants des aides qu'ils reçoivent de sorte

qu'en dépit de sommes importantes versées, ces régions perdurent dans la stagnation. P. Aghion et E. Cohen (2004) montrent que le retour sur investissement dans les régions les plus en retard est le plus efficace non pas sur les infrastructures mais dans l'éducation. On comprend dès lors pourquoi les politiques menées dans l'Italie du Sud, la RDA et l'Estrémadure n'ont pas porté leurs fruits. Ensuite, il est difficile de changer en un laps de temps aussi court que la période de programmation des Fonds structurels (2000-2006 et 2007-2013) des structures qui sont très anciennes. En Pologne par exemple, comme le souligne L. Coudroy de Lille (2009), les contrastes régionaux et leur inscription spatiale trouvent leur origine lors des partages de ce pays au XIX<sup>e</sup> siècle. Les PECO sont partagés par les fractures entre les grandes villes et les campagnes et entre l'Est et l'Ouest. Il est donc difficile de dynamiser des régions périphériques où la population relève de schémas traditionnels, ne se tourne pas vers l'extérieur et n'est pas bien administrée – surtout quand les facteurs du développement aujourd'hui sont avant tout l'innovation et la compétitivité (Lepesant, 2005).

Enfin, dernier problème, avant de se poser la question de la somme des Fonds qu'il faudra allouer, encore faut-il trancher sur une interrogation à caractère géographique : faut-il investir en ville ou à la campagne ? À priori, on aurait tendance à se prononcer pour une aide massive aux régions les plus défavorisées (raisons éthiques ?... investir dans les villes équivaut à un manque de solidarité) alors qu'un investissement a un impact beaucoup plus important dans une région métropolitaine que dans une région rurale comme le soulignent notamment des économistes de la Nouvelle Économie Géographique comme Krugman ou Fujita. L'analyse des générations successives d'aides européennes aux PECO permet de mettre en lumière le dilemme qui existe entre l'équité et la croissance. Cette tension a été analysée par l'économiste J.G. Williamson (1965) qui notait l'existence d'une contradiction entre la recherche d'un fort taux de croissance du PIB national et la réduction des disparités régionales. Ces études ont été reprises par R. Ezcurra et M. Rapún (2006) puis développées dans le cadre de l'Union européenne et conduisent aux conclusions qu'une augmentation des transferts budgétaires européens vers les PECO entraînerait simultanément une convergence entre les taux de croissance de ces derniers et ceux des pays membres de l'UE et un accroissement des inégalités régionales au sein des PECO. Après l'adhésion, une convergence interrégionale serait en mesure de s'imposer peu à peu, mais cette fois, au détriment du potentiel de croissance national des nouveaux membres (Bergs, 2001). Les derniers rapports d'étape de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale semblent confirmer cette prévision : les disparités en termes de PIB par habitant, si elles se réduisent entre les pays, ont

tendance au contraire à augmenter en leur sein, aussi bien dans le cas des pays membres actuels de l'Union que dans celui des nouveaux venus (COM (2006) 281, COM (2008) 616, COM (2008) 371, PE (2007, 2008)). Ainsi, il se pose donc ce problème de l'efficacité ou de l'équité : doit-on soutenir les régions les plus prospères pour obtenir un meilleur résultat en termes de PIB national ou doit-on aider les régions les moins développées de manière à faciliter leur rattrapage ? Le traitement de cette question par une approche géographique apporte quelques réponses qui seront développées dans la dernière partie de cet article.

Au total, il est impossible de conclure de manière catégorique sur l'impact des Fonds structurels sur l'aménagement du territoire européen (Dühr, Nadin & Colomb, 2009) et la cohésion territoriale (Jouen, 2008 ; DATAR, 2010 ; Kilper, 2009). De nombreux facteurs entrent en jeu. Si paradoxalement, les disparités régionales ont persisté à une période où l'effort financier a été plus important, il est difficile de savoir quelle serait aujourd'hui la situation des régions bénéficiaires si le dispositif n'avait pas existé. L'efficacité de la politique régionale européenne doit sans doute être améliorée mais cette politique structurelle communautaire reste un instrument important de cohésion et de solidarité à l'échelle européenne.

### III. IDENTIFICATION DES FACTEURS EXPLICATIFS À L'ORIGINE DE L'INÉGALE DISTRIBUTION DE LA RICHESSE

#### A. Les effets d'héritage comme catalyseurs des trajectoires régionales

Le premier facteur de différenciation est l'histoire et comment elle s'inscrit dans les structures économiques, à travers les mouvements de population, les dotations en ressources des différentes régions et la localisation des activités qui en découle, et à travers les effets d'attraction frontalière, qui se sont manifestés. Les différences régionales sont largement déterminées par des facteurs historiques, le processus de la transformation économique jouant un rôle d'amplificateur des différenciations. En reprenant les travaux de G. Gorzelak *et al.* (1994), on distingue cinq volets de l'héritage de l'aménagement socialiste des territoires centre-européens, essentiels à la compréhension des dynamiques territoriales actuelles :

- l'introduction de l'industrie lourde dans les centres urbains qui a engendré l'arrivée massive de catégories socioprofessionnelles ouvrières dans les villes aux dépens des activités qualifiées et de services ;
- la création ex-nihilo de centres industriels liés à l'extraction, à la métallurgie et à l'énergie ;
- le sous-développement des infrastructures lié à la priorité accordée à l'industrie lourde ;

- l'industrialisation accélérée des zones rurales ;
- la collectivisation agricole, qui a entraîné la disparition de l'agriculture familiale, excepté en Pologne, et aligné les conditions de vie de la population agricole sur celles de l'industrie.

Le système socialiste a donc fortement pesé sur les structures productives, les composantes socioprofessionnelles et les dotations en facteur de production des régions. Les politiques d'aménagement régional ont dans une première phase pris la forme d'implantations industrielles volontaristes dans les régions privilégiées, tandis que l'épuisement des ressources de la croissance extensive a entraîné dans un second temps des mouvements de reconcentration, renforçant généralement les politiques de croissance existantes. Des clivages structurels se sont alors ainsi formés, comme celui qui sépare le nord industriel de la Slovaquie du sud agricole, ou celui qui oppose la Pologne « A », plus riche et marquée par la domination prussienne, à la Pologne « B » qui était dans l'orbite russe. Ces dichotomies mettent en avant le caractère spatialisé du développement régional. Pour la Pologne, dont la séparation se fait via la Vistule, on remarque que les régions les plus peuplées et les plus urbanisées sont celles de Silésie et celles qui incluent les principales villes polonaises. La Pologne « B » quant à elle « porte les stigmates d'un certain sous-développement » (Lhomel, 2007) avec un manque d'infrastructures, un faible tissu urbain et peu d'industries, une agriculture morcelée et peu compétitive. Il faut noter qu'entre 1950 et 1985, les 18 régions (sur 49) qui se trouvaient dans la partie orientale de la Pologne n'ont eu droit qu'à 0,1 % des investissements industriels réalisés par l'ex-URSS. Il faut ajouter que la Pologne « B » ne bénéficie pas de la diffusion de la croissance économique régionale dont la Pologne « occidentale » profite par la présence de la frontière allemande. Les disparités régionales en Pologne sont le fait d'héritages plus anciens de l'histoire polonaise provenant du partage du pays (Prusse, Russie et Empire austro-hongrois) auquel est venu s'ajouter un nouveau découpage des frontières en 1945. À un autre niveau géographique, nous observons également une autre ligne de fracture issue également du temps long : celle qui sépare les villes des campagnes. Contrairement aux avantages des villes polonaises (main d'œuvre bon marché, infrastructures abondantes, potentiel de privatisation), les campagnes n'avaient pas tous ces atouts potentiels. Elles n'offraient pas l'effet possible d'économies d'échelles ni de privatisations aussi fructueuses que celles des villes. Enfin, si l'on descend encore de niveau, à l'échelle du monde rural lui-même, il nous est possible de dépasser la vision duale qui oppose ville et campagne, pour opposer une agriculture compétitive à une agriculture repliée sur l'autosubsistance relevant aussi de choix et d'orientations agricoles anciens. Ces considérations permettent de montrer que ce phénomène dichotomique entre deux Pologne est complexe. Il repose

sur des considérations spatiales du développement à des échelles variées mais aussi et surtout à une *histoire à la fois courte et longue* du pays *qui lui est propre*. Au début du processus de transformation systémique, certaines régions bénéficient d'avantages dits « initiaux » liés à une croissance plus rapide en raison de leur passé, et de leur dotation en équipement. *L'hétérogénéité de l'espace géographique apparaît alors comme un élément explicatif et constitutif des inégalités régionales de développement* mis en évidence notamment par l'ouverture du pays à l'Ouest et le démantèlement du CAEM (Conseil d'Aide Économique Mutuelle).

