

ASPECTS RÉGIONAUX DE LA TRANSITION EN EUROPE DE L'EST ET EN RUSSIE

INTRODUCTION

Bernard HAUDEVILLE* et Xavier RICHEL**

La dimension régionale et spatiale de la transition en Europe Centrale et Orientale, comme dans les pays de l'ex-URSS, apparaît fondamentale. Les démembrements d'États tels que l'URSS, la Yougoslavie ou la Tchécoslovaquie sont intimement liés au mécanisme de transformation des économies et, au-delà, des sociétés concernées. Ils ont contribué à transformer en profondeur la situation économique et politique de cette région du monde. Avec du recul, ils apparaîtront sans doute d'ici quelques années comme les véritables enjeux stratégiques et ont déjà des conséquences sur l'ensemble de l'économie mondiale. En somme, le "grand jeu" ne s'est jamais arrêté et il est reparti de plus belle avec l'effondrement de l'URSS.

Le démantèlement des anciens réseaux d'échanges construits dans le cadre du CAEM a, de son côté, contribué à une réorientation de grande ampleur des flux commerciaux et financiers. En même temps, s'est engagé un processus à travers lequel la localisation des activités est remise en question. De nouveaux déterminants liés à l'attractivité des territoires viennent se surimposer ou se substituer à l'ancienne répartition géographique volontariste des activités et le poids économique des régions en est affecté. Les inégalités augmentent entre régions, entre agglomérations à l'intérieur de chaque État. De nouvelles relations (de concurrence ou de coopération, parfois les deux) s'établissent entre unités territoriales et entre ces unités et les organes centraux.

* CEREFI, Université d'Aix-Marseille.

** CIEH, Université de la Sorbonne nouvelle.

Au cours des douze dernières années un important mouvement de restructurations industrielles, de délocalisation d'activités et de recomposition au niveau des régions s'est développé contribuant à façonner un nouveau paysage industriel, allant de pair avec l'ouverture, les réformes institutionnelles et les négociations avec l'Union européenne conduisant à l'association, puis à l'adhésion des économies les plus avancées en 2004.

La restructuration des entreprises dans les régions peut se rapporter au dilemme suivant : redynamisation d'anciennes industries possédant quelques avantages concurrentiels par le biais de politiques industrielles nationales ou bien entreprises acquises par des repreneurs étrangers injectant d'importants moyens financiers pour mettre à niveau des actifs acquis souvent à bon prix ? C'est plutôt le capital étranger qui a joué un rôle structurant en acquérant les meilleures entreprises souvent à bon prix, en délocalisant des activités dans les anciens pôles industriels, prenant avantage des ressources humaines souvent bien formées et de l'effet district constitué par l'accumulation de compétences ainsi que de la proximité des grands marchés européens. Ainsi, on observe l'émergence d'une grande couronne industrielle avec des centres en Pologne, en Slovaquie et République tchèque, en Hongrie où se développent des industries à haute valeur ajoutée mobilisant les ressources locales et en s'appuyant sur des coûts de facteurs encore relativement faibles par rapport aux coûts salariaux supportés dans les économies de marché développées de l'Ouest. La présence du capital étranger dans les secteurs souvent stratégiques conduit à la création d'externalités positives, notamment dans les régions les plus développées (Ouest de la Hongrie, régions de Bratislava, de Poznan, de Varsovie). La concentration d'activités dans certaines régions ne risque-t-elle pas de se faire au détriment des régions moins développées, notamment dans les pays dont les mutations politiques, institutionnelles et économiques ont été plus tardives ou contrariées au cours de ces dernières années ? L'intégration à l'Union européenne des huit pays les plus avancés ne risque-t-elle pas de rendre encore plus difficile la mise à niveau des pays qui n'ont pas été conviés à rejoindre l'Union dès 2004 ?

