

Ecart régionaux et politiques régionales. L'exemple de la République tchèque et la Slovaquie

« Il faudra se rendre compte qu'un des grands obstacles à l'intégration internationale est justement le fait que tant de pays soient si mal intégrés nationalement » G. Myrdal (1958), p. 67.

Introduction

Avec la mondialisation, les frontières nationales s'estompent et les régions se trouvent placées au premier plan dans le jeu de la concurrence internationale. Cette tendance lourde de l'économie internationale révèle une deuxième tendance restée jusqu'alors inexplorée, à savoir la persistance de fortes disparités régionales mettant à l'épreuve la capacité des pays à maintenir la croissance de leurs économies nationales tout en préservant la cohésion sociale.

L'élargissement de 2004 de l'Union européenne (UE) s'inscrit d'emblée dans le débat régional. De manière plus marquée que pour les élargissements précédents³, l'intégration de dix nouveaux membres (NM) se situant tous à des niveaux de PIB/hab. inférieurs à la moyenne de l'UE, incite à s'interroger sur la nature du processus de rattrapage en cours. Le rattrapage des pays entre-eux ne fait aucun doute et une importante littérature l'atteste tant au niveau de la convergence nominale que de la convergence réelle⁴. Le rattrapage régional (vis-à-vis de la moyenne de l'UE ou vis-à-vis de la moyenne nationale des NM) pose quant-à-lui problème. La convergence nationale se traduit-elle

¹ ahapio@univ-paris1.fr, ROSES

² assen.slim@inalco.fr, ROSES

³ Irlande, Royaume-Uni et Danemark en 1973, Grèce en 1981, Espagne, Portugal en 1986, RDA en 1990, Autriche, Finlande et Suède en 1995.

⁴ La convergence nominale renvoie au critères de Maastricht alors que la convergence réelle porte sur les PIB/hab. Se reporter en particulier à W. Andreff (1997), J. Le Cacheux (1997).

automatiquement par une convergence régionale ? Quels sont les liens entre l'une et l'autre ? La convergence régionale est-elle spontanée ? Existe-t-il des sources de blocage ?

Très peu de recherches économiques abordent la convergence sous cet angle. L'existence de bases de données régionales encore parcellaires (Regio, bases nationales) et l'absence d'un cadre théorique unifié rendent la réflexion des plus ardues. Pour le moment, deux conceptions théoriques de la convergence économique régionale s'affrontent : les approches relevant du cadre néoclassique standard défendant l'idée d'une convergence spontanée et les approches remettant en cause cette hypothèse et cherchant, à l'inverse, les causes de la diversité et les possibilités d'action de l'Etat dans le cadre d'une politique régionale.

Après avoir défini la notion de convergence, présenté les arguments en faveur d'une convergence spontanée et ceux en faveur d'une diversité persistante, la présente étude se propose d'expliquer en quoi l'action de l'Etat s'avère nécessaire en matière de rapprochement régional. La République tchèque et la Slovaquie constituent le terrain d'étude choisi dans la mesure où la question régionale a été au cœur du débat sur la partition et que l'indépendance devait favoriser les phénomènes de rattrapage.

I. LA CONVERGENCE REGIONALE EST-ELLE SPONTANEE ?

A. L'hypothèse néoclassique de la convergence spontanée

Dans l'approche néoclassique standard, le libre jeu du marché induit un rééquilibrage spontané de l'économie et donc un effet de convergence.