*L'histoire récente*, celle de la crise et du développement postsocialiste, marque aussi la différenciation régionale. L'économie socialiste fonctionnait comme une machine à prélever et à redistribuer le surplus économique, dont le mode de croissance extensif a conduit à créer de gigantesques centres industriels dans de nouvelles régions peu industrialisées à l'origine (tels l'usine de tracteurs de Brasov en Roumanie et le centre chimique de Stara Zagora dans la région de Haskovo en Bulgarie). La fin de ce système a marqué dans un premier temps un désengagement rapide de l'État, auxquels sont venues s'ajouter des crises budgétaires et fiscales, réduisant de manière significative les ressources à redistribuer, pendant que le soutien aux pôles de croissance est préféré aux politiques d'aménagement régional (Bogalska-Martin, 2005). Dans ce contexte, les écarts régionaux, produits par l'histoire longue, vont se creuser d'autant plus vite que la sortie de l'ancien système est rapide, et ces écarts sont portés par la croissance forte réalisée par la Pologne, la Slovaquie, la République Tchèque, la Slovénie et la Roumanie. De ce point de vue, les pays les plus avancés dans la transition sont la Pologne, la République Tchèque, la Slovénie et la Hongrie.

## **B. Le degré d'ouverture des pays d'Europe centrale et orientale comme facteur de transformations**

L'étude des effets des investissements directs à l'étranger sur les économies des PECO présente un double intérêt. D'un côté, elle rejoint des interrogations générales sur les facteurs de croissance et de convergence des pays, sur les effets d'entraînement liés aux transferts de technologie, sur les modalités d'insertion dans la mondialisation. D'un autre côté, dans une perspective plus étroite, un lien peut être établi avec des préoccupations plus strictement européennes. De fait, les investissements directs étrangers (IDE) entrants dans les PECO proviennent, pour la plupart, de pays de l'Union européenne. Ceci conduit certains observateurs à replacer l'étude de ces mouvements de capitaux dans le contexte de l'intégration régionale du continent européen plutôt que dans celui du processus de mondialisation au sens large (Louis & Lepape, 2004). La position commerciale actuelle des PECO en Europe témoigne de leur engagement géographique, mais aussi de la nécessité d'une réorientation sectorielle. En 2006,



57 % des exportations des PECO sont déjà destinées au marché européen, ce qui représente un niveau d'engagement élevé. Dans certains secteurs, le poids des importations en provenance d'Europe centrale dans le total des importations de l'UE est important. C'est le cas des produits sidérurgiques, du verre, des matériaux de construction, du matériel de transport et des meubles, pour lesquels la part de marché des PECO dans les importations de l'Union oscille entre 20 % et 30 %. La suppression progressive des droits de douane entre l'UE et les PECO a stimulé les échanges commerciaux, qui ont triplé en volume au cours des dix dernières années. L'Union absorbe à ce jour 70 % des exportations de ces pays et fournit près des 2/3 de leurs importations.

Par-delà la diversité des situations nationales, l'ouverture à l'économie de marché et les réformes qui l'ont accompagnée, d'une part, l'adhésion à l'Union européenne, d'autre part, ont contribué à l'attractivité des PECO. S'il est vrai que les mutations des économies des PECO depuis le début des années 1990 ont attiré des IDE, il n'en est pas moins vrai que, en retour, ces IDE ont joué un rôle déterminant dans la restructuration des économies qui les accueillent (Aubin, Briciu & Romocea, 2007). Dans l'Union européenne, l'ouverture de nouveaux marchés à l'occasion de chaque nouvel élargissement s'est accompagnée d'une mobilité du capital sous forme d'investissements directs étrangers et/ou de restructurations d'anciens sites industriels. À cet effet, l'analyse du secteur automobile européen est un bon exemple pour démontrer comment les IDE modifient la géographie des pays concernés (Bourdine, Le Thiec & Elissalde, 2010).

### C. La distance aux grandes métropoles comme facteur perturbant du gradient Est-Ouest

L'enjeu principal, aujourd'hui, pour les PECO, paraît se situer plus dans l'affirmation d'un rôle international pour les métropoles nationales que dans la réorganisation des réseaux urbains. Le poids des métropoles nationales est aujourd'hui renforcé : ce sont les réels espaces de la reconnexion continue Est/Ouest. Premiers lieux de contacts avec l'économie de marché, elles concentrent avec quelques grandes villes les IDE (Foucher, 1998). Le poids des métropoles s'ajoute à ces distorsions du tissu régional (Bretagnolle, Pumain & Vacchiani-Marcuzzo, 2009), il est le produit lui-même de l'histoire longue et courte. Budapest, Ljubljana, Sofia concentrent respectivement 19,4 %, 16,4 % et 14,1 % de la population de leur pays, et ne sont pas loin d'y reproduire l'exemple français. Au-delà de la taille, un autre facteur à prendre en compte est celui de l'impact de la métropole sur l'environnement régional. L'effet structurel peut se mesurer ici par les écarts de PIB estimé entre la région métropolitaine et les régions alentour. On observe des comportements très différents entre les pays. Alors que l'« effet métropole » est moins prononcé dans certains pays (Bulgarie, Pologne), il apparaît de manière nette

en République tchèque, Hongrie et Slovaquie, où les capitales respectives de ces pays « vampirisent littéralement leur environnement ». En d'autres termes, *ceteris paribus*, plus on s'éloigne des régions métropolitaines, moins le niveau de développement est élevé. Les évolutions récentes vont soit renforcer soit contrecarrer ces tendances lourdes. La transition accentue également les disparités ville-campagne car les métropoles concentrent les flux financiers, les services supérieurs et l'ouverture internationale, et les mentalités plus modernes qui s'y retrouvent sont un puissant facteur de transformation. L'effet polarisant des capitales est net en ce qui concerne le chômage en Slovaquie et Pologne, et pour les migrations, il est très marqué en Bulgarie, Roumanie et Pologne.

L'effet de polarisation urbaine du PIB se trouve accentué, comme si le champ de forces créé par l'interface Est-Ouest venait polariser le tissu régional en exacerbant ses facteurs de différenciation, et en premier lieu l'effet urbain, double moteur économique et systémique. Y. Samson (2003) distingue trois types de polarisation urbaine pour les PECO. D'abord, les *pays monocentrés* où la capitale est le seul grand centre urbain, qui draine en étoile les principales communications intérieures ; c'est le cas de la Hongrie, de l'Estonie et de la Lettonie. Ensuite, les *pays bi-centrés*, la capitale étant équilibrée ou complétée par un deuxième pôle. C'est le cas en République tchèque avec la ville de Brno (située en Moravie du sud) qui joue ce rôle, en Slovaquie c'est Kosice, en Bulgarie ce sont les villes côtières, Varna et Burgas, et en Slovaquie, c'est Maribor, centre industriel de l'Est du pays. Cette configuration suppose qu'il existe des liens nécessairement étroits entre les centres permettant aux pôles secondaires de se développer. Enfin, les *pays multi-centrés*, ce sont les plus vastes et les plus peuplés, Pologne et Roumanie. En Pologne, c'est le réseau constitué de Varsovie, Poznan et Cracovie qui pourra peut-être entraîner la Silésie, Wrocław et même Lodz en crise. En Roumanie, on remarque deux articulations : d'une part, l'axe Timisoara-Bucarest-Constanta et, d'autre part, le noyau de centres à l'intérieur du pays, beaucoup plus introverti, autour de Brasov.

