



# REGARDS VERS L'EST ANALYSE RÉGIONALE

*Grzegorz Gorzelak*

LES GRANDES IDÉES III



# REGARDS VERS L'EST ANALYSE RÉGIONALE

*Grzegorz Gorzelak*



Banque  
européenne  
d'investissement

*La banque de l'UE* 



**eib.org/bigideas**

### **Regards vers l'est – Analyse régionale**

© Banque européenne d'investissement, 2020.

Tous droits réservés.

Toutes les questions relatives aux droits et aux autorisations doivent être transmises à l'adresse suivante : **publications@eib.org**

Photos : © EIB, Shutterstock, Gettyimages. Tous droits réservés.

L'autorisation de reproduire ou d'utiliser ces prises de vues doit être sollicitée directement auprès du détenteur des droits d'auteur.

Les observations, interprétations et conclusions exposées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Banque européenne d'investissement.

Cet essai est disponible sous forme de livre électronique sur Apple Books, Kindle et Kobo ainsi qu'à l'adresse **eib.org/bigideas**

Imprimé sur du papier DigiGold® Silk FSC® Mix.

La BEI utilise du papier certifié par le Forest Stewardship Council (FSC), parce qu'il est fabriqué par des personnes qui aiment les arbres.

Le FSC soutient une gestion des forêts de la planète qui allie respect de l'environnement, utilité sociale et viabilité économique.

Nous le savons tous : lire, c'est bon pour nous. C'est bon aussi pour la planète, mais pas sur n'importe quel papier.

Imprimé par : Imprimerie Centrale



## LES GRANDES IDÉES

Au fil de l'histoire, les pays et les régions d'Europe centrale et orientale (ECO) ont traversé de multiples épisodes complexes. Autrefois soumis à des régimes communistes totalitaires et autoritaires, ils ont accédé à l'indépendance à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, puis ils ont été confrontés à de nouveaux défis économiques et politiques avant d'intégrer l'Union européenne dans une perspective de développement mutuel.

Malgré leurs différences bien réelles et les mouvements populistes récents, toutefois, les pays d'ECO partagent de nombreux points communs et les politiques régionales peuvent aider les « recoins oubliés » à saisir les opportunités qui s'offrent à eux, tout en favorisant la démocratie, la cohésion et l'économie locale au sein de l'Union européenne.

Grzegorz Gorzelak est professeur d'économie. Spécialisé dans les politiques de développement régional et local et l'élaboration de stratégies, il a collaboré avec la Banque mondiale, l'OCDE, la DG REGIO de la Commission européenne, plusieurs agences des gouvernements polonais et ukrainien, ainsi que différentes autorités régionales et locales.

Il s'agit ici du quatorzième essai de la série des « Grandes idées » créée par la Banque européenne d'investissement.

La BEI a invité des leaders d'opinion internationaux à écrire sur les questions les plus importantes de notre époque. Ces textes nous rappellent qu'il nous faut des idées novatrices afin de protéger l'environnement, de promouvoir l'égalité et d'améliorer la vie des populations partout dans le monde.



**REGARDS  
VERS L'EST**

## REGARDS VERS L'EST

En observant les trajectoires qu'ont connues les pays et les régions d'Europe centrale et orientale (ECO) au cours du siècle écoulé, nul ne peut douter que tout ou presque est possible. Durant cette période relativement brève, en effet, ces pays ont reconquis leur indépendance, ils ont subi les affres de la Seconde Guerre mondiale, puis de régimes communistes totalitaires et autoritaires, et ils ont finalement intégré l'Europe, s'extrayant de leur rang périphérique pour s'installer à la « semi-périphérie » du monde développé. Si la « fin de l'histoire » pouvait paraître une hypothèse plausible pour l'avenir des pays d'ECO (PECO) dans les premiers temps de leur appartenance à l'Union européenne, une constellation de phénomènes inattendus a récemment fait vaciller ces espoirs et dressé de nouveaux obstacles sur la route de ces derniers arrivés parmi les États membres.

Ces obstacles revêtent une importance particulière sur deux terrains : la politique et l'économie. Après une phase initiale de convergence institutionnelle, une vague de mouvements populistes de droite a déferlé il y a quelques années dans la majorité des PECO, à tel point que les valeurs européennes de démocratie délibérative et d'État de droit s'en sont trouvées balayées par une centralisation croissante, une atteinte à l'ordre constitutionnel, et même une émergence de manifestations occasionnelles d'un pouvoir autoritaire. Tous les PECO étant en désaccord avec la position de l'UE en la matière, la crise migratoire de 2015-2016 a encore exacerbé ces troubles. À l'heure actuelle, le bien-fondé d'un élargissement vers l'Est, même s'il n'est pas encore ouvertement contesté, semble relever d'un choix géopolitique moins évident qu'il y a dix ans seulement.

**« Après une phase initiale de convergence institutionnelle, une vague de mouvements populistes de droite a déferlé il y a quelques années dans la majorité des PECO, à tel point que les valeurs européennes de démocratie délibérative et d'État de droit s'en sont trouvées balayées par une centralisation croissante. »**

EN MARS 2020, LE 55<sup>e</sup> FESTIVAL  
INTERNATIONAL DU FILM  
DE KARLOVY VARY, L'UN DES PLUS  
ANCIENS FESTIVALS DE CINÉMA  
AU MONDE, A ÉTÉ ANNULÉ À CAUSE  
DE LA PANDÉMIE DE CORONAVIRUS.

Mezinárodní filmový festival  
Karlovy Vary uvádí

# TADY VARY

ve vašem kině

3.—11. 7. 2020

[www.kviff.com](http://www.kviff.com)



Tout récemment, la pandémie de coronavirus a ajouté à l'ensemble son lot de difficultés économiques. Il faut se souvenir que les PECO doivent dans une large mesure leur réussite économique à leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales et à l'installation de nombreuses industries qui ont quitté l'ouest de l'Europe. L'investissement direct à l'étranger (IDE) a été le principal vecteur du transfert d'innovation et de technologie vers les PECO. La récession mondiale induite par la pandémie a cependant gravement ébranlé les réseaux d'approvisionnement dont les économies des PECO sont fortement dépendantes. De même, la crise sanitaire a mis à mal le secteur de poids du tourisme dans les économies d'ECO.

Les deux terrains difficiles évoqués présentent une dimension régionale manifeste. À l'évidence, les changements politiques fragilisent les autorités locales et régionales qui, dans certains PECO, jouent d'ores et déjà un rôle substantiel dans l'ordre institutionnel de la gestion publique. La crise économique pourrait bien frapper les métropoles formant le cœur des PECO qui, depuis la fin du socialisme, sont devenues les moteurs essentiels de la transformation en attirant un IDE dans les services modernes à haute valeur ajoutée et à forte intensité de connaissances. Le passage au télétravail pourrait porter préjudice à l'emploi métropolitain en ECO, de nombreux bureaux neufs étant désertés, à l'instar des hôtels, appartements et services touristiques à l'arrêt dans les plus grandes villes d'ECO. Dans la même veine, l'affaiblissement des réseaux industriels pourrait compromettre le développement de plusieurs régions industrielles d'ECO qui avaient pourtant réussi leur restructuration, en particulier grâce à l'injection de capitaux en provenance d'Europe occidentale (sur lesquels pèse maintenant la pression protectionniste de plusieurs gouvernements européens).

Faut-il se résigner au pessimisme ? Probablement pas, car les PECO ont prouvé au cours de ces cent dernières années qu'ils sont capables de surmonter les difficultés, même les plus ardues. De surcroît, ils peuvent aujourd'hui bénéficier d'un soutien, d'une protection et d'une aide de l'Union européenne, à laquelle leur société civile accorde une immense estime, même si certaines élites politiques tiennent parfois un discours aux accents eurosceptiques (excepté toutefois lorsqu'il est question de transferts financiers).



STATUE DE L'EMPEREUR ROMAIN  
ANTONIN LE PIEUX (86-161  
AD), SAALBURG, FRANCFORT,  
ALLEMAGNE.

# UNE TRANSITION PARSEMÉE DE SOUBRESAITS

## UNE TRANSITION PARSEMÉE DE SOUBRESAUTS

Il peut être considéré que la transformation post-socialiste de l'ECO est l'un des événements les plus extraordinaires de l'histoire moderne. Alors que personne ne l'avait prévu, une poignée de pays a tourné le dos à un système politique autocratique et une économie dirigée et, en l'espace d'une seule génération, a réussi à construire une démocratie pluraliste et une économie de marché ouverte. L'essor économique ne s'est ensuite pas fait attendre<sup>[1]</sup>.