Ces aspects ont souvent été relégués au second plan, tant la dimension macroéconomique de la transition a dominé les débats jusqu'à une période récente. Le thème le plus souvent abordé concernant les aspects régionaux a sans conteste été celui de l'éclatement des anciennes unités, vu le plus souvent sous l'angle politique. Au niveau européen, c'est la problématique de l'élargissement qui, depuis longtemps, concentre l'attention. Les conditions, les effets de l'élargissement, tant sur les économies des pays candidats que sur celles des pays membres de l'Union européenne, ont fait l'objet de nombreux travaux souvent accompagnés d'évaluations quantitatives du plus grand intérêt. Nous disposons d'études détaillées des échanges commerciaux effectifs et potentiels avec cette région du monde. Les phénomènes de sous-traitance, de perfectionnement passif, la segmentation des produits et des marchés sur la base de la qualité des produits

permettent désormais de mieux comprendre les enjeux de l'intégration des économies de l'Europe Centrale et Orientale à l'ensemble européen. Les investissements directs étrangers ont aussi fait l'objet d'études détaillées et on commence à avoir des éléments sur les déterminants de leur localisation. Mais il reste de nombreux domaines dans lesquels nos connaissances n'ont que peu, voire pas du tout, progressé, tant la diversité des questions est grande ainsi que la variété des situations et des expériences. Le champ qui reste à explorer est donc particulièrement vaste et riche d'enseignements à venir.

Le présent numéro rassemble un certain nombre de contributions consacrées à certains aspects régionaux de la transition selon différentes approches, allant des systèmes urbains à la région en tant qu'entité à l'intérieur d'un État, puis à l'articulation de ces économies nationales dans un espace régional. Une partie des articles (Hunya et Telegdy, Schrooten, Couderc et Franceschi) a été présentée lors du séminaire sur les aspects régionaux de la transition organisé par l'EACES et l'Université d'Aix-Marseille III à Aix-en-Provence en septembre 2001. Le fil conducteur est, dans chaque contribution, la place accordée à la différenciation de l'espace et à ses implications dans la transformation des économies concernées.

L'article de G. Hunya et A. Telegdy traite des coopérations trans-frontalières entre l'Est de la Hongrie et l'Ouest de la Roumanie. Ces deux régions se situent de façon presque opposée par rapport aux économies nationales dont elles font partie. En effet, la région hongroise se situe en dessous de la moyenne nationale en termes de développement économique et de niveau de vie, tandis que la région roumaine, où existe une importante minorité hongroise, se situe au-dessus des moyennes nationales de la Roumanie. L'écart entre les régions frontalières est donc nettement plus faible que celui qui existe entre les deux économies, qui, pour le produit par tête d'habitant, donne en PPA une valeur 1,8 fois plus élevée pour la Hongrie que pour la Roumanie. L'étude s'appuie sur deux échantillons de 200 firmes chacun, situées de part et d'autre de la frontière. La plupart d'entre elles sont des PME, 78,5 % des firmes hongroises et 82,3 % des firmes roumaines ont moins de 50 employés. Parmi les firmes enquêtées un certain nombre sont à capitaux ou à participation étrangers.

Entre les régions frontalières, il existe d'importants courants d'échanges, ayant du reste rendu nécessaire l'ouverture de nouveaux points de passage. Les flux sont destinés aux régions frontalières, aux deux économies de façon plus générale, et au reste du monde en particulier dans le cas des flux Est-Ouest transitant par la Hongrie à destination de l'Europe Occidentale. Les firmes hongroises sont dans l'ensemble plus exportatrices que leurs homologues roumaines, mais les firmes roumaines qui exportent et qui sont souvent liées à des partenaires occidentaux, font un plus fort pourcentage de leur chiffre d'affaires à l'exportation. Les entreprises hongroises exportent dans la région frontalière plus que les entreprises roumaines. De même, les entreprises

hongroises investissent plutôt dans la région frontalière lorsqu'elles investissent en Roumanie, alors que la réciproque n'est pas vérifiée. Derrière ces nombreuses asymétries, on aura compris que se profile aussi la délicate question du calendrier des adhésions à l'Union européenne, la Hongrie étant considérée aujourd'hui comme la tête de pont des entreprises roumaines en direction de l'UE.

La contribution de B. Haudeville part d'un constat facile à établir et qui est la très médiocre performance des économies en transition de l'Europe de l'Est et de l'ex-URSS depuis le début de ce processus. En effet, sur une période de plus de 10 ans, la croissance de la région atteint à peine 10 %, soit moins de 1 % par an. Certains pays sont loin d'avoir retrouvé les niveaux de départ et partout les inégalités et la pauvreté ont pris des proportions inquiétantes. Bien qu'il ne soit pas pris en compte dans l'article pour des raisons évidentes tenant à la grande différence des situations politiques, l'exemple de l'ex-RDA apporterait un éclairage intéressant. On sait, en effet, que malgré des milliards de DM de transferts, malgré l'unification monétaire et la liberté totale d'établissement pour les individus, donc la création de marchés de facteurs concurrentiels sur l'ensemble de l'économie allemande et européenne, les résultats sont très en deçà des espérances et la situation critique sur le plan de l'emploi en particulier.