Le retour à l'équilibre

En se plaçant délibérément dans le cadre restrictif des hypothèses de l'équilibre général walrasien, il est aisé de mettre en lumière les forces en présence. Partant des hypothèses de la concurrence pure et parfaite (CPP)⁵, deux processus vont se mettre en

⁵ Hypothèses d'atomicité des agents économiques, d'homogénéité des biens, de mobilités des facteurs, de fluidité et de transparence des marchés.

place pour conduire l'économie nationale vers l'équilibre général : le tâtonnement walrasien (qui détermine les prix d'équilibre sur chaque marché) et l'arbitrage en fonction des prix relatifs⁶. Ces deux processus se déroulent simultanément. A l'équilibre, la somme des demandes excédentaires (différence entre la demande et l'offre d'un bien) ne peut être que nulle. En d'autres termes, l'équilibre général walrasien correspond à une liste de prix d'équilibre (un prix pour chaque bien). Pour L. Walras, la convergence vers cet équilibre est spontanée dans la mesure où il est possible, sur chaque marché, de définir une équation d'équilibre qui égalise les offres et les demandes agrégées (le prix d'équilibre étant la valeur qui permet de résoudre cette équation).

Cet équilibre est-il spatial ? Des écarts régionaux durables sont susceptibles d'exister et de se maintenir dans une économie en situation d'équilibre général ?

La convergence selon le modèle de Solow

La notion de convergence développée par R. M. Solow permet de répondre à ces questions sans sortir du cadre des hypothèses néoclassiques⁷. R. M. Solow analyse la convergence « absolue » entre pays ayant des variables structurelles identiques (même taux d'épargne, même taux de croissance démographique, même taux de progrès technique). Cette convergence est un processus de réduction de la dispersion des niveaux de vie et concerne le produit par tête (supposé être égal au capital par tête). La convergence est assurée par le jeu des hypothèses de la CPP et en particulier la mobilité internationale des facteurs de production (et en particulier du capital) : les pays disposant d'un faible stock de capital par tête ont une productivité marginale du capital relativement plus élevée que les pays richement dotés ce qui devrait se traduire par des investissements étrangers (en provenance des pays riches) vers les pays pauvres. De manière automatique, tous les pays convergent vers une croissance d'équilibre (« sentier d'équilibre »). R. M. Solow suppose

2. ⁶ Si le prix relatif du bien 1 diminue par rapport au bien 2, les agents consommeront moins de bien 1 et plus de bien

⁷ R. M. Solow (1956), pp. 65-94.

que toute l'épargne est investie et que la fonction d'investissement ne dépend que du seul taux de rendement du capital (productivité marginale du capital).

Ces différentes caractéristiques de l'approche de la convergence peuvent être « transférées » à notre objet d'étude, à savoir la dynamique régionale⁸. Pour cela il suffit de supposer que les acteurs de la convergence ne sont plus les pays mais bien les régions « structurellement » identiques d'un seul et même pays⁹. La « convergence régionale » s'interprète alors comme le rapprochement des niveaux de PIB régional /hab. du « sentier d'équilibre » national.

Quel est le rythme de la convergence spontanée ? Les réponses successives de R. M. Solow et J. G. Williamson, sans remettre en cause le caractère spontané de la convergence, font ressortir les premières lenteurs et blocages des « forces » du marché.

B. Les lenteurs et blocages de la convergence néoclassique

Il s'agit ici de relâcher certaines hypothèses du cadre néoclassique et en particulier l'existence de « structures » régionales identiques, la diffusion fluide des technologies et la mobilité parfaite des facteurs.

La convergence conditionnelle de Solow

Pour R. M. Solow, la convergence permet d'atteindre un équilibre de « long terme » vers lequel doit tendre le système tout entier. Mais rien n'est dit sur le rythme de cette convergence. On peut concevoir qu'elle puisse être très lente comme très rapide, voire instantanée¹⁰. Dans ses modèles, R. M. Solow suppose qu'il y a, à tout instant, équilibre sur tous les marchés (et non seulement sur le sentier d'équilibre). Toutefois, le raisonnement de R. M. Solow repose sur une condition forte : un processus de convergence ne peut s'enclencher qu'entre régions ayant en commun des « structures identiques ». Or que se passe-t-il en cas de différences desdites « structures » régionales ? Il y aurait

⁸ E. Combe a opéré un transfert de ce type en « important » le concept de convergence de R. M. Solow de l'économie internationale à l'économie industrielle. E. Combe (1997), p. 77.