**“ La transformation post-socialiste de l'ECO est l'un des événements les plus extraordinaires de l'histoire moderne. ”**

Bien sûr, tout ne s'est pas déroulé sans heurt. Les écueils, les affrontements et les tensions ont foisonné tout au long de la transition, spécialement lors de la crise financière mondiale qui a éclaté en 2008-2009. Dès le début des années 2000, toutefois, la plupart des PECO étaient parvenus à se hisser au niveau des normes fondamentales imposées par l'Union européenne et s'étaient fermement engagés vers une convergence avec les pays d'Europe occidentale tant sur le plan économique qu'institutionnel.

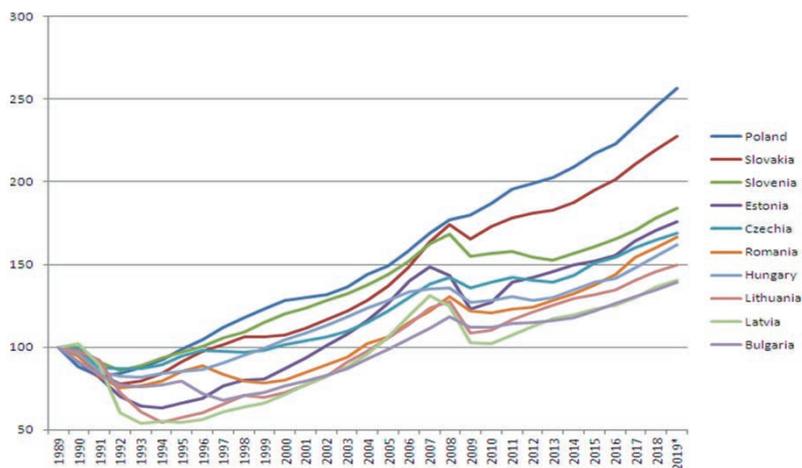
L'aspect de la convergence<sup>[2]</sup> revêt une importance particulière, car les PECO sont restés plusieurs siècles durant moins développés que leurs voisins occidentaux. Cela s'explique par de longs processus historiques (ce que F. Braudel a appelé la *longue durée*<sup>[3]</sup>), dont les racines remontent à l'Empire romain (bon nombre des actuels PECO se situaient au-delà du *limes*, ou en d'autres termes, en dehors de ses frontières). Cet état de fait a encore été davantage exacerbé par le clivage entre la partie occidentale de l'Europe qui, dès le XVI<sup>e</sup> siècle, a évolué de l'agriculture à l'industrie et du féodalisme au capitalisme, et sa partie orientale, qui est longtemps restée féodale (jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle) et agricole. Plus récemment, le retard de l'Europe centrale et orientale a également été aggravé par le Rideau de fer, qui l'a séparée de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale<sup>[4]</sup>.

RÉCOLTE, VLADIMIR DONATOVIC  
ORLOVSKIJ (1842 - 1914).



Ce fossé structurel n'a pas pu être comblé au cours de ces 30 dernières années, mais il s'est sensiblement rétréci. Pour emprunter la terminologie de Wallerstein<sup>[5]</sup>, l'Europe centrale et orientale a entamé une trajectoire de la périphérie vers la semi-périphérie de l'Europe, de nombreuses régions se rapprochant des centres du capital, de la technologie et de la démocratie.

**Fig. 1 :** Dynamique de croissance du PIB, 1989 = 100, en prix constants.



\*Estimation.

Sources diverses, graphique élaboré en collaboration avec M. Smętkowski.

Les pays d'Europe centrale et orientale ne sont pas uniformes, et leurs processus nationaux ont revêtu différentes formes à l'intérieur de leurs espaces territoriaux respectifs. Néanmoins, plusieurs difficultés auxquelles ils sont confrontés comportent de toute évidence une dimension régionale.

Les PECO ont bénéficié de la politique de cohésion et de la politique agricole commune de l'Union européenne, qui constituent deux priorités fondamentales pour l'Europe. À l'avenir, le climat politique prévalant dans quelques-uns de ces pays pourrait toutefois représenter l'une des difficultés les plus périlleuses que l'intégration européenne et la poursuite du rapprochement avec l'Ouest aient jamais eu à surmonter.

EN 1989, DEUX MILLIONS DE PERSONNES  
SE SONT TENU LA MAIN POUR FORMER  
UNE CHAÎNE HUMAINE À TRAVERS LES  
TROIS PAYS BALTES.



BALTI KETT BALTIC WAY  
TALLINN RIGA VILNIUS



## LES RÉGIONS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE APRÈS LE SOCIALISME

À l'amorce de leur exercice délicat de transformation (pour la plupart, en 1990, même si les pays baltes les ont rejoints un peu plus tardivement, à la dislocation de l'Union soviétique), les PECO étaient marqués par des structures régionales fortement polarisées, de profondes inégalités géographiques, un grand nombre de villes industrialisées à l'excès, une infrastructure sous-développée, un environnement pollué et une propriété privée restreinte des terres agricoles. Tous étaient empêtrés dans une grave récession qui a amputé leur PIB jusqu'à 20 % (voir Fig. 1). Au début de leur sortie du socialisme, leur paysage socio-économique était dominé par l'effondrement de plusieurs sites industriels, principalement induit par leur manque de compétitivité dans une nouvelle économie ouverte, le bouleversement de la propriété agricole et le chômage d'une ampleur inédite, accompagné de poches de pauvreté croissantes.

**“ Les PECO étaient marqués par des structures régionales fortement polarisées, de profondes inégalités géographiques, un grand nombre de villes industrialisées à l'excès, une infrastructure sous-développée, un environnement pollué et une propriété privée restreinte des terres agricoles.**

Durant la première phase de la transformation post-socialiste, les schémas régionaux se sont considérablement différenciés. Divers types de réactions régionales à cette transformation peuvent être identifiés.

PRAGUE EST UN EXEMPLE DE LEADER  
RÉGIONAL.



**Tableau 1.** Réactions régionales à la transformation consécutive au socialisme

		Réaction régionale à la transformation	
		positive	négative
Situation des régions dans l'économie socialiste	forte	<b>LEADERS</b> <b>continuité positive</b> Capitales et grandes villes  <i>Économie diversifiée, main-d'œuvre qualifiée, bonne infrastructure et institutions riches</i>	<b>PERDANTS</b> <b>discontinuité négative</b> Régions industrielles  <i>Industries spécialisées, territoires abandonnés, qualifications biaisées</i>
	faible	<b>GAGNANTS</b> <b>discontinuité positive</b> Régions touristiques et réindustrialisées  <i>Potentiels répondant à une demande extérieure</i>	<b>RETARDATAIRES</b> <b>continuité négative</b> Régions rurales, périphériques  <i>Accès difficile, structures obsolètes, faibles qualifications, exode</i>

Source : Gorzelak G., « Regional development in Central and Eastern Europe » (Développement régional en Europe centrale et orientale), dans : Blokker P. et Dalago B. (éd.) : *Regional Diversity and Local Development in New Member States (Diversité régionale et développement local dans les nouveaux États membres)*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

**Les leaders – les régions métropolitaines.** À l'ère du socialisme, les grandes villes lourdement industrialisées jouaient un rôle essentiel de carrefours des systèmes territoriaux d'Europe centrale et orientale. Après la chute de l'Union soviétique, ces régions ont traversé une restructuration, qui s'est principalement manifestée en pratique par une désindustrialisation. Grâce à leur tissu socio-économique diversifié et à leur bonne connectivité, elles ont toutefois pu offrir les meilleures conditions d'implantation pour les secteurs les plus dynamiques, notamment les services à forte intensité de connaissances s'inscrivant dans un réseau mondial (finances, gestion, tourisme, sciences, etc.) et le commerce de haute qualité, formant les fonctions dites métropolitaines<sup>[6]</sup>. Leurs banlieues avoisinantes ont en outre accueilli une croissance encore plus rapide grâce à la périurbanisation fulgurante et, le plus souvent, incontrôlée des quartiers résidentiels des classes moyenne et supérieure. Toutes les capitales des PECO et les grandes villes (plus d'un demi-million d'habitants) de Pologne sont autant d'exemples de leaders régionaux.