Enfin, si l'on replace ces propos à l'échelle de l'Union européenne entière, on remarque, en 1995, que seule la capitale tchèque (Prague : 18 367 euros PPA/hab.) enregistre un PIB/hab. supérieur à celui de l'Europe des Quinze (16 958 euros PPA/hab.). Dix ans plus tard, à Prague, s'ajoute la capitale slovaque qui enregistrent toutes les deux des PIB/hab. supérieurs à la moyenne de l'UE27. La question alors de la redistribution des Fonds européens est posée : faut-il renforcer le poids des métropoles centre-orientales en leur donnant une très grande partie Fonds de la politique de cohésion donnant ainsi une crédibilité aux capitales des PECO face à celles de l'Europe des Quinze ? Ou bien est-il souhaitable de poursuivre la politique de redistribution actuellement

engagée qui vise à homogénéiser le territoire européen en favorisant le rattrapage de toutes les régions européennes. La première solution laisse supposer que les métropoles ont un pouvoir de redistribution des richesses produites en leur sein ; c'est notamment le point de vue des tenants de la Nouvelle Économie Géographique avec comme fondateur P. Krugman (1991) qui présente une synthèse des théories néo-classiques et de polarisation. La seconde est davantage prônée par l'UE à travers le SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire) dont le but est d'assurer un développement spatial durable et équilibré du territoire communautaire. On renverra le lecteur aux travaux de la Commission européenne (1994, 1999, 2006) et du groupe de recherche ESPON (2003, 2004, 2005) sur l'aménagement du territoire européen.

#### IV. DE LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE L'ESPACE GÉOGRAPHIQUE POUR REPENSER LA POLITIQUE DE COHÉSION

La question centrale qu'il faut soulever est de savoir si, lorsque l'on prend l'ensemble des régions, elles se regroupent selon un critère géographique de type Est-Ouest ou si le regroupement est plus pertinent lorsqu'on distingue les régions développées et les régions en retard localisées indépendamment à l'Est ou à l'Ouest. Dans l'hypothèse où le critère géographique se révélerait plus pertinent que le critère « niveau de vie », cela renforcerait l'hypothèse de D. Cohen (1997) pour qui la meilleure condition pour qu'une région pauvre converge vers les régions riches est « que ses voisines par la géographie le fassent aussi ». Dans cette dernière partie, il s'agira donc de rendre explicite la dimension géographique des observations sur la convergence et les disparités régionales et de resituer, dans ce contexte, le futur de la politique de cohésion.

##### A. Mesurer la structuration spatiale locale des disparités économiques régionales

Plusieurs auteurs (Hénin & Le Pen, 1995 ; Le Gallo, 2002 ; Baumont, Ertur & Le Gallo, 2002 et 2006 ; Islam, 2003 ; Rey & Janikas, 2005 ; Ertur & Le Gallo, 2009) ont montré que la plupart des études considèrent les régions comme des entités isolées, comme si leur localisation géographique et leurs liens interrégionaux potentiels n'avaient pas d'importance. Or, la répartition géographique des phénomènes de croissance à l'échelle régionale est rarement aléatoire : les performances économiques de régions voisines sont, au contraire, souvent similaires (Guétis, 1991). L'incidence de la répartition inégale des activités économiques dans l'espace sur la croissance économique des territoires a été mise en évidence au sein notamment du courant théorique dit de la *synthèse géographie – croissance* (Baumont,

1998). Or, comme le souligne S. Oliveau (2010), les géographes sont en retard dans l'utilisation des méthodes mettant en avant le rôle de l'espace géographique dans la configuration des inégalités spatiales, notamment avec l'autocorrélation spatiale. M.F. Goodchild & D.G. Janelle (2004 et 2009) constituent de ce point de vue une exception.

L. Anselin (1996) définit l'autocorrélation spatiale de la manière suivante : « *spatial autocorrelation can be loosely defined as the coincidence of value similarity with locational similarity* ». Les valeurs d'une variable aléatoire ne sont donc pas réparties par hasard dans l'espace. Ainsi, plus deux variables sont géographiquement proches, plus elles auront tendance à se ressembler et plus leurs interactions seront susceptibles d'être importantes. Les mesures d'autocorrélation spatiale peuvent être réalisées au niveau global (*I* Moran) et/ou au niveau local (LISA). Pour notre étude, nous nous attacherons à la fois à réaliser une étude globale mais aussi désagrégée de la structuration spatiale des inégalités économiques régionales. Dans ce cadre, les indicateurs locaux d'association spatiale ou LISA (Local Indicator of Spatial Association) développés par Anselin (1995) semblent appropriés pour mesurer le degré de ressemblance d'une unité spatiale avec ses voisines. Ils révèlent les tendances régionales tout en conservant les valeurs locales. Ainsi, pour une unité spatiale *i*, un coefficient local d'autocorrélation *I<sub>i</sub>* est estimé par :

$$I_i = \frac{\sum_j w_{ij} (z_i - \bar{z})(z_j - \bar{z})}{\sum_j (z_i - \bar{z})^2}$$

*Z<sub>i</sub>* sont les valeurs du PIB/hab. dans chaque unité spatiale *i*

La somme des coefficients locaux est proportionnelle au coefficient global.

Le diagramme de Moran (Anselin, 1995) quant à lui permet de discriminer au sein du schéma global d'organisation spatiale des formes locales de l'autocorrélation spatiale. D'une part, il s'agit d'analyser où se situe le plus grand nombre de régions (en HH et BB ou en BH et HB) en observant la tendance globale de l'autocorrélation. D'autre part, le diagramme de Moran permet de mettre en évidence les valeurs extrêmes pour montrer comment ces dernières participent à l'instabilité spatiale locale. On visualise alors les régions dites « atypiques » et on analyse dans quelle mesure elles se détachent de la tendance globale. Le diagramme de Moran représente sur l'axe horizontal le PIB/hab de chaque région de manière standardisée (noté *z*) et sur l'axe vertical le décalage spatial (noté *Wz*) c'est-à-dire la moyenne standardisée et spatialement pondérée. Il a la double faculté d'estimer l'association spatiale globale (à l'aide de la pente de la droite du diagramme équivalente au *I* Moran) mais également l'association spatiale locale (à l'aide des

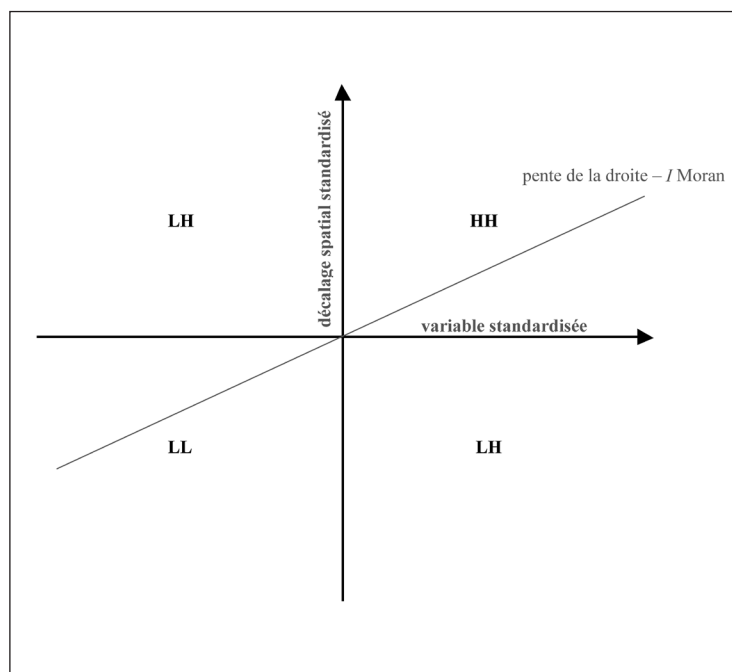


Figure 1. Diagramme de Moran (dans le cadre de l'analyse des régions européennes)

quatre quadrants composant le diagramme) (Figure 1). Les quatre quadrants (Tableau 1) permettent de définir deux types d'autocorrélation se traduisant soit par une homogénéité spatiale, soit pas une hétérogénéité spatiale. Si l'on est en présence d'une autocorrélation positive, on observera une concentration de valeurs faibles ou élevées d'une variable. On dira alors que l'espace est homogène. En revanche, si l'on est en présence d'une autocorrélation négative (répartition spatiale aléatoire des valeurs d'une variable), on observera des écarts considérables des valeurs de la variable entre voisins qui se traduiront par une hétérogénéité spatiale. À l'intersection des quatre quadrants, l'indice de Moran local tend vers 0 et est donc non significatif. Cela signifie qu'au centre du nuage de points, les PIB/hab. des régions européennes sont proches de la moyenne de l'UE27 et les valeurs de leurs voisines aussi.