⁹ La mobilité des facteurs ayant même plus de chance d'être effective entre régions d'un même pays qu'entre différents pays.

convergence non pas vers un sentier d'équilibre, mais vers plusieurs. L'approche de R. M. Solow suggère que chaque groupe de régions structurellement comparables convergera vers son sentier d'équilibre propre. Dans ce cas, des écarts régionaux durables subsisteront à long terme. On le voit, la convergence décrite par R. M. Solow ne saurait être que « conditionnelle » (c'est-à-dire déterminée en amont par les « structures » économiques des régions).

L'hypothèse de Williamson

Sans contester le caractère spontané de la convergence régionale, J. G. Williamson (1965) cherche à montrer que cette dernière s'inscrit dans une temporalité longue : les premières phases du décollage économique national s'accompagnent d'un processus de divergence régionale et ce n'est que dans un second temps qu'un rattrapage (convergence absolue) se produit « spontanément » entre les différentes régions du pays¹¹.

Comment expliquer la dynamique interrégionale présentée par J. G. Williamson ? L'auteur s'intéresse à l'évolution dans le temps des éléments suivants : mobilité de la main d'œuvre, mobilité du capital, liens interrégionaux (dont diffusion du progrès technique), politique gouvernementale.

Le renforcement du taux de croissance national, en général du à l'apparition d'un nombre limité de « pôle de croissance »¹², donne le point de départ simultanément du décollage économique du pays et de la divergence régionale. Ces pôles attirent logiquement capitaux et main d'œuvre. Par ailleurs, l'absence de liens interrégionaux dans les premières phases du développement économique réduit « la diffusion des technologies, des progrès sociaux et des multiplicateurs de revenus »¹³. Enfin, le gouvernement est tenté de maximiser le développement national en favorisant massivement les pôles de croissance. Toutefois, avec le temps, les écarts régionaux vont spontanément se réduire.

¹⁰ B. Guerrien (1986), p. 294.

¹¹ J. G. Williamson (1965), pp. 9-10.

¹² Par référence aux travaux de F. Perroux (1955) sur les pôles de croissance et de Hirshman (1958) sur la notion de polarisation.

J. G. Williamson explique ce phénomène en mobilisant des arguments très proches de ceux développés par R. M. Solow¹⁴. En effet, avec le temps la productivité marginale des facteurs diminue dans les régions où ces derniers sont fortement concentrés (pôles de croissance initiaux) alors que dans le même temps la mobilité des facteurs et la diffusion du progrès technique tendent à s'améliorer. Les facteurs et les innovations technologiques « migrent » vers les régions les plus pauvres et soutiennent ainsi l'apparition de nouveaux pôles de croissance. Enfin, le gouvernement national met en place (pour des raisons de cohésion sociale, de recherche de stabilité du développement économique) une politique comportant un volet redistributif en faveur de régions les plus en retard et un volet visant à améliorer la mobilité des facteurs.

L'approche de J. G. Williamson innove par rapport à celle de R. M. Solow car il apparaît que : la convergence est un processus spontané mais s'inscrivant dans une temporalité longue (l'auteur étudie des séries statistiques allant de 40 à 120 ans selon les pays) ; La mobilité des facteurs et la diffusion interrégionale du progrès technique ne sont pas parfaitement assurés à tout instant ; La politique régionale apparaît comme un levier d'action complémentaire à ceux du marché. La convergence se mesure par un indicateur de dispersion du type :

$$V_w = \sqrt{\frac{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \frac{f_i}{n}}{\bar{y}}}$$

Avec :

f_i = population de la région i

n = population nationale

y_i = revenu par hab. de la région i

y = revenu national par hab.

C. Les causes de la diversité

Plusieurs arguments appuient l'idée d'une persistance durable la diversité régionale malgré l'action des « forces » du marché décrite précédemment. Nous retiendrons les

¹³ J. G. Williamson (1965), p. 7.