ANCIENNE CENTRALE ÉLECTRIQUE  
AU CHARBON À CHORZÓW, EN HAUTE-  
SILÉSIE. LA RÉGION HISTORIQUE  
DE HAUTE-SILÉSIE S'ÉTEND  
PRINCIPALEMENT EN POLOGNE,  
ET POUR UNE PETITE PARTIE EN  
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE.



**Les perdants sont les anciens bassins industriels**, qui jouaient un rôle important sous le régime socialiste en attirant les migrants quittant les régions rurales, qui pouvaient y trouver un emploi relativement bien rémunéré. Toutefois, leurs économies n'étaient pas diversifiées, les conditions de vie y étaient relativement médiocres à cause de l'urbanisation à la traîne (ou de la sous-urbanisation, comme I. Szelenyi l'a appelée<sup>[7]</sup>), les qualifications de la main-d'œuvre étaient plutôt faibles et limitées à une spécialisation étroite et l'environnement naturel s'y était détérioré au fil du temps. En conséquence, leur restructuration s'est avérée longue et pénible, et ce n'est que récemment que certaines de ces villes et régions ont pu retrouver le chemin de la croissance et se doter de secteurs industriels modernes et de certaines fonctions métropolitaines. La région minière et sidérurgique de Haute-Silésie, les villes côtières de la mer Baltique abritant des chantiers navals, les régions textiles telles que Łódź et ses environs, en Pologne, et la région de Maribor, en Slovénie, figurent parmi les exemples de régions industrielles dans lesquelles la restructuration a été difficile, impliquant dans plusieurs cas de lourds coûts sociaux.

**Les gagnants – les régions touristiques et réindustrialisées.** Plusieurs régions disposaient d'atouts qui avaient été ignorés dans l'idéologie socialiste du développement industriel. Elles ont par la suite pu saisir l'opportunité de répondre à une demande naissante dans l'économie compétitive libre, par exemple avec le tourisme. D'autres régions s'en sortent également assez bien après avoir été réindustrialisées (souvent, grâce à un investissement étranger qui leur a apporté de nouvelles technologies et de nouveaux produits et ouvert de nouveaux marchés). Les zones économiques spéciales, un statut attribué à d'anciennes régions problématiques, ont été le fer de lance du renouveau économique. La région de Rzeszów, dans le sud-est de la Pologne, illustre à merveille le cas d'une région qui a vu son industrie renaître après l'injection d'investissements étrangers, notamment dans le secteur de la haute technologie, la route de Budapest à Győr, qui se prolonge jusqu'à Vienne, est devenue un pôle d'entreprises après l'ouverture des frontières, et le nord-ouest de la Roumanie a également joui d'une dynamisation de sa croissance grâce à sa localisation (plus grande proximité du centre de l'Europe) et à son potentiel touristique.

CLOÎTRE DU MONASTÈRE  
FRANCISCAIN DE DUBROVNIK,  
SITE INSCRIT AU PATRIMOINE  
MONDIAL DE L'UNESCO, CROATIE.



**Dans la majorité des pays, les *retardataires* sont les régions situées le plus à l'est.** Ce sous-développement structurel est imputable au phénomène de « longue durée » décrit par Braudel, selon lequel la modernisation de la fin du Moyen-Âge a divisé les PECO le long d'une ligne reliant Gdańsk, la Vistule, Pest, Pécs et Ragusa (aujourd'hui Dubrovnik) : la propagation des innovations technologiques (principalement agricoles) et institutionnelles (villes régies par les droits de Magdebourg et Lübeck, cloîtres et universités) de l'ouest vers l'est de l'Europe a buté sur cette démarcation, de sorte que la plupart de ces régions orientales sont restées à la traîne de leurs homologues occidentales. Une stagnation s'est par ailleurs installée dans différentes régions bordant la frontière orientale de l'UE-15, telles que la région des Sudètes en Tchéquie, près de la frontière allemande, le nord de la Bulgarie près de la frontière roumaine, ou encore les régions limitrophes de la Grèce dans le sud de la Bulgarie. Dans les pays baltes, ce sont les régions voisines de la Biélorussie et de la Russie qui ont été le plus durement atteintes (à l'exception des environs de la ville capitale de Vilnius). Elles sont moins développées et de grands centres urbains, tout comme une infrastructure de transport moderne, y font défaut. La majorité de ces régions déplorent une érosion démographique en raison d'un exode vers les plus grandes villes et l'étranger, elles ne sont pas attrayantes pour les capitaux étrangers et les capitaux nationaux y sont rares.

PLUSIEURS MILLIERS DE POLONAIS  
SE SONT RASSEMBLÉS POUR  
ÉCOUTER LE DISCOURS DE LECH  
WALESA À L'APPROCHE DES  
ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES  
POLONAISES DE 1990.



# DÉBUT DES ANNÉES 1990 : PREMIÈRES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES

## DÉBUT DES ANNÉES 1990 : PREMIÈRES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES

La portée des réformes institutionnelles destinées à ériger un système démocratique s'est également étendue à la gestion publique et à la politique territoriales. Le rétablissement d'un *pouvoir local et régional*<sup>[8]</sup> a constitué une pierre angulaire dans la mise en place d'institutions démocratiques. Il a représenté à la fois une révolution intellectuelle et politique et un tournant dans les mécanismes de développement économique.

Le tout premier scrutin pleinement démocratique dans les PECO a eu lieu le 27 mai 1990 en Pologne – et il s'agissait d'un scrutin local. Quelques mois plus tard, les citoyens ont également pu élire démocratiquement les autorités locales remises sur pied en Tchéquie, en Hongrie et en Slovaquie, et les autres PECO n'ont pas tardé à leur emboîter le pas. Un train de réformes s'est ensuivi dans ces pays, et plusieurs d'entre eux ont créé une architecture de pouvoir supralocale. À ce jour, les structures territoriales des PECO comptent trois niveaux d'administration publique territoriale (Pologne), deux niveaux (Croatie, Tchéquie, Hongrie, Roumanie et Slovaquie) ou un seul niveau dans les trois pays baltes, plus petits, que sont la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie.

**“ Dans tous les pays, les autorités régionales étaient toutefois frêles au début de la démocratisation, et ces instances supralocales n'ont pas été réformées en profondeur à ce moment-là. Les régions n'étaient pas des partenaires suffisamment puissants pour les gouvernements nationaux. ”**

Dans tous les pays, les autorités régionales étaient toutefois frêles au début de la démocratisation, et ces instances supralocales n'ont pas été réformées en profondeur à ce moment-là. Les régions n'étaient pas des partenaires suffisamment puissants pour les gouvernements nationaux.

PORT DE KOPER, SLOVÉNIE.



À la chute du système centralisé, aucun des PECO n'a formulé de politique régionale globale et leurs politiques économiques ou sociales ne comportaient pratiquement aucune dimension régionale<sup>[9]</sup>. En pratique, les gouvernements de tous ces pays ont laissé les « problèmes régionaux » à ce qu'il était désormais convenu d'appeler les forces du marché, de sorte que les processus sectoriels ont pu remodeler leurs nouveaux schémas économiques. Les politiques d'emploi et de chômage sont devenues le principal champ d'intervention pour les gouvernements. Malgré tout, certains aspects géographiques et régionaux se sont fait ressentir dans l'application d'instruments économiques spécifiques (incitations à l'investissement, élargissement des allocations de chômage, etc.) dans les régions souffrant de taux de chômage exceptionnels<sup>[10]</sup>. De même, des politiques régionales ont progressivement vu le jour, puis l'adhésion à l'UE a exigé l'élaboration de stratégies nationales de développement et de leurs axes géographiques et régionaux. Enfin, les régions des PECO ont été contraintes de concevoir leurs propres stratégies.

**La Slovénie et la Tchéquie sont actuellement les pays les plus développés et, en même temps, les moins différenciés sur le plan régional. La Bulgarie et la Roumanie sont les pays les moins développés et leur différenciation interne est plus grande.**

D'une manière générale, la typologie régionale décrite ci-dessus (leaders, perdants, gagnants et retardataires) a perduré durant toute la période postérieure à 1990, ainsi que le reflètent d'ailleurs les valeurs régionales du PIB par habitant (PPP) (Fig. 2 et 3).