### B. Une permanence dans la structuration économique de l'espace européen

Afin d'évaluer le degré de structuration économique de l'espace européen et de concentration spatiale de régions ayant des PIB/hab. similaires, il s'agira dans un premier temps de calculer l'autocorrélation spatiale globale (statistique *I* Moran) aux niveaux NUTS 2 et NUTS 3. Dans un second temps, en utilisant le diagramme de Moran et les statistiques LISA, nous déterminerons les concentrations spatiales locales de régions développées ou en retard. Pour des raisons de disponibilité et d'harmonisation des données, nous avons effectué nos calculs pour 2000 et 2006 qui correspondent à la période de programmation de la politique de cohésion 2000-2006.

#### 1. Une concentration spatiale globale de l'Union européenne

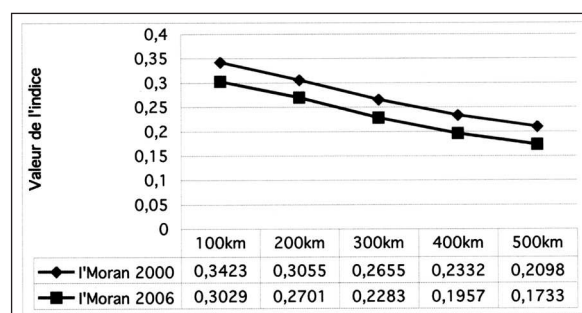
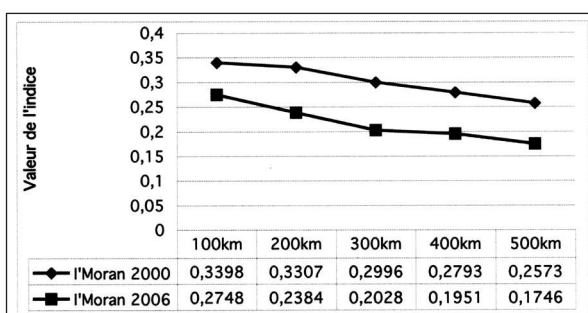
Nous avons calculé la statistique *I* de Moran à l'aide d'une matrice de poids spatial par voisinage en fonction de la distance réelle. À ce titre, il nous a semblé intéressant de ne pas se cantonner à analyser une valeur unique de cet indice mais de regarder la valeur que prenait le *I* Moran global lorsque l'on faisait varier le niveau de voisinage (calcul de l'indice à 100 km, 200 km, etc.). La figure ci-dessous présente l'évolution de la statistique *I* de Moran appliquée au PIB/hab. en PPA pour les années 2000 et 2006 pour les 285 régions européennes au niveau NUTS 2 et les 1 348 régions européennes au niveau NUTS 3.

Les résultats de la statistique *I* Moran suggèrent qu'il existe une autocorrélation spatiale globale positive (Figure 2). Ces résultats révèlent donc que la distribution des PIB/hab. est par nature concentrée. À ce titre, il est possible d'affirmer que les régions associées à un PIB/hab. relativement élevé HH (respectivement relativement faible BB) sont localisées près d'autres régions associées à des PIB/hab. relativement élevés HH (respectivement relativement faibles BB) plus souvent que si cette localisation était purement aléatoire. Nous explicitons ces concentrations de régions à forts et à faibles taux de croissance à l'aide des statistiques locales d'autocorrélation spatiale.

Le corrélogramme nous indique que, d'une manière générale, quelle que soit l'échelle d'analyse (NUTS 2 ou NUTS 3), les valeurs du *I* Moran sont relativement semblables. On peut donc faire l'hypothèse que l'on retrouvera la même structuration économique et spatiale de la concentration régionale aussi bien au niveau NUTS 2

**Tableau 1.** Les types d'indicateurs locaux d'association spatiale (LISA) du diagramme de Moran (dans le cadre de l'analyse des régions européennes)

Quadrant	Type d'autocorrélation	Type de regroupement spatial	Type d'association spatiale locale
<b>HH</b> « Haut-Haut »	positive	valeurs similaires homogénéité spatiale « hot-spots »	Une région dont le PIB/hab. est au-dessus de la moyenne européenne entourée de régions ayant les mêmes caractéristiques.
<b>BB</b> « Bas-Bas »	positive	valeurs similaires homogénéité spatiale « cold-spots »	Une région dont le PIB/hab. est en-dessous de la moyenne européenne entourée de régions ayant les mêmes caractéristiques.
<b>HB</b> « Haut-Bas »	négative	valeurs dissemblables hétérogénéité spatiale « spatial outliers »	Une région dont le PIB/hab. est au-dessus de la moyenne européenne entourée de régions dont le PIB/hab. est inférieur à la moyenne de l'UE27.
<b>BH</b> « Bas-Haut »	négative	valeurs dissemblables hétérogénéité spatiale « spatial outliers »	Une région dont le PIB/hab. est au-dessous de la moyenne européenne entourée de régions dont le PIB/hab. est supérieur à la moyenne de l'UE.
<b>NS</b> « Non significatif »	absence	valeurs similaires non-significativité spatiale	Une région dont la valeur et les valeurs de ses voisins sont proches de la moyenne de l'UE27



**Figure 2.** Corrélogramme représentant les valeurs de la statistique I Moran aux niveaux NUTS 2 et 3

qu'au niveau NUTS 3. Les statistiques LISA permettront de vérifier cette hypothèse.

La tendance à la concentration géographique de régions similaires est également prouvée lorsque l'on regarde l'évolution de la statistique *I* de Moran dans le temps. Cette dernière indique que les valeurs restent approximativement égales sur toute la période. On notera cependant que les valeurs ont tendance à être moins importantes en 2006 qu'en 2000 et cela s'observe tout particulièrement au niveau NUTS 2.

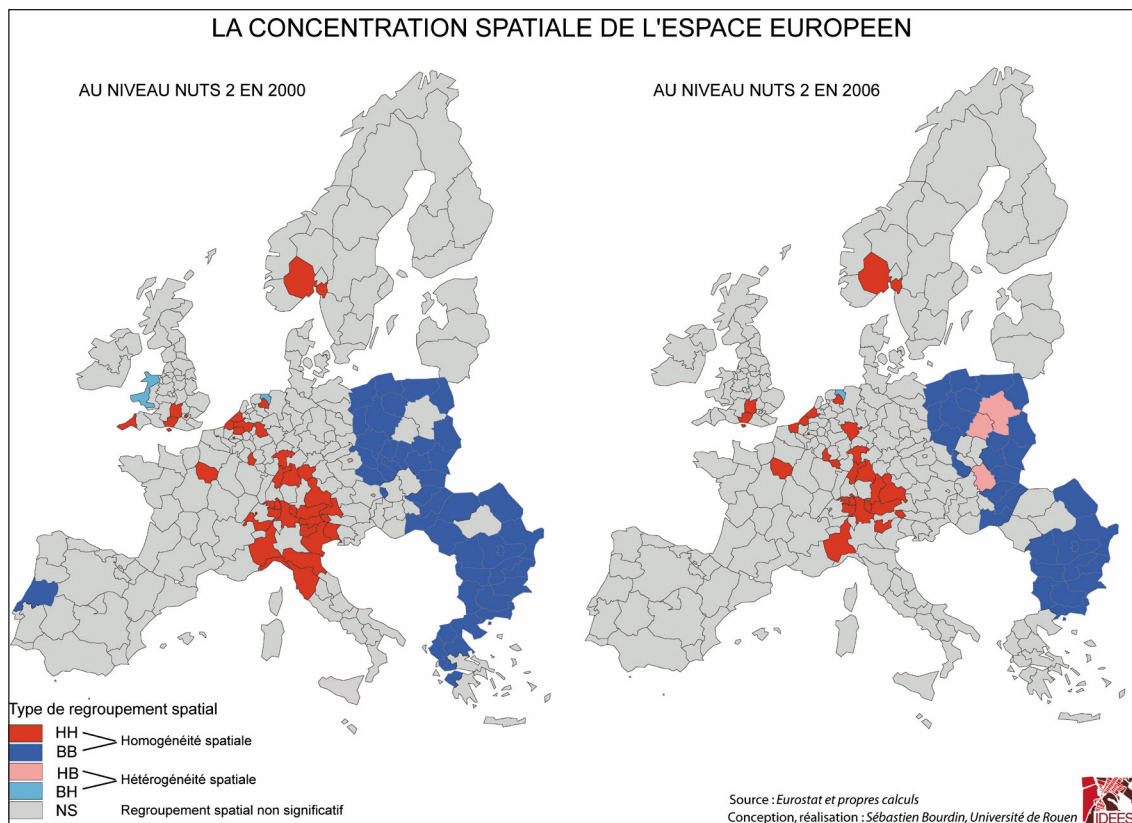
## 2. Des concentrations régionales et des regroupements locaux stables dans le temps