¹⁴ bien que ce dernier ne soit cité à aucun moment dans les travaux de J. G. Williamson.

arguments suivants : les déterminants de l'investissement, l'inertie de la main d'œuvre, les économies d'échelle externes, l'absorption du progrès technique et les coûts de transport

Le dépassement des hypothèses néoclassiques

Dans l'approche de R. M. Solow, la fonction d'investissement dépend de la seule productivité marginale du capital¹⁵. Mais que se passerait-il si les investisseurs tenaient compte d'autres critères ? G. Grangeas (1997), par exemple, introduit une variable d'aversion pour le risque dans la fonction d'investissement du modèle de R. M. Solow et constate que toute l'épargne n'est pas toujours investie dans les régions pauvres (à forte productivité marginale du capital) et que l'économie reste durablement déséquilibrée¹⁶.

La mobilité du travail n'est jamais « parfaite » comme le laisse entendre J. G. Williamson. Le facteur travail est caractérisé par une double inertie : inertie sectorielle d'abord avec des coûts d'apprentissage et de requalification d'autant plus élevés que les « cloisonnements sociaux » sont forts et la « structure de classes » marquée (G. Myrdal, 1958, p. 249 et p. 253), inertie géographique ensuite liée aux coûts de déplacement mais aussi à des considérations culturelles, historiques et sociologiques.

Les économies d'échelle externes sont liées à l'environnement immédiat des entreprises : elles sont plus marquées dans les pôles de croissance. En agissant de manière « négative »¹⁷ (sur-concentration de l'espace, engorgement des transports), elles accélèrent la migration du capital vers les régions pauvres (et contribue ainsi à l'émergence de nouveaux pôles de croissance). Mais dans le cas inverse, en agissant de manière « positive » (liens facilités avec les autres entreprises, accès facilité au marché, infrastructures modernes) elles renforcent les rendements d'échelle internes des entreprises et n'incitent pas à la migration des capitaux vers d'autres régions¹⁸.

¹⁵ Les investisseurs prennent leurs décisions au regard d'un seul critère exclusif : la rémunération du capital.

¹⁶ Si les agents continuent d'investir, par prudence, une partie de l'épargne dans les régions les plus riches, il n'y aura aucune chance de voir les régions converger vers leur sentier d'équilibre commun. Dans le cas extrême où toute l'épargne fuirait des régions pauvres vers les régions riches, une divergence significative devrait se manifester. G. Grangeas (1997), pp. 29-31.

¹⁷ On parle alors de « déséconomies d'échelle externe ».

¹⁸ Martin (1998), p. 26.

Quant au progrès technique, même si sa propagation (géographique et intersectorielle) est rapide, rien ne garantit que les fonctions régionales de production « absorbent » de manière identique et optimale les nouvelles technologies, ce qui se traduira par des résultats aléatoires en matière de gains de productivité.

Enfin l'existence de coûts fixes de transports détermine durablement la localisation, la dynamique d'agglomération pouvant dans certains cas devenir « auto-entretenu » (Commissariat général au Plan, 1999, p. 12).

La nécessaire mise en place d'une politique régionale

Totalement absentes des modèles de R. M. Solow (selon lequel l'intensité de la convergence est d'autant plus forte que les écarts régionaux initiaux sont importants), les conditions initiales constituent le dénominateur commun des analyses critiques de la théorie néoclassique de la convergence. L'introduction des conditions initiales et la prise en compte de leur effet inertiel, cumulatif et « path-dependent » s'opposent aux raisonnements en termes de convergence spontanée. Il apparaît en définitive, au regard de la liste non-exhaustive d'arguments présentés ci-dessus, que la convergence régionale n'est jamais spontanée et que, de plus, les mécanismes de marché peuvent conduire durablement et de manière persistante à une inégalité de répartition des activités et de la richesse entre les régions. Face à la défaillance des « forces de marchés » due aux effets inertiels des conditions initiales, l'Etat apparaît comme le seul acteur capable d'enclencher un véritable processus de rattrapage en privilégiant les régions les plus défavorisées. Cependant, il est néanmoins possible que l'intervention des pouvoirs publics soit elle-même contrainte par des effets de sentier et ne puisse infléchir les trajectoires nationales (soit que les priorités du gouvernement se situent ailleurs, soit que les politiques nationales doivent répondre à une contrainte extérieure pesante). Dans ce cas, l'hypothèse de J. G. Williamson peut être

revisitée. En effet, le renversement de tendance que décrit l'auteur ¹⁹ s'explique plus par une volonté politique que par un ajustement spontané sur le long terme.