LA PRODUCTION D'HUILE DE ROSE  
DE LA BULGARIE REPRÉSENTE 45 %  
DE LA PRODUCTION MONDIALE.



Fig. 2 : PIB/habitant, PPP, 2015, EUR

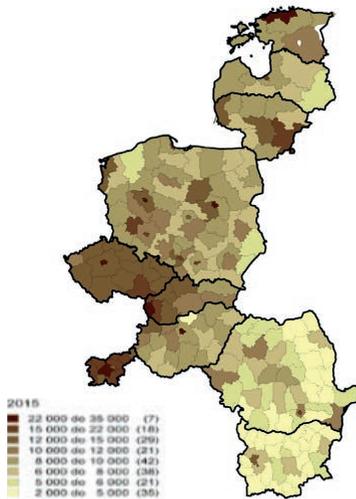
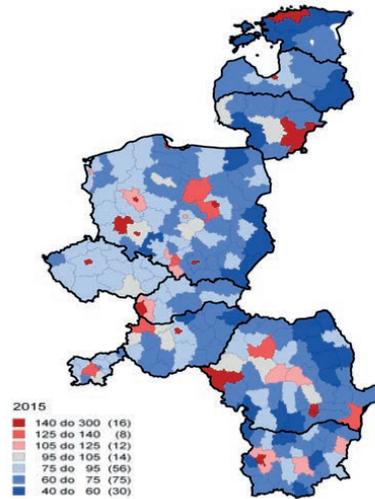


Fig. 3 : PIB/habitant, PPP, 2015, pays = 100



Source : Gorzelak G. et Smętkowski M., « Regional dynamics and structural changes in Central and Eastern European countries » (Dynamiques régionales et changements structurels dans les pays d'Europe centrale et orientale), dans : Gorzelak G. (éd.), *Social and Economic... (Développement économique et social...)*, op. cit., pp. 207-224.

La Slovaquie et la République tchèque sont actuellement les pays les plus développés et, en même temps, les moins différenciés sur le plan régional<sup>[11]</sup>. À l'inverse, la Bulgarie et la Roumanie sont les pays les moins développés et leur différenciation interne est plus grande (Fig. 4 et 5).

Toutes les régions NUTS 3<sup>[12]</sup> d'Europe de l'Est comprenant de grandes villes affichent un PIB par habitant plus élevé. D'après un classement fondé sur l'insertion dans la mondialisation<sup>[13]</sup>, Varsovie figure parmi les villes « *alpha* », Prague et Budapest se situent dans la catégorie « *alpha -* », Bucarest est au niveau « *bêta +* », Sofia et Zagreb « *bêta* », Bratislava « *bêta -* », Riga « *gamma +* », et Ljubljana, Tallinn et Vilnius « *gamma* ». Ces villes sont visibles sur les cartes des entreprises mondiales, ce qui leur permet de développer une économie moderne sur la base de services à forte intensité de connaissances. À l'opposé, plusieurs régions périphériques orientales – telles que le sud-est de la Lettonie et l'est de la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque et la Roumanie – enregistrent toujours le PIB par habitant le plus bas. Ce résultat est principalement dû à la

SKYTOWER EST L'IMMEUBLE DE  
BUREAUX LE PLUS HAUT  
DE BUCAREST ET DE ROUMANIE.



prépondérance de l'agriculture dans leur industrie, mais aussi à l'accessibilité déficiente, au niveau relativement faible des compétences et des qualifications et à l'émigration. Ces régions intéressent peu les investisseurs étrangers. Au cumul, tous ces facteurs provoquent une stagnation économique.

En termes généraux, la macrorégion de l'ECO est sans conteste marquée depuis les années 1990 par une divergence régionale, une tendance s'expliquant surtout par deux facteurs concomitants, à savoir la métropolisation et la stagnation dans les régions périphériques – les plus faibles. Au lendemain de la crise financière qui a sévi de 2008 à 2010, certains signes d'inversion de cette courbe ont toutefois été observés (Fig. 4). Alors que personne ne l'avait prévu, la différenciation régionale du PIB par habitant s'est interrompue dans la plupart des PECO, excepté la Roumanie et la Bulgarie, et elle s'est même inversée dans quelques pays.

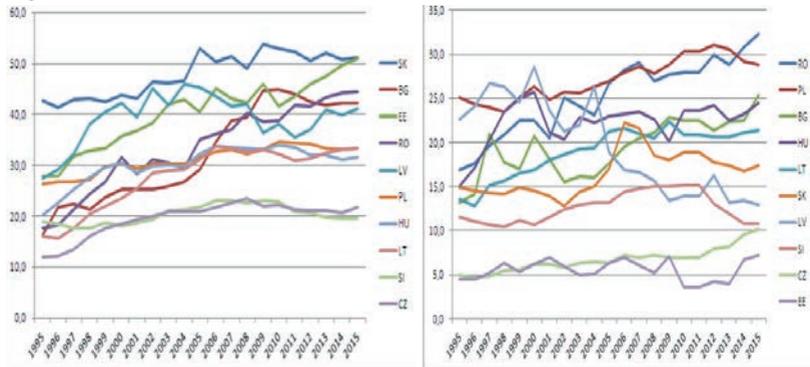
Plusieurs hypothèses ont été avancées à ce sujet. Entre les extrêmes des « leaders » et des « retardataires », qui conservent leurs positions respectives au sommet et au pied du classement pour ce qui est du PIB par habitant, d'importants changements sont survenus parmi les régions dont le taux de développement était lié à l'avancée de la restructuration et à la diversification des structures économiques locales. Premièrement, plusieurs régions industrielles (mais rarement celles dominées par les industries traditionnelles) ont opéré une restructuration réussie, se hissant ainsi dans le classement du PIB régional par habitant (p. ex. la région précitée de Rzeszów, mais aussi celles de Debrecen et Miskolc, ainsi que plusieurs régions slovaques). Deuxièmement, la majorité des « gagnants », qui dans l'ensemble, étaient autrefois relativement moins développés, ont connu un essor rapide et progressé dans le classement. Troisièmement, la diffusion de la croissance depuis les centres métropolitains qui, à l'origine, n'atteignait qu'une zone géographique limitée, a commencé à s'étendre sur de plus grandes distances. Parallèlement, l'exode des régions orientales périphériques moins développées a conduit, par un simple effet statistique, à une hausse du PIB par habitant dans ces régions. Enfin, les politiques européennes (politique de cohésion et politique



# COMMON AGRICULTURAL POLICY

agricole commune) pourraient avoir exercé une influence visible, dès lors que les subventions par habitant de la politique de cohésion sont plus élevées dans les régions moins développées des PECO et que les dépenses de la politique agricole commune, en chiffres absolus, favorisent naturellement les territoires moins développés, dans lesquels l'agriculture joue un rôle relatif plus important que dans les régions urbaines, contribuant ainsi au développement économique de ces régions.

**Fig. 4.** Coefficients de variation, PIB/habitant, PPP, NUTS 3.



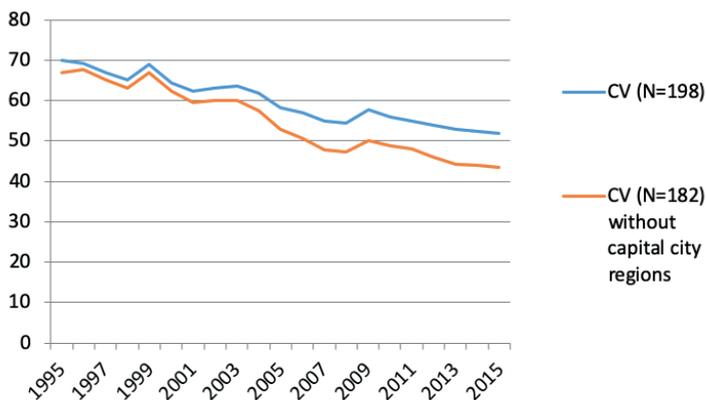
Source : Gorzelak G. et Smętkowski M., 2020, op. cit.

Une nette convergence du PIB par habitant peut être observée entre les régions de niveau NUTS 3<sup>[14]</sup> d'Europe centrale et orientale (Fig. 5). Cela traduit l'effet conjoint de la convergence entre les pays d'Europe centrale et orientale et de la convergence régionale au sein de chacun de ces pays.