Comme il a été souligné plus haut, les statistiques LISA permettent d'introduire les concepts de distance et de proximité dans l'analyse de la structuration économique de l'espace européen. Les résultats des calculs montrent que les régions européennes sont pour la plupart caractérisées par une association spatiale positive. Ainsi, en 2000 au niveau NUTS 3, 83 % des régions européennes appartiennent aux régions HH et BB (pour les LISA significatifs). En 2006, ce sont 79 % qui appartiennent à ces deux groupes. Nous sommes donc en présence d'un schéma d'association spatiale globale qui est stable dans le temps. Il est

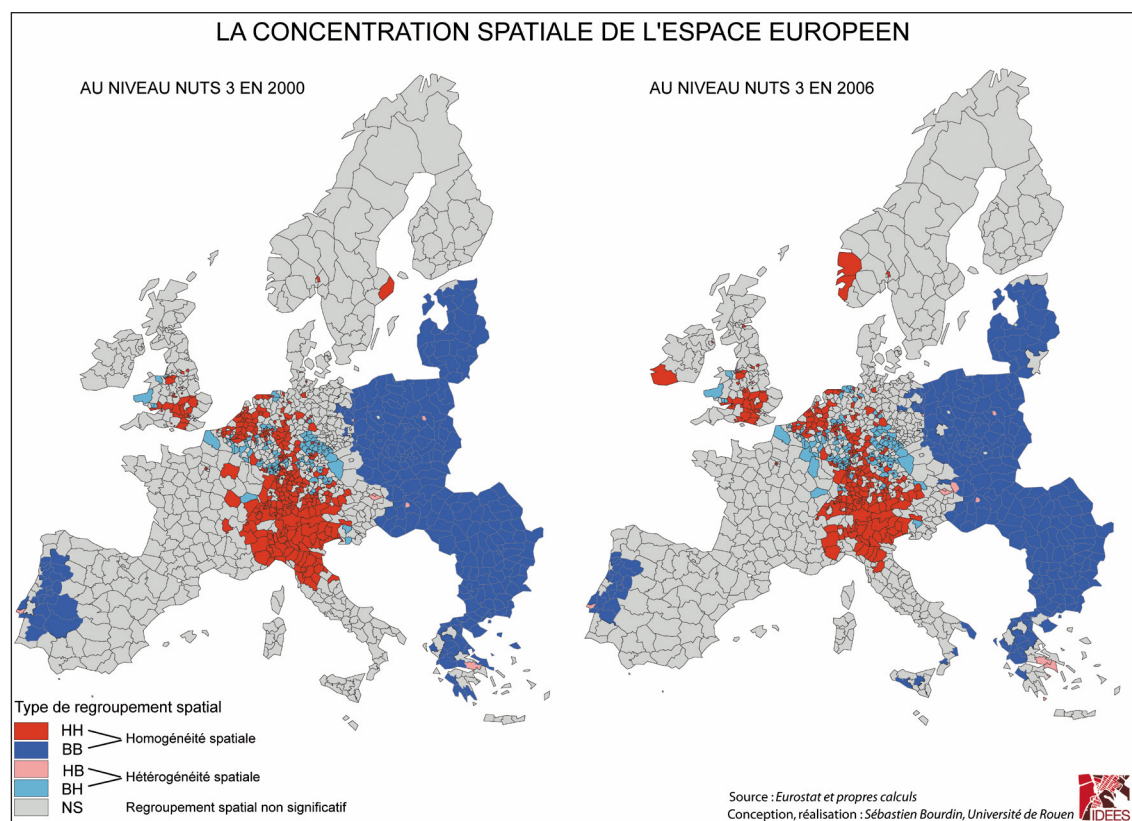
donc possible d'affirmer que sur la période 2000-2006, le système spatial européen présente une certaine résilience. Lorsque l'on regarde les déviations au schéma d'association spatiale (appelées hétérogénéités spatiales), il apparaît que seulement 1 % des LISA significatifs appartiennent au groupe HB en 2000 et 2006. Concernant les associations spatiales négatives de type BH, elles ne représentent que 11 % en 2000 et 15 % en 2006 des LISA significatifs. Les cartes ci-après nous permettent de visualiser cette analyse avant de la détailler.

D'abord, les LISA permettent de confirmer l'hypothèse selon laquelle le changement d'échelle n'influe pas ou peu sur la structuration des regroupements spatiaux. En effet, lorsque l'on compare les cartes des figures 3 et 4, on retrouve la même configuration de la concentration spatiale du PIB/hab. Les cartes des figures 3 et 4 permettent de mettre en lumière deux grands ensembles majeurs. D'une part, on distingue ce que l'on appelle dans la littérature géographique le « pentagone européen » qui comprend Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg et est formé notamment par des régions ayant un niveau de vie élevé. À ces régions caractérisées par une association spatiale





**Figure 3.** Évolution des regroupements spatiaux entre 2000 et 2006 au niveau NUTS 2



**Figure 4.** Évolution des regroupements spatiaux entre 2000 et 2006 au niveau NUTS 3

positive, il faut ajouter les régions norvégiennes de Sør-Østland et d'Oslo. D'autre part, on remarque très nettement un autre ensemble d'unités territoriales caractérisées par une homogénéité spatiale : les régions d'Europe centrale et orientale ainsi que le Nord de la Grèce. Le schéma de polarisation classique Nord-Sud visible lorsque l'on effectue ces mesures sur l'Europe des Quinze est remis en cause lorsque l'on travaille sur l'UE27. Ainsi, un nouveau schéma de différenciation Ouest-Est apparaît avec cependant une exception : le Portugal. La Grèce et le Portugal étaient deux des quatre pays dits de la « cohésion » qui ont largement bénéficié des Fonds structurels européens sur les périodes de programmation de la politique régionale européenne de 1994-1999 et 2000-2006. Néanmoins, ils n'ont pas enregistré une croissance aussi importante que l'Espagne et l'Irlande. Cette dernière, quant à elle, a largement profité de ces Fonds puisqu'elle s'est hissée en haut du tableau des pays ayant le plus fort PIB/hab. (elle est 4<sup>e</sup> sur 27 en 2009, source : Eurostat). Notons cependant que les Fonds de cohésion n'expliquent qu'une partie de l'ascension de l'Irlande. En effet, la politique d'ouverture aux IDE, la politique d'aménagement du territoire national et la politique d'investissement dans le système éducatif font partie des autres facteurs explicatifs des taux de croissance exceptionnels enregistrés entre 1991 et 2003 par le « tigre celtique ».