Cette lenteur de croissance coïncide avec des difficultés persistantes de balance des paiements. L'ouverture rapide des échanges extérieurs a mis en lumière la faible compétitivité de l'offre de ces pays sur le marché mondial.

Face à cette contrainte extérieure, deux types de stratégies ont été mises en place : la concentration sur l'amont des filières, des produits faiblement élaborés ou à fort contenu en ressources naturelles à travers un phénomène de spécialisation régressive, ou la satellisation par appel massif aux investisseurs étrangers chargés de restructurer et de moderniser les plus belles entreprises. Pratiquement tous les pays ont combiné ces deux options en proportions variables, même si la Russie se rapproche du premier type et la Hongrie du second.

Sortir de ce dilemme inconfortable suppose de pouvoir transformer en profondeur l'appareil de production à partir des ressources technologiques internes de façon à améliorer la qualité et la diversité de l'offre. Or, cette solution apparaît aujourd'hui très compromise en raison de l'inefficacité puis de l'effondrement du système scientifique et technique. Après plus de dix ans de réduction de ses moyens de financement, celui-ci est dans l'incapacité de soutenir les transformations nécessaires.

Le travail de M. Schrooten est consacré à l'épineuse question de la répartition des recettes fiscales et des dépenses publiques entre la Fédération de Russie et les 89 sujets qui la constituent. C'est ce que l'on désigne sous le nom de " fédéralisme fiscal ". On sait que les relations entre la Fédération et les régions

sont passées par différentes étapes au cours desquelles la répartition des ressources et des charges a évolué au gré des circonstances. Les très grandes disparités existant entre les régions quant à leur ressources et à leur poids économique expliquent, sans le justifier, ce traitement différencié. L'auteur a le très grand mérite de nous livrer des estimations claires et complètes de la situation financière de la Fédération et des 89 régions membres de la Fédération de Russie. Elle nous indique aussi les clés de la répartition actuelle des principales recettes fiscales entre le centre et les régions et nous donne des indications sur les mécanismes propres à la fiscalité locale. Ces différents éléments chiffrés devraient faire de ce travail une référence. Enfin, sur un échantillon réduit de 79 entités, l'auteur effectue des tests économétriques simples de différentes hypothèses concernant l'importance des arriérés fiscaux, en valeur absolue et relativement à certaines caractéristiques de la région. Contrairement à ce qui pouvait être escompté, ces arriérés sont fonction du niveau du PNB régional et évoluent dans le même sens. Ils ne peuvent donc constituer un mécanisme de transfert par lequel le centre et les régions riches viendraient en aide aux régions les plus démunies. Un autre résultat intéressant est la relation négative entre le montant relatif des arriérés et la distance de la région par rapport à Moscou. L'image qui ressort est que plus la région est éloignée, moins les arriérés sont tolérés par le système fiscal fédéral. L'auteur avance l'idée du poids politique différentiel des régions en fonction de leur éloignement. Une hypothèse intéressante qu'il conviendra certainement d'examiner de façon plus approfondie.

L'article de M.L. Couderc et V. Franceschi porte sur la reconversion d'un ancien complexe de recherche militaire, l'Institut Vector à Koltsovo. C'est un sujet sur lequel on dispose actuellement de très peu de travaux, ce qui donne à cette contribution un intérêt exceptionnel. On sait que l'immense complexe scientifique hérité de l'époque soviétique connaît, depuis le début de la transition, d'énormes problèmes de restructuration et manque considérablement de moyens, mais on sait finalement assez peu de choses sur les transformations en cours et sur les activités scientifiques et techniques dans la Russie d'aujourd'hui. La partie la plus engagée dans les activités militaires, même si elle n'était pas la moins performante du système, est évidemment celle qui rencontre le plus de difficultés.