Jusqu'à la période 2010-2012, la convergence constatée dans toutes les régions d'ECO était principalement imputable à une convergence entre pays qui divergeaient auparavant à l'échelle régionale, une convergence entre pays plus intense que la divergence régionale à l'intérieur des pays donnant lieu à une convergence régionale générale. Ultérieurement, la convergence a toutefois gagné ces deux niveaux (ainsi que l'a également démontré l'évaluation ex post de la politique de cohésion de 2007 à 2013)<sup>[15]</sup>. Cette évolution pourrait corroborer l'hypothèse dite de Williamson<sup>[16]</sup>, selon laquelle la relation entre le niveau de développement et la différenciation territoriale interne d'un pays forme un U inversé : aux premiers stades du développement, les différences se creusent, mais une fois un certain niveau atteint, elles commencent à s'estomper<sup>[17]</sup>. Le cas échéant, il pourrait en être déduit que les PECO sont arrivés à leur « maturité » en ce qui concerne le niveau et la structure régionale de leur développement.

**Fig. 5.** Coefficients de variation, PIB/habitant, PPP, NUTS 3.



Source : Gorzelak G. et Smętkowski M., 2020, op. cit.



**DÉFIS : INNOVATION,  
CROISSANCE  
DÉMOGRAPHIQUE  
ET CHANGEMENT  
CLIMATIQUE**

# DÉFIS : INNOVATION, CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

Globalement, les PECO et leurs régions font face à de multiples défis, en particulier s'agissant de la capacité de concurrence de leurs économies sur les marchés mondiaux. D'après différentes études<sup>[18]</sup>, ils partagent le point faible d'un développement technologique relativement modeste. Leurs avancées dans ce domaine proviennent pour l'essentiel de l'importation de technologies depuis l'Occident, mais leur potentiel interne de création et de diffusion d'innovations reste maigre et concentré dans les plus grandes villes. Les régions périphériques déplorent un potentiel d'innovation extrêmement réduit et les efforts déployés jusqu'à présent ne peuvent être jugés satisfaisants.

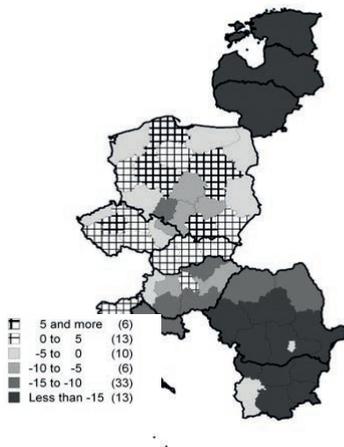
**“ La population des PECO diminue, et cette diminution culmine dans les régions les moins développées.**

En même temps, certaines régions d'ECO sont toutefois confrontées à des défis spécifiques, dont le plus important semble être le défi *démographique*. La population des PECO diminue, et cette diminution culmine dans les régions les moins développées (« retardataires ») déjà évoquées.

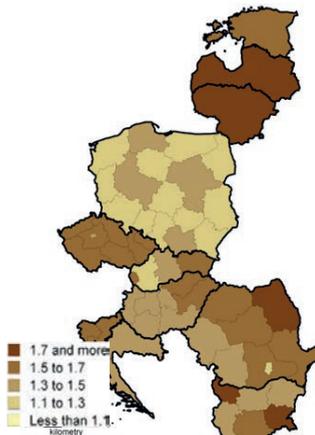
Le recul démographique tient principalement à deux facteurs : l'émigration et le faible taux de fécondité, le second étant dans une large mesure le corollaire du premier. Le taux de fécondité (nombre d'enfants par femme) ne doit pas être inférieur à 2,1 pour que la population grandisse – *caeteris paribus*. Le taux de seulement 1,25 observé pour l'ensemble de l'ECO aurait été plus élevé si les femmes n'avaient pas reporté la naissance de leur premier enfant, en moyenne, à l'âge d'environ 28 ans au lieu d'environ 23 ans au cours de ces 30 dernières années. Dans les régions périphériques, la natalité plus importante est masquée par l'émigration massive. Au final, ces régions connaissent ainsi un bilan démographique pire que les régions urbaines qui bénéficient de l'afflux de migrants relativement jeunes, ce qui assombrit davantage encore les perspectives de développement des régions moins développées.



**Fig. 6.** Évolution de la population dans les régions NUTS 2 de 1990 à 2017 (en pourcentage du chiffre de 1990).



**Fig. 7.** Taux de fécondité totaux, régions NUTS 2, 2015.

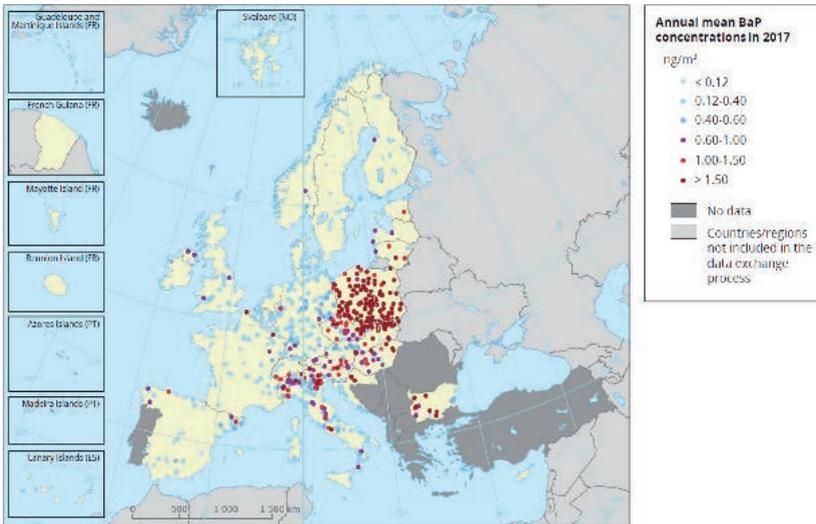


Source : Fihel A. et Okólski M., « Demographic change and challenge » (Évolution démographique et défi), dans : Gorzelak G. (éd.), *Social and Economic... (Développement économique et social...)*, op. cit., pp. 101-132.

La *situation environnementale* représente un autre sujet d'inquiétude dans les PECO. Malgré les progrès substantiels accomplis dans la production et la consommation d'énergie, ainsi que dans la protection de l'environnement, la qualité de l'air est plus que médiocre dans plusieurs régions et localités d'ÉCO (Fig. 8 et 9). L'utilisation massive de systèmes de chauffage individuels alimentés par un charbon de piètre qualité demeure problématique dans plusieurs pays (principalement en Pologne, un pays réticent à adopter d'autres sources d'énergie), ce qui provoque une forte pollution atmosphérique durant la saison froide.

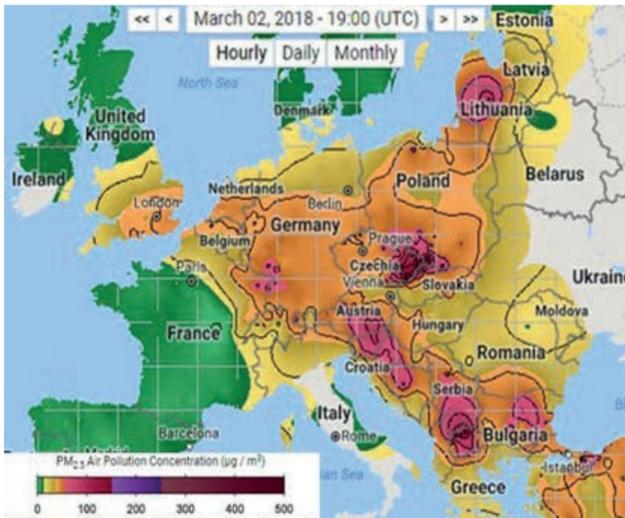


**Fig. 8.** Concentration annuelle de benzo(a)pyrène dans l'UE en 2018.



Source : *Air quality in Europe - 2019 report (Qualité de l'air en Europe - Rapport 2019)*, Agence européenne pour l'environnement, Luxembourg, 2019.

**Fig. 9.** Pollution atmosphérique en Europe au début mars 2018.



Source : <https://www.careouearth.com/air-pollution-in-europe-in-early-spring/>

CENTRALE SOLAIRE, KAUNAS, LITUANIE.



Certains PECO sont encore largement dépendants du charbon, qui est la source d'énergie la plus polluante : cette dépendance frôle 80 % en Pologne et oscille entre 40 et 50 % en Bulgarie et en Tchéquie. Dans les pays baltes, en revanche, la dépendance au charbon est nulle en Lituanie et en Lettonie et pratiquement nulle en Estonie. La plupart des PECO s'en libèrent toutefois progressivement.