Ensuite, si l'on analyse dans le détail les cartes (les cartes de la figure 4 en particulier celle de 2006), plusieurs remarques peuvent être formulées. Dans un premier temps, on remarque qu'aucune des régions d'Europe centrale et orientale ne fait partie du groupe HH. Comme nous l'avons souligné plus haut, ce dernier comprend essentiellement les régions du pentagone européen. On ajoutera à ce groupe HH la région Sud-Ouest de l'Irlande qui apparaît en 2006 ainsi que les régions norvégiennes de Rogaland, Vestlandet et Oslo. Elles sont toutes caractérisées par un niveau de vie très élevé et ont enregistré ces dernières années des taux de croissance supérieurs à la moyenne de l'UE27. Dans un deuxième temps, on relève deux groupes distincts dans le schéma d'association spatiale négative (type BB). D'une part, on trouve une partie des régions de l'Europe méridionale (Portugal, Mezzogiorno, Sicile, une grande partie des régions grecques) faisant initialement partie de l'Europe des Quinze et ayant bénéficié largement des Fonds structurels européens jusqu'alors. D'autre part, on repère les régions de l'Europe centrale et orientale auxquelles il faut ajouter quelques *kreise* situés à la frontière est-allemande. Dans un troisième temps, il faut analyser les régions déviant du modèle général d'association spatiale positive, c'est-à-dire définies par une hétérogénéité spatiale. Dans le groupe HB, on retrouve des régions dont le PIB/hab. est au-dessus de la moyenne européenne entourées de régions dont le PIB/hab. est inférieur à la moyenne de l'UE27. Il s'agit essentiellement de régions

métropolitaines (Lisbonne, Athènes, Prague, Budapest, Varsovie, Bratislava, Francfort-sur-l'Oder). À l'opposé de ce groupe, il existe un certain nombre de régions dites « moutons noirs » dont la caractéristique principale est d'être des régions dont le PIB/hab. est inférieur à la moyenne de l'UE27 entourées de régions au niveau économique élevé. On retrouve dans ces régions appartenant au cadran BH du diagramme de Moran une partie des districts du Pays de Galles et un ensemble de régions comprises dans le pentagone européen mais dont le PIB/hab. est cependant inférieur à la moyenne de l'UE27 malgré leur proximité aux régions très en avance économiquement.

Tous ces résultats montrent qu'il existe bien une répartition non aléatoire qui se matérialise dans l'espace par une tendance à la concentration et à la présence de « clusters de niveau de développement économique ». L'analyse effectuée entre 2000 et 2006 confirme une forte persistance des disparités spatiales entre les régions européennes pour la période donnée. D'une manière générale, les régions riches entourées par des régions riches bénéficient toujours de leur environnement positif alors que les régions pauvres entourées de régions pauvres restent négativement affectées. C'est donc sur les associations spatiales négatives qu'il faut se concentrer dans la réflexion sur la mise en place d'une politique régionale européenne prenant en compte la configuration spatiale et géographique de l'espace européen.

### C. Le dilemme entre efficacité et équité, un arbitrage subjectif ?

Dans le cadre d'une réflexion sur les Fonds structurels européens et leur allocation, il semble incontournable de s'attarder sur la figure 3 puisque les cartes sont au niveau NUTS 2 et que c'est à ce même niveau que sont distribués les Fonds de la politique communautaire. Lorsque l'on compare les deux cartes au niveau NUTS 2 (Figure 3), il semble intéressant de s'arrêter, comme il l'est suggéré ci-dessus, sur les régions caractérisées par une hétérogénéité spatiale. Pour les régions des PECO, alors que seule Prague était dans le cadran HB en 2000, on note qu'en 2006 on trouve les régions polonaises de Varsovie et Lodz (respectivement 1<sup>ère</sup> et 3<sup>e</sup> ville de Pologne menant depuis ces dernières années de grands chantiers de développement des infrastructures et d'aménagement en grande partie grâce aux Fonds structurels perçus), mais aussi la région de la Slovaquie centrale (qui a à la fois profité de son intégration dans l'UE mais aussi des investissements directs à l'étranger en particulier dans l'automobile (Bourdin, Le Thiec & Elissalde, 2010)). On remarquera qu'en 2006, la région de Prague n'est plus dans le cadran HB. Entre 2000 et 2006, il est possible d'affirmer qu'il s'est opéré un double processus : à la fois un renforcement des régions métropolitaines des PECO mais aussi, par elles, une diffusion de la croissance régionale. Le fait que de plus en plus de

**Tableau 1.** Coefficient de corrélation entre la distance à la frontière de l'UE15 des régions des PECO et leur PIB/hab.

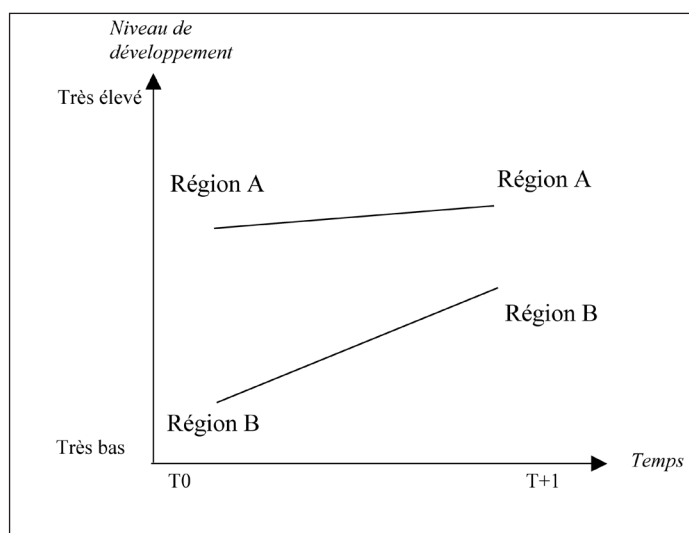
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Coeff. Corr.</b>	-0,4246	-0,4169	-0,4022	-0,3929	-0,3870	-0,3749	-0,3486

régions des PECO obtiennent des résultats dits « non-significatifs » pour les calculs des LISA confirme cette tendance. Les trajectoires régionales sont orientées par quelques facteurs économiques et politiques mais aussi géographiques. Parmi ces derniers qui sont à l'origine de l'organisation de l'espace économique et des reconfigurations territoriales on trouve la distance à la frontière de l'Europe des Quinze. Le tableau 1 illustre très bien cela. On notera que pour la période d'étude, le coefficient de corrélation est de moins en moins important ce qui laisse à penser que les inégalités régionales de part et d'autre de la frontière de l'UE15 tendent à se lisser. On assiste à une homogénéisation économique de l'espace centre-oriental et le caractère non-significatif sur la figure 3 en témoigne. Il faut noter aussi qu'entre 2000 et 2006, dans ce schéma d'association spatiale positif (BB), il s'est dessiné une discontinuité territoriale ouest-est où les régions orientales des PECO restent en retard vis-à-vis des régions occidentales. Encore une fois, le facteur de distance à la frontière de l'UE15 rentre en compte.

Ainsi, la présence d'une « zone tampon » qui sépare les régions riches de l'Europe de l'Ouest et la concentration de régions en retard à l'est caractérisé par un ensemble de régions avec un LISA non-significatif paraît déterminante dans la compréhension des enjeux sur les Fonds structurels. Ces régions d'Europe centrale (l'Allemagne de l'est, les parties occidentales de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Hongrie et la Slovénie) ont un faible niveau de PIB/hab. (comparé à la moyenne de

l'UE27) mais dont l'environnement géographique est plus favorable que les régions les plus à l'est. Ces résultats pourraient être exploités dans le cadre de la réflexion sur la future politique régionale européenne d'après 2013 car ces régions tampons pourront davantage bénéficier des effets de débordement géographiques provenant des régions riches de l'Europe de l'Ouest contrairement aux régions de l'Europe de l'Est qui n'en bénéficieront pas ou peu.