Koltsovo est une ancienne ville fermée, ne figurant sur aucune carte, située dans l'Oblast de Novossibirsk près de la cité des sciences d'Akademgorodok. Peuplée de plus de 10 000 habitants, la ville était entièrement organisée autour de l'Institut Vector, consacré à la guerre bactériologique. Le papier nous présente, dans un premier temps l'organisation de ce complexe scientifique, en particulier la répartition spatiale des activités à l'intérieur de l'agglomération. Dans un deuxième temps, les auteurs présentent les principaux éléments de la reconversion de ce système vers des activités civiles et rentables. Celle-ci se réalise à travers la création de nombreuses PME, certaines récupérant des

activités de haute technologie dérivées de l'activité principale antérieure, d'autres consacrées à des activités plus banales. Celles-ci peuvent être des activités de service en lien avec l'activité technologique, de production d'intrants ou encore valoriser certains actifs laissés inoccupés par la transformation du complexe. On passe ainsi de la problématique de la reconversion d'activités de recherches militaires à la problématique de la création d'entreprises dans l'économie russe contemporaine, entreprises de haute technologie, parfois appelées "entreprises spoutnik" ou entreprises plus classiques.

La contribution de M. Mollet et de X. Richet porte sur quelques aspects de la dynamique des IDE dans les économies en transition, en particulier en Hongrie. Alors que l'IDE dans la région est relativement faible au regard des flux globaux d'IDE au niveau mondial, il a joué un rôle important dans le processus de restructuration des entreprises, de la transformation du tissu industriel et, plus généralement, dans celui de la réintégration des économies locales dans l'économie mondiale, notamment dans l'Union européenne. Le succès notable de la Hongrie s'explique selon les auteurs par deux facteurs : la rapidité avec laquelle l'économie hongroise s'est ouverte aux IDE, d'une part, le mode de privatisation des actifs publics via le marché, de l'autre. Il faut souligner ici un double paradoxe : tout d'abord, la décision de vendre les actifs résultait plus d'une volonté du gouvernement hongrois de se désendetter, ensuite, la part des investissements entièrement nouveaux (*greenfields*) a été aussi importante, et même plus importante, que les acquisitions d'entreprises existantes.

Un autre point intéressant à souligner est que l'attractivité par les coûts, qui a motivé les premiers flux d'investissements, a permis de mobiliser, ultérieurement, d'autres ressources, notamment relevant du domaine de l'économie de la connaissance.

L'article s'intéresse ensuite à deux points : les déséquilibres induits par ce type d'investissement au niveau national, d'une part (localisation, entreprises étrangères/domestiques, dynamique de la sous-traitance domestique) et régional : est-ce que les pays arrivant en retard comme la Bulgarie et la Roumanie, "mauvais élèves" de la transition, pourront imiter leur voisin du Nord ?

J. Le Gallo, S. Dall'Erba, Y. Kamarianakis et M. Plotnikova étudient l'évolution des niveaux de productivité du travail pour les régions polonaises, hongroises et tchèques. Ces niveaux de productivité calculés en proportion des niveaux moyens des 15 pays de l'Union européenne sont utilisés comme indicateur des niveaux de développement relatif des régions. Cette évolution est examinée sur la période 1990-2000. Elle est décomposée afin de faire apparaître plusieurs influences. Il y a tout d'abord l'effet de la variation de la structure sectorielle de la production sur la productivité moyenne. Il y a ensuite l'impact de l'écart de productivité lié au territoire qui affecte de façon identique les différents secteurs d'une même région. Il y a enfin l'effet croisé de la structure

sectorielle et du territoire. Au total les évolutions sont assez divergentes, certaines régions réussissant beaucoup mieux que d'autres, comme on pouvait s'y attendre. L'hypothèse d'une convergence rapide vers les niveaux moyens de l'UE n'est pas vérifiée. A quelques exceptions près, dont les régions capitales et certaines régions polonaises, il semble que l'on assiste plutôt à une augmentation des écarts, avec la moyenne de l'UE.

Les contributions rassemblées dans ce numéro apportent donc un éclairage sur un aspect important de la transformation des économies en transition : beaucoup de questions concernant la nature de leur intégration, la capacité de développer des avantages comparatifs, de créer des niches, de créer des dynamiques régionales dans le nouvel environnement concurrentiel subsistent et conduisent les spécialistes et les décideurs à suivre attentivement les trajectoires en cours.