En 2020, la Pologne est le seul pays qui n'a pas soutenu l'objectif européen de 2019 visant à la réalisation de la neutralité climatique dans l'Union européenne d'ici 2050. Le passage à une économie verte, qui recourt principalement à l'énergie renouvelable, nécessite encore du temps, du travail et des investissements dans la majorité des PECO. Il peut néanmoins être escompté que ces pays s'attellent à s'approvisionner en sources d'énergie plus propres, et les progrès technologiques dans la production et la consommation d'énergie (par exemple, en remplaçant les anciennes cuisinières par des modèles plus modernes chez les particuliers et en passant au gaz et à l'énergie renouvelable) continueront de favoriser ces changements positifs.

En janvier 2020, la Commission européenne a annoncé le lancement d'un mécanisme pour une transition juste dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et du plan d'investissement pour une Europe durable. Selon les déclarations de la Commission, ce mécanisme fournira un soutien financier (au moins 100 milliards d'euros) et une assistance technique sur mesure pour aider les régions les plus affectées par la transition à effectuer les investissements qui s'imposent<sup>[19]</sup>.

La transition vers un modèle économique plus durable n'est pas utopique. Certaines villes et régions, comme Katowice, en Silésie, ont d'ores et déjà accompli un processus de renouveau et de régénération. Le centre de Katowice, une ancienne ville industrielle, a entièrement changé de visage au cours des dix dernières années et abrite aujourd'hui le Musée de la Silésie, l'orchestre symphonique national de la radio polonaise et un centre des congrès. Les investissements dans le nouvel axe culturel et le développement urbain ont produit des retombées positives sur l'économie locale et sur la ville elle-même, qui est à présent qualifiée de métropole émergente<sup>[20]</sup>. Dans la région tchèque de Karlovy Vary, une coopération s'est nouée entre la station thermale et le tourisme industriel. L'initiative hongroise *VisitFactories* vise à développer les villes post-industrielles, et en Roumanie, plusieurs initiatives révèlent comment d'anciens sites industriels peuvent endosser un rôle nouveau d'atouts dans la promotion de la culture matérielle<sup>[21]</sup>.



**LA POLITIQUE DE  
COHÉSION EN  
EUROPE CENTRALE  
ET ORIENTALE :  
RÔLE ET RÉSULTATS**

# LA POLITIQUE DE COHÉSION EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE : RÔLE ET RÉSULTATS

Dès leurs balbutiements, les politiques régionales modernes ont épousé, dans la plupart de leurs schémas, le principe de l'« équité », et très rarement poursuivi un objectif d'« efficacité ». La politique régionale de l'Union européenne a par ailleurs davantage accordé la priorité au souci d'harmoniser le niveau de développement régional plutôt que de stimuler la croissance d'États membres spécifiques ou de l'UE dans son ensemble, même si, récemment, de nouveaux objectifs, comme la promotion de la compétitivité et l'efficacité des ressources investies, ont été accolés à l'approche « traditionnelle » de l'harmonisation.

L'adhésion à l'Union européenne des PECO (Estonie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Pologne, Hongrie et Slovaquie en 2004, Roumanie et Bulgarie en 2007, et Croatie en 2013) a conféré une nouvelle dimension à leur développement régional et à leurs politiques régionales. Tant sur le plan financier que sur le fond, ces actions ont été totalement asservies ou presque à la politique de cohésion, dont les nouveaux États membres (NEM) sont devenus les principaux bénéficiaires. Malgré la philosophie suprême de cette politique, selon laquelle les régions les moins développées doivent recevoir le plus de fonds, toutefois, la répartition des dotations s'est pour l'essentiel avérée similaire à la répartition de la population dans ces régions – les écarts, sporadiques et minces, avaient tendance à favoriser les régions éloignées moins développées<sup>[22]</sup>. L'objectif d'aplanissement des disparités entre les régions à l'aide de Fonds structurels et de cohésion n'a donc pas toujours été atteint, car les régions moins développées possédaient une capacité d'absorption moindre que les centres urbains. Durant la période suivant immédiatement l'adhésion, les autorités de gestion se focalisaient

**“ L'adhésion à l'Union européenne des PECO a conféré une nouvelle dimension à leur développement régional et à leurs politiques régionales. ”**



sur l'absorption des fonds versés par l'Union européenne, mais ensuite, l'attention s'est déplacée vers le bien-fondé des dépenses, ou en d'autres termes, l'utilisation efficace des ressources en fonction de leur finalité.

L'investissement public était fortement dépendant de l'aide à la cohésion. Durant certaines périodes, cette aide a culminé à 90 % (au Portugal et en Grèce), et dans plusieurs NEM, elle a été maintenue à un niveau compris entre 30 % (Slovénie) et 60 % (Croatie) de l'investissement public total.

De toute évidence, l'adhésion à l'Union européenne a apporté de nombreux avantages pour les structures économiques et institutionnelles des PECO<sup>[23]</sup>. Leur croissance économique globale s'est sans conteste accélérée, ce qui a favorisé leur convergence avec les pays d'Europe occidentale. Il est toutefois possible que cet effet soit principalement le fruit de l'injection de ressources supplémentaires dans l'économie de ces pays (effet dit de la demande). Les effets durables pour l'économie reposant sur une hausse constante de l'efficacité globale de l'économie (c'est-à-dire l'effet de l'offre) restent encore à prouver. Les effets *civilisationnels*, c'est-à-dire les améliorations de l'infrastructure, de la qualité de l'environnement et d'autres aspects de la qualité de vie, sont néanmoins manifestes, et ce constat vaut pour l'écrasante majorité, voire la totalité, des villes et villages des nouveaux États membres.



# COHESION POLICY

L'appartenance à l'Union européenne a également exercé une influence sur certaines caractéristiques systémiques qui façonnent les politiques régionales des PECO. Ainsi, les aspects suivants sont clairement positifs :

- importance accrue de la réflexion stratégique à tous les niveaux territoriaux – national, régional et local, ce qui représente une évolution indispensable pour appliquer le principe de « programmation » de la politique de cohésion ;
- introduction de l'évaluation dans le cycle normal de la programmation, de la mise en œuvre et de l'examen des effets produits par les projets cofinancés par l'UE, et progression constante dans la mise en place d'une « culture de l'évaluation » s'étendant également à d'autres politiques publiques, même sans lien avec les programmes européens ;
- imposition à grande échelle de règles transparentes sur les marchés publics et respect de principes de concurrence, ce qui a réduit la corruption dans le secteur public (sans pour autant l'éliminer entièrement) ;
- renforcement des capacités des administrations territoriales, ce qui a permis une réforme en direction de la décentralisation dans les nouveaux États membres ;
- diffusion de connaissances sur les principes, les règles et les exigences de la politique de cohésion, en ce qui concerne non seulement les procédures, mais aussi les objectifs et les limites des politiques régionales.

LA « STATUE DE LA LIBERTÉ » DEVANT LE  
BÂTIMENT DU PARLEMENT  
À BRATISLAVA.



Cependant, certains effets négatifs ont également été observés :

- subordination des préférences nationales aux exigences des institutions européennes à la fois sur le plan des priorités choisies pour les interventions et des ressources allouées au titre des fonds nationaux complémentaires aux fonds européens pour satisfaire au principe d'« additionnalité », c'est-à-dire la garantie qu'un financement (public et privé) soit mobilisé en sus de l'enveloppe allouée par l'UE ;
- focalisation excessive sur les critères de l'« absorption » et de la « régularité » pour évaluer la qualité de la mise en œuvre des projets cofinancés par l'UE : les capacités ont surtout été renforcées au niveau de l'aptitude à assurer rigoureusement la conformité formelle, procédurale ou opérationnelle aux réglementations et aux exigences de l'UE, en particulier dans le domaine de la gestion et du contrôle financier, parfois au détriment du bien-fondé et de la finalité de l'affectation des fonds européens<sup>[24]</sup>.