Ainsi, nous pensons que cette « zone tampon » doit être au cœur de la réflexion et peut être exploitée en argumentant soit en faveur de l'efficacité, soit en faveur de l'équité. La figure 5 présente une possibilité parmi d'autres de rattrapage à travers ce que nous nommons la « convergence par le bas ». Les régions les moins développées enregistrent des rythmes de croissance soutenue tandis que les régions les plus développées connaissent des croissances moins spectaculaires. La réduction des écarts est posée sur la base d'une croissance rapide de la part des régions en retard : le rythme de croissance de ces dernières entre T0 et T+1 dépasse le rythme de développement des plus développées et le résultat se traduit par une convergence. Selon cette hypothèse, la convergence a lieu en termes absolus. Mais il reste la possibilité théorique qu'il n'en soit pas ainsi en termes relatifs : la position dans le classement peut rester inchangée bien que l'écart entre les régions se réduise ; en terme de statistiques, la dispersion des cas à travers les indicateurs décroît et l'on a une concentration de régions cumulant des indices similaires.

**Figure 5.** L'hypothèse d'« ascendance périphérique » : le scénario de « convergence par le bas »

Le résultat d'ensemble de ce type de dynamiques de rattrapage illustré par le scénario de « convergence par le bas » implique donc de faire un choix sur la politique et l'argumentaire qui en découle. D'une part, on retrouverait l'argument sociopolitique et moral dit de l'« équité » selon lequel il faudrait concentrer les aides européennes sur les régions les plus en difficulté. C'est la politique actuelle de la Commission européenne. Si cette dernière voulait davantage concentrer les Fonds sur les régions les plus pauvres (seules les régions ayant un PIB/hab. inférieur à 65 % de la moyenne de l'UE27), les régions de la « zone tampon » ne seraient pas comprises dans cette réallocation des Fonds. Un argument géographique allant dans ce sens mettrait en avant que ces régions de la « zone tampon » disposent déjà d'avantages comparatifs (proximité à l'Europe des Quinze, effets de débordements géographiques de la croissance régionale) et qu'il n'est donc pas nécessaire de leur attribuer des Fonds structurels. À Bruxelles, les partisans d'une politique de cohésion seulement destinée aux territoires les plus pauvres sont nombreux. Mais, face à eux, des États membres comme la France affirment que les Fonds de cohésion sont indispensables pour réduire les « poches de pauvreté » qui subsistent dans chaque région. On plaiderait alors en faveur de l'argument économique/géographique selon lequel il serait nécessaire d'investir dans les régions métropolitaines et les régions de la « zone tampon » car elles ont la capacité de diffuser leur croissance à leurs régions voisines situées plus à l'Est (Figure 3). Ces régions sont de véritables pôles de développement à vocation européenne en devenir.

## V. CONCLUSION

Après avoir présenté la reconfiguration économique et géographique qui s'est opérée suite à l'élargissement de l'UE aux PECO, nous avons identifié les différents facteurs (économiques, géographiques, historiques, sociopolitiques) à l'origine des trajectoires régionales et des changements qui ont eu lieu avant et depuis les dilatations de l'espace communautaire de 2004 et 2007. Il s'agissait également de s'interroger sur le rôle de la politique régionale européenne dans ce processus. La troisième partie de cet article consistait à mettre en lumière la structuration économique de l'espace communautaire afin de montrer comment l'approche spatiale des inégalités économiques régionales pouvait contribuer au débat sur la politique régionale européenne. L'objectif de notre propos n'était pas d'apporter une réponse sur la manière dont il faudrait utiliser les Fonds (cela relève du politique) mais de préciser les enjeux pour le futur de la politique régionale européenne qui se situent vraisemblablement en partie dans la compréhension de l'organisation géographique des inégalités économiques et régionales et leur évolution. Nous avons montré que si le soutien des territoires en difficulté figure parmi les choix destinés à favoriser le principe d'équité, l'autre stratégie

retenue pouvait être de renforcer à la fois les régions de la « zone tampon » mais aussi les régions métropolitaines avec pour volonté la recherche de l'efficacité à travers la diffusion par voisinage de la croissance régionale.

Les régions produisent l'UE dans et par leurs interactions économiques et spatiales, mais l'UE, en tant que tout émergent, produit les régions en leur apportant des aides et en structurant l'espace. Dans ce cadre, nous présumons que les ingrédients de la complexité sont réunis au niveau des interactions locales entre les régions européennes pour observer une dynamique globale de la croissance régionale et du processus de convergence imprédictible. Le caractère complexe réside dans le fait que les trajectoires régionales sont à la fois déterminées (par les politiques de programmation) et aléatoires. Aléatoires du fait de la complexité spatiale (effets de voisinage, de diffusion de la croissance régionale) mais aussi de la manière dont les régions européennes vont utiliser les Fonds structurels qui leur sont alloués. Le caractère aléatoire réside également dans le fait que les régions européennes possèdent chacune des trajectoires qui leur sont spécifiques, au sein desquelles les délais de réaction, les rythmes de transformation varient fortement d'une région à l'autre (Elissalde, 2005). Ainsi, réfléchir sur la politique de cohésion européenne, c'est résolument prendre en compte la configuration des inégalités régionales et la compréhension du caractère complexe de cette dernière.

### Note

<sup>1</sup> Restructuration économique, financière et politique afin de respecter les 31 chapitres de Copenhague.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGHION P. & COHEN E., 2004. *Education et croissance, rapport du Conseil d'Analyse Économique*, Paris : La Documentation française, 144 p.
- ANSELIN L., 1995. Local Indicators of Spatial Association LISA, *Geographical Analysis*, 27 (2), pp. 93-115.
- ANSELIN L., 1996. The Moran Scatterplot as an ESDA Tool to Assess Local Instability in Spatial Association, in FISCHER M., SCHOLTEN H., & UNWIN D. (eds.), *Spatial Analytical Perspectives on GIS*. London : Taylor and Francis, pp. 111-125.
- ARMSTRONG H.W. & VICKERMAN R.W., 1995. *Convergence and Divergence among European Regions*, London : Pion.
- AUBIN C., BRICIU L. & ROMOCEA C., 2007. *L'impact des investissements directs à l'étranger sur les structures productives des pays d'Europe centrale et orientale*, Préparé pour la conférence internationale « The Impact of FDI on Growth and Employment in the New EU Member States », Roumanie : Cluj-Napoca, 5-6 Octobre.
- BACHTLER J. & TUROK I. (eds.), 1997. *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting perspectives on the Structural Funds*, London : Jessica Kingsley Publishers Ltd.