Il a été établi dans des recherches<sup>[25]</sup> que les réformes institutionnelles ne sont pas encore tout à fait arrivées à leur terme et que les PECO accusent encore un retard sur l'Europe occidentale quant à leur niveau de gouvernance. Les processus récents de recentralisation, visibles principalement en Hongrie et en Pologne, mais à l'œuvre également en Tchéquie et en Slovaquie, pourraient ébranler l'efficacité de l'élaboration et du déploiement de stratégies innovantes pour le développement régional. Dans une architecture institutionnelle centralisée, il serait difficile (voire impossible) de (re)mettre en place des autorités locales et régionales qui aient la stature d'entités crédibles à même de définir et d'appliquer des stratégies adaptées aux besoins et aux potentiels de leurs territoires respectifs.

PONT VANSU, RIGA. LA CAPITALE  
LETTONE POSSÈDE UNE  
INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT  
MODERNE ET CONCENTRE PLUS  
DE 50 % DU PIB DU PAYS.

# LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : ET APRÈS ?

## LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : ET APRÈS ?

L'avenir du développement régional et des politiques régionales dans les PECO reste plongé dans l'incertitude. Dans la plupart de ces pays, les financements massifs de la politique européenne de cohésion se sont taris, et désormais, l'Union européenne souhaite plutôt privilégier d'autres ambitions (telles que le développement de l'innovation, la lutte contre le changement climatique, la gestion des pressions migratoires ou le renforcement de l'intégration dans la zone euro) à travers les dépenses de son budget, et non plus les objectifs qui étaient primordiaux pour les nouveaux États membres (l'aide aux régions moins développées, la construction d'infrastructures de base ou l'amélioration de l'environnement). Ce glissement tient aux réformes de la politique de cohésion, qui ont dominé les politiques nationales des nouveaux États membres en faveur des régions et, dans une large mesure, ont façonné les processus de développement régional et local.

À l'issue des débats récents, il est apparu que le soutien traditionnel aux régions moins développées pourrait être rogné, tandis que la part du budget total de la politique de cohésion pourrait être sensiblement accrue pour l'innovation, la recherche-développement, les petites et moyennes entreprises, la compétitivité, l'action climatique, le développement de sources d'énergie durables et les mesures d'insertion sociale et de lutte contre la pauvreté. Les réductions dans le budget de la PAC pourraient également porter préjudice aux régions moins développées, dans lesquelles l'agriculture occupe une place relativement importante. Dans ce sillage, les centres urbains les plus puissants des PECO, qui sont les mieux préparés pour l'offre de services à forte intensité de connaissances, pourraient se trouver dans une position encore plus favorable et la nouvelle tendance à l'harmonisation régionale pourrait s'inverser. Les nouvelles priorités de l'UE pourraient par ailleurs susciter une difficulté majeure pour les PECO qui n'ont pas encore réussi à se doter d'une base solide dans la R-D ni de fortes capacités de créer leurs propres innovations et, par conséquent, ne pourraient pas attirer un financement significatif au profit de ces objectifs.

JUILLET 2020, LE CENTRE D'AFFAIRES DE VILNIUS PENDANT LA PANDÉMIE. LA CAPITALE LITUANIENNE EST UNE DESTINATION PHARE POUR LES TECHNOLOGIES FINANCIÈRES.



Le risque existe que les régions les moins développées d'ECO, qui conservent une dépendance à l'égard des transferts de l'Union européenne pour financer une part considérable de leur infrastructure (jusqu'à plus de 10 % du PIB annuel pour certaines de ces régions), ne soient pas suffisamment armées pour supporter la prochaine diminution de ces transferts et la crise démographique qui frappe certaines d'entre elles. Les gouvernements nationaux devront repenser la répartition régionale des fonds alloués par l'UE pour que la croissance économique puisse se poursuivre dans ces régions.

L'analyse qui précède a été effectuée avant l'épidémie de coronavirus. Il est impossible de prévoir à ce jour à quoi ressemblera l'avenir pour l'économie mondiale, l'Union européenne dans son ensemble ou ses États membres individuels. Tous les scénarios restent possibles, mais quoi qu'il arrive, l'UE devra fondamentalement réinventer ses politiques pour les adapter aux nouveaux enjeux et besoins de ses sociétés et de ses économies, qui pourraient bien être encore plus aigus et impérieux. En tout état de cause, il ne peut néanmoins être escompté que les besoins et les intérêts des PECO bénéficient d'une attention aussi prépondérante qu'au lendemain de leur adhésion. Par conséquent, les réserves exprimées quant à l'avenir de ces pays au sein de l'UE devraient peut-être même être accentuées.



**LA FIN  
DE L'HISTOIRE ?**

## LA FIN DE L'HISTOIRE ?

Entre 2004 et 2007, après l'adhésion des PECO à l'UE, un sentiment de « fin de l'histoire » s'est installé. De nombreux habitants de ces pays pensaient que le chemin vers une démocratie mature et une économie de marché efficiente était tout tracé et que les nouveaux États membres ne rencontreraient guère d'embûches pour y parvenir. Cette conviction a été mise à mal une première fois par la crise financière de 2008 à 2010, qui a entraîné une baisse de la production économique allant jusqu'à 20 % dans certains PECO. La crise migratoire de 2015-2016 s'est ensuite ajoutée au tableau, et les hommes politiques populistes en ont profité pour remettre en question les principes de la solidarité européenne, tandis que dans certains pays (spécialement la Hongrie et la Pologne), elle a servi à étayer les tendances à l'affaiblissement de l'État de droit et des fondements de la démocratie libérale délibérative.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette évolution. En lien avec les tendances mondiales, il est notamment postulé que la mondialisation a engendré un sentiment d'insécurité et que les explications simples proposées par les hommes politiques populistes sont plus écoutées que les analyses sophistiquées. Selon ce raisonnement, les PECO obéissent à ces tendances mondiales et la fragilité de leurs institutions démocratiques relativement récentes a pour effet qu'elles ne sont pas outillées pour parer elles-mêmes aux pressions du populisme. D'après d'autres hypothèses<sup>[26]</sup>, les sociétés d'Europe centrale et orientale se sont lassées d'imiter l'Occident ou doutent désormais que les valeurs occidentales leur conviennent. Même si elles ne sont pas arrivées au point de rejeter ces valeurs, ces sociétés pourraient avoir intégré l'idée qu'elles ne correspondront jamais aux normes occidentales et s'en défendent en contestant ces normes. La frustration et les sentiments d'exploitation et d'humiliation pourraient former le terreau de l'acceptation d'un régime autoritaire ou d'une violation des règles de la démocratie. Il est également possible qu'un ressentiment soit né parce que les élites politiques ont partiellement abandonné les notions de « nation » et d'« État-nation », supplantées par le régionalisme et l'eupéanisme<sup>[27]</sup>. Il peut être remarqué qu'à l'occasion de la crise du coronavirus, certains régimes autoritaires d'ECO défient le rôle de l'UE et d'aucuns appellent ouvertement à renforcer les États-nations.

THERMES GELLÉRT, BUDAPEST,  
HONGRIE.



Enfin, le soutien aux attitudes populistes peut se nourrir des sentiments de rejet et d'oubli qui s'insistent parmi les catégories moins éduquées de la population économiquement active, dont les membres ont perdu leur utilité à la suite de la délocalisation des usines dans des pays où les coûts salariaux sont moindres et de la suppression d'emplois liée à l'automatisation et à la robotisation<sup>[28]</sup>.

Jusqu'à un certain point, les études régionales corroborent cette dernière explication, à tout le moins partiellement. D'après certains analystes, la montée du populisme est « *la revanche des régions qui ne comptent pas* »<sup>[29]</sup> ou une réaction à la « rancœur régionale »<sup>[30]</sup>. Le populisme de droite jouit d'un soutien maximal dans les régions qui ont subi une restructuration économique profonde et dans celles que les tendances positives de la transformation ont laissées de côté. En Europe occidentale, cette attitude prévaut principalement dans les centres urbains. En Europe centrale et orientale, par contre, la plupart des grandes villes ont tiré profit de la transformation et, aujourd'hui florissantes, elles résistent aux tendances au démantèlement de la démocratie et à l'instauration d'une forme de pouvoir autocratique. Il ne faut toutefois pas perdre de vue un autre type de « régions qui ne comptent pas » : les régions périphériques les moins développées (les « retardataires »), où ces tendances trouvent un appui indéfectible.

La politique régionale peut-elle relever ces défis ? Les récentes tendances à la convergence territoriale observées dans la majorité des PECO pourraient signifier que les « régions oubliées » espéraient trouver leurs opportunités. Ainsi que cela a été évoqué, les changements à prévoir dans les politiques de l'UE (que l'épidémie actuelle de coronavirus devrait également influencer sensiblement) pourraient toutefois conduire dans la direction opposée. De plus, lier le soutien accordé aux nouveaux États membres au respect de l'État de droit et de la démocratie libérale qui y règne pourrait également aboutir à une diminution de l'aide dans certains pays d'Europe centrale et orientale (même si ces questions sont suspendues pour quelque temps en raison de l'épidémie), ce qui entraverait les possibilités d'accélérer le rattrapage de leurs régions périphériques les moins développées.

**Les récentes tendances à la convergence territoriale observées dans la majorité des PECO pourraient signifier que les « régions oubliées » espéraient trouver leurs opportunités.**

## Notes

- [1] Pour une description plus détaillée des mécanismes macro-économiques de la transformation, voir Orłowski W. M., « Trajectories of the economic transition in Central and Eastern Europe » (Trajectoires de la transition économique en Europe centrale et orientale), dans : Gorzelak G. (éd.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe: Stability and Change after 1990* (Développement économique et social en Europe centrale et orientale : stabilité et changement après 1990), Londres et New York, Routledge, 2020, pp. 11-34.
- [2] Il se produit une « convergence » lorsque les différences entre pays ou régions s'amenuisent, et une « divergence » dans le cas contraire.  
Voir [https://en.wikipedia.org/wiki/Convergence\\_\(economics\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Convergence_(economics)) (en anglais).
- [3] Braudel F., *Grammaire des civilisations*, Paris, Flammarion, 2013.
- [4] Pour en savoir plus sur les divisions historiques de l'ECO, voir Gorzelak G. et Jałowicki B., « European Boundaries: Unity or Division of the Continent? » (Frontières européennes : unité ou division du continent ?), *Regional Studies (Études régionales)*, Vol. 36.4, 2002, pp. 409-419.
- [5] Wallerstein I. M., *Le Système du monde du XV<sup>e</sup> siècle à nos jours - 1. Capitalisme et économie-monde : 1450-1640*, Paris, Flammarion, 1980.
- [6] <https://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb248.html>.
- [7] Szelenyi I., « Urban Development and Regional Management in Eastern Europe » (Développement urbain et gestion régionale en Europe de l'Est), *Theory and Society (Théorie et société)*, Vol. 10, n° 2 (mars 1981), pp. 169-205.
- [8] Swianiewicz P., Local Government: Progress in Decentralisation (Pouvoir local : évolution de la décentralisation), dans : Gorzelak G. (éd.), *Social and Economic... (Développement économique et social...)*, op. cit., pp. 54-74.
- [9] Gorzelak G., Jałowicki B., Kukliński A. et Zienkowski L., *Eastern and Central Europe 2000 - Final Report (L'Europe centrale et orientale en 2000 - Rapport final)*. Luxembourg, Commission européenne, 1994.
- [10] Gorzelak G., « Regional Policies in East-Central Europe » (Politiques régionales en Europe centrale et orientale), dans : Fischer M. et Nijkamp P. (éd.), *Handbook of Regional Science (Guide de science régionale)*, 2<sup>e</sup> édition, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2020.
- [11] Les mesures statistiques de la différenciation sont fortement tributaires de la délimitation des unités territoriales et des mesures de la différenciation. En règle générale, plus les unités sont nombreuses, plus les différences statistiques sont importantes. L'existence de villes-régions accroît également les valeurs des statistiques de la différenciation.
- [12] La nomenclature NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) est un système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'UE.  
Source : Eurostat : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts/background>
- [13] <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>.
- [14] NUTS est l'acronyme de Nomenclature des unités territoriales statistiques.  
Pour plus d'informations à ce sujet, voir sur Eurostat : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts/background>.
- [15] Applca, Ismeri Europa, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Synthesis Report [Évaluation ex post des programmes de la politique de cohésion de 2007 à 2013, l'accent étant mis sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion. Rapport de synthèse]*, Bruxelles, DG REGIO, 2016.

- [16] Williamson J.G., « Regional inequalities and the process of national development » (Inégalités régionales et développement national), *Economic Development and Cultural Change (Développement économique et changement culturel)*, 13: 3-45, 1965.
- [17] Capello R., *Regional economics (Économie régionale)*, Londres et New York, Routledge, 2007.
- [18] Radošević R., Yoruk D.E. et Yoruk E., « Technology upgrading and growth in Central and Eastern Europe » (Mise à niveau technologique et croissance en Europe centrale et orientale), dans : G. Gorzelak (éd.), *Social and Economic... (Développement économique et social...)*, op. cit., pp. 178-204.
- [19] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/fs\\_20\\_39](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/fs_20_39).
- [20] Source : BEI, <https://www.eib.org/fr/press/all/2011-094-poland-eib-supports-redevelopment-of-katowice-city-centre.htm>.
- [21] <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.1320>.
- [22] Applica, Ismeri Europa et WIIW, *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 Co-Financed by ERDF – Financial Implementation of Structural Funds (Évaluation ex post des programmes de la politique de cohésion de 2000 à 2006 cofinancés par le FEDER – Mise en œuvre financière des Fonds structurels)*. Bruxelles, DG REGIO, 2009.
- [23] Les grands projets d'infrastructures cofinancés au titre de la politique de cohésion entre 2007 et 2020 sont représentés sur une carte sur ce site web : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/mapapps/major\\_projects/mpall.html](https://ec.europa.eu/regional_policy/mapapps/major_projects/mpall.html).
- [24] Bachtler J., Mendez C. et Wishlade F., *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform (Politique de cohésion de l'UE et intégration européenne : la dynamique du budget de l'UE et de la réforme de la politique régionale)*, Ashgate, Aldershot, 2013.
- [25] Bachtler J. et Ferry M., « Cohesion Policy in Central and Eastern Europe. Is it fit for purpose? » (La politique de cohésion en Europe centrale et orientale est-elle adéquate ?), dans : Gorzelak G. (éd.), *Social and Economic... (Développement économique et social...)*, op. cit., pp. 313-344.
- [26] Krastev I. et Holmes S., « Explaining Eastern Europe: Imitation and Its Discontents » (Expliquer l'Europe de l'Est : l'imitation et son mécontentement), *Journal of Democracy (Journal de la démocratie)*, juillet 2018.
- [27] Fukuyama F., *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment (Identité : la demande de dignité et la politique de la rancœur)*, Farrar, Straus et Giroux, New York, 2018.
- [28] Fukuyama F., op. cit.
- [29] Rodrigues-Pose A., « The revenge of the places that don't matter (and what to do about it) » [La revanche des régions qui ne comptent pas (et comment y faire face)], *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society (Journal des régions, de l'économie et de la société de Cambridge)*, 11(1), pp. 189-209, 2018.
- [30] Spicer J., « Electoral Systems, Regional Resentment and the Surprising Success of Anglo-American Populism » (Les systèmes électoraux, la rancœur régionale et le succès surprenant du populisme anglo-américain), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society (Journal des régions, de l'économie et de la société de Cambridge)*, 11(1), pp. 15-41, 2018.

## BIOGRAPHIE

Professeur d'économie, **Grzegorz Gorzelak** est spécialisé dans les politiques de développement régional et local et l'élaboration de stratégies. De 1996 à 2016, il a été Directeur du Centre d'études régionales et locales européennes (EUROREG) de l'Université de Varsovie. Il a coordonné plusieurs projets de recherche nationaux et internationaux, parmi lesquels, récemment, le projet ESPON TERCO sur la coopération territoriale et le projet du 7<sup>e</sup> PC « Growth – Innovation – Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe » (Croissance – Innovation – Compétitivité : favoriser la cohésion en Europe centrale et orientale, GRINCOH).

Il a collaboré avec la Banque mondiale, l'OCDE, la DG REGIO de la Commission européenne, plusieurs agences des gouvernements polonais et ukrainien, ainsi que différentes autorités régionales et locales.

G. Gorzelak a publié (en qualité d'auteur et d'éditeur) plus de 60 livres (dont plusieurs en anglais) et plus de 260 articles.

Il est rédacteur en chef d'un magazine scientifique trimestriel intitulé « *Studia Regionalne i Lokalne* » et, par le passé, il a présidé la section polonaise de la Regional Studies Association.





**Banque  
européenne  
d'investissement**

*La banque de l'UE*