- BAUMONT C., 1998. *Économie géographique et intégration régionale : Quels enseignements pour les Pays d'Europe Centrale et Orientale ?*, LATEC - Document de travail - économie (1991-2003) 1998-11.
- BAUMONT C., ERTUR C. & LE GALLO J., 2002. The European Regional Convergence Process, 1980-1995: Do Spatial Regimes and Spatial Dependence Matter?, *International Regional Science Review*, 2006, 29 (1), pp. 2-34.
- BAUMONT C., ERTUR C. & LE GALLO J., 2006. Clubs de convergence et effets de débordements géographiques : une analyse spatiale sur données régionales européennes, 1980-1995, *Économie et prévision*, 173 (2), pp. 111-134.
- BEINE M. & DOCQUIER F., 2000. *Croissance et convergence économiques des régions: théorie, faits et déterminants*, Bruxelles : Éditions De Boeck Université.
- BERGS R., 2001. *EU Regional and Cohesion Policy and Economic Integration of the Accession Countries*, Discussion Paper, Policy Research & Consultancy.
- BOGALSKA-MARTIN E., 2005. L'État polonais. Dix années de changement. Tentatives de bilan, in Bensahel L. & Marchand P. (dir.), *Les régions de Russie à l'épreuve des théories et pratiques économiques*, Paris : L'Harmattan.
- BOURDIN S., LE THIEC A. & ELISSALDE B., 2010. Le changement spatial dans l'industrie automobile en Europe centrale et orientale : entre effets d'héritage, cycles de vie et transition, *Géocarrefour*, Quelle Europe vingt ans après la chute du Mur ?, 84 (3), pp. 193-204.
- BRETAGNOLLE A., PUMAIN D. & VACCHIANI-MARCUZZO C., 2009. The Organization of Urban Systems, in Lane D., Pumain D., Van der Leeuw S., West G. (eds.), *Complexity perspectives on innovation and social change*, chapter 5, ISCOM, Springer, Methodos Series, pp. 197-220.
- CARLUER F., 2001. *Les régions européennes à l'épreuve de la convergence : analyse d'un rattrapage différencié*, HDR – Université Pierre Mendès – France (Grenoble II), 172 p.
- CHAVANCE B. (coord.), 2004. *L'Europe centrale face au grand élargissement : L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, coll. « Pays de l'Est », Paris : L'Harmattan.
- COHEN D., 1997. *Richesse du Monde, pauvreté des nations*, Paris : Flammarion.
- COUDROY DE LILLE L., 2009. Les nouveaux territoires polonais, in Jean Y. et Baudelle G. (dir.), *L'Europe, aménager les territoires*, Paris : Armand Collin.
- CUADRADO-ROURA J.-R., 2001. Regional convergence in the European Union: from hypothesis to the actual trends, *The Annals of Regional Science*, Springer, 35 (3), pp. 333-356.
- DALL'ERBA S. GUILLAIN R. & LE GALLO J., 2008. Fonds structurels, effets de débordement géographique et croissance régionale en Europe, *Revue de l'OCDE*, 104, pp. 241-270.
- DATAR, 2010. *La cohésion territoriale en Europe*, DATAR, Paris : La Documentation française.
- DÜHR S., NADIN V. & COLOMB C., 2009. *European spatial planning: territorial development, cooperation and EU spatial policy*, London : Routledge.
- DUNFORD M., 1994. Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union, *European Urban and Regional Studies*, 1 (2), pp. 95-114.
- ELISSADE B., 2005. Temps et modélisation en géographie, le cas des régions de l'Union européenne, in GUERMOND Y. (dir.), *La modélisation en Géographie, du déterminisme à la complexité*, Hermès.
- ERTUR C. & LE GALLO J., 2009. Regional growth and convergence: heterogenous reaction versus interaction in spatial economic approaches, in Capello R. et Nijkamp (dir.), *Handbook of regional growth and development theories*, pp. 705-730, Cheltenham : Edward Elgar.
- EZCURRA R. & RAPÚN M., 2006. Regional disparities and national development revisited, the case of western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 13 (4), pp. 355-369.
- FAYOLLE J. & LECUYER A., 2000. Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape, *Revue de l'OFCE*, 73, avril, pp. 161-196.
- FOUCHER M. (dir.), 1998. *Fragments d'Europe. Atlas de l'Europe médiane et orientale*, Paris : Éditions Fayard.
- FOUCHER M., 2009. *L'Europe et l'avenir du monde*, Paris : Éditions Odile Jacobs.
- GETIS A., 1991. Spatial interaction and spatial autocorrelation: a cross-product approach, *Environment and Planning A*, 23, pp. 1269-77.
- GOODCHILD M.F. & JANELLE D.G. (dir.), 2004. *Spatially Integrated Social Science*, New York : Oxford University Press.
- GOODCHILD M.F. & JANELLE D.G., 2009. Concepts, principles, tools and challenges in spatially integrated social science, in Nyerges T., Couclelis H. & McMaster R. (eds.), *GIS and Society Research*, Sage Publications.
- GORZELAK G., JALOWIECKI A., KUKLINSKI A. & ZIENKOWSKI L., 1994. *Eastern and central Europe 2000*, Bruxelles, Commission européenne, étude 2, Office des publications des Communautés européennes.
- GORZELAK G., G. MAIER & G. PETRAKOS, 2010. *Integration and transition in Europe: the economic geography of interaction*, London : Routledge.
- GRASLAND C., 2004. *Les inégalités régionales dans une Europe élargie*, in Chavance B., *Les incertitudes du grand élargissement : L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris : L'Harmattan, pp. 181-214.
- HENIN P.-Y. & LE PEN Y., 1995. Les épisodes de la convergence européenne, *Revue économique*, 46 (3), pp. 667-677.
- ISLAM N., 2003. What have we learnt from the convergence debate ?, *Journal of Economic Surveys*, 17, pp. 309-362.

- JEAN Y. & BAUELLE G. (dir.), *L'Europe, aménager les territoires*, Paris : Armand Collin.
- JOUEN M., 2008. *La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique*, Notre Europe.
- KILPER H. (ed.), 2009. *New disparities in spatial development in Europe*, German Annual of Spatial Research and Policy, Springer, 203 p.
- KRUGMAN P., 1991. *Geography and trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- LE GALLO J., 2002. *Disparités géographiques et convergence des régions européennes : une approche par l'économétrie spatiale*, thèse de doctorat, Université de Bourgogne.
- LEPESANT G., 2004. À quoi servira la politique régionale européenne en Pologne ?, *Annales de Géographie*, 636, pp. 145-167.
- LEPESANT G. (dir.), 2005. *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, CNRS éditions, Coll. Espaces et milieux, 200 p.
- LHOMEL E., 2007. De Quinze à Vingt-sept. Les nouveaux États membres face à la construction européenne, *Le courrier des pays de l'Est*, 1063, 96 p.
- LOUIS O. & LEPAPE Y., 2004. Les IDE, un facteur crucial de l'insertion des pays d'Europe centrale et orientale dans l'économie européenne, *Annales des Mines*, nov., pp. 35-40.
- OLIVEAU S., 2010. Autocorrélation spatiale : leçons du changement d'échelle, *L'Espace géographique*, 39, pp. 51-64.
- REY S.J. & JANIKAS M.V., 2005. Regional convergence, inequality and space, *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, 5 (2), pp. 155-176.
- REY V., 1996. *Europes orientales, Russie, Asie centrale*, Géographie universelle. Tome 10, Belin – RECLUS.
- ROMOCEA C., 2002. *Les PECO dans la perspective de l'adhésion à l'UE : le dilemme entre convergence nationale et convergence régionale*, Document de travail du CRIEF - M2002-17.
- SAMSON Y., 2003. *La science régionale, la transition et la Russie*, Séminaire Franco-russe, XXV<sup>e</sup> session, Paris - EHESS.
- STIERLE-VON SCHÜTZ U. et al., 2008. *Regional economic policy in Europe*, Cheltenham : Edward Elgar.
- VANDERMOTTEN C. & MARISSAL P., 2000. Une nouvelle typologie économique des régions européennes, *L'Espace géographique*, 29 (4), pp. 289-300.
- VANDERMOTTEN C. (dir.), 2003. *La production des espaces économiques*, tome 2, Éditions de l'Université de Bruxelles, 296 p.
- WILLIAMSON J.G., 1965. Regional Inequality and the Process of National Development : A Description of the Patterns, *Economic Development and Cultural Change*, 13, pp. 1-84.
- Rapports*
- Commission européenne, 1994. *Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Europe 2000+, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne, 1999. *Schéma de développement de l'espace communautaire : vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne, 2006. *La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion*, 4<sup>e</sup> rapport d'étape sur la cohésion, Bruxelles.
- Commission européenne, 2006. *La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, Bruxelles.
- Commission européenne, 2008. *Régions en croissance, Europe en croissance*, 5<sup>e</sup> rapport d'étape sur la cohésion, Bruxelles.
- Commission européenne, 2008. *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, Bruxelles, DG Regio.
- Parlement européen, 2007. *Les disparités régionales et la cohésion : quelles stratégies pour l'avenir ?*, Bruxelles.
- Parlement européen, 2008. *Régions en déclin : un nouveau paradigme démographique et territorial*, Bruxelles.
- ESPON Project 1.1.1, Third interim report, 2003. *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, Espon Coordination Unit and Nordregio, Esch-sur-Alzette, 610 p.
- ESPON Project 2.3.1, Second Interim Report, 2004. *Application of the ESDP in the Member-States*, Espon Coordination Unit and Nordregio, Esch-sur-Alzette, 245p.
- ESPON Project 1.1.1, Final report, Annex A, 2005. *Critical dictionary of polycentrism*, Espon Coordination Unit and Nordregio, Esch-sur-Alzette, 77p.
- ESPON Project 2.2.1, Final report, 2005. *The territorial effects of the structural funds*, Espon Coordination Unit and Nordregio, Esch-sur-Alzette, 1233p.

Coordonnées de l'auteur :

Sébastien BOURDIN  
Doctorant en Géographie, Université de Rouen  
CNRS – UMR IDEES 6266  
bourdin.sebastien@gmail.com