Face aux limites des phénomènes de convergence, quels ont été les choix, en matière de politique régionale, de la République tchèque et de la Slovaquie ? C'est à cette question que tente de répondre la seconde partie.

II. QUELLE POLITIQUE REGIONALE EN REPUBLIQUE TCHEQUE ET EN SLOVAQUIE ?

Parce que des déséquilibres régionaux persistent en République tchèque et en Slovaquie, il nous a semblé important de revenir sur l'évolution des disparités dans le temps, de comprendre les effets des différents chocs subits par les deux pays (Transition, Partition et Intégration à l'Union européenne) et d'expliquer les difficultés des politiques régionales à gérer ses déséquilibres.

A. Histoire des déséquilibres régionaux en République tchèque et Slovaquie

Au sein de la Tchécoslovaquie, les déséquilibres existants entre la République tchèque et la Slovaquie ont occulté les divergences interrégionales.

Des Ecart régionaux au sein de la Tchécoslovaquie

Au sein de la Fédération, une forte disparité régionale existait entre la République tchèque et la Slovaquie provenant de la diversité des héritages et du décalage chronologique de "la modernisation"²⁰ des deux régions. Le secteur industriel de la République tchèque était plus ancien et plus développé que celui de la Slovaquie où l'agriculture occupait une place encore importante.

Sous la période communiste un certain rattrapage a eu lieu. Aidée par des transferts budgétaires fédéraux importants et par l'implantation de nombreux complexes de production sur son territoire²¹, la Slovaquie a connu, entre 1948 et 1989, l'essor de son

¹⁹ Passage d'une politique régionale favorisant les régions les plus développées dans une logique de croissance à court terme à une politique privilégiant une logique d'équité et de développement à long terme (voir « L'hypothèse de Williamson », p. 3).

²⁰ Pour reprendre le terme de Rupnik (1999).

²¹ Parce qu'ils étaient plus à l'Est de la fédération, les territoires slovaques représentaient un lieu stratégiquement plus retranché pour l'implantation de grands complexes industriels spécialisés dans l'armement.

industrie et l'amélioration de sa contribution à la production nationale (Tableau 1, p. 19). Mais cette convergence apparente vient aussi du fait, côté tchèque, que la production avait été perturbée par la désorganisation des régions des Sudètes après le départ des populations allemandes au sortir de la seconde guerre mondiale. Cependant, le rattrapage enregistré n'a pas comblé les différences entre les deux pays (niveau de production, entrée d'IDE, poids de la ruralité, etc. - Tableau 2, p. 19 et Tableau 3, p. 19). A l'inverse, la Slovaquie, essentiellement industrialisée sous la période communiste a été plus sévèrement touchée par les réformes. La récession du PIB (Figure 1, p. 19) et l'augmentation du taux de chômage (Figure 2, p. 20) dans cette partie de la Fédération reposait principalement sur la réduction de la production d'armement demandée par le gouvernement fédéral.

Partition et accentuation des déséquilibres régionaux

Malgré la partition et les enjeux qu'elles représentaient pour les deux pays, l'évolution économique depuis l'indépendance ne leur a pas permis de gommer les déséquilibres internes régionaux. A l'inverse, elle a même contribué à l'apparition de nouvelles régions désavantagées, les régions frontalières devenant périphériques. Certaines localités du fait du rétablissement des frontières ont été privées de leur centre économique ; c'est le cas notamment de Cadca (SK) coupée du bassin d'Ostrava-Karvina (CZ)²². D'autres ont vu leur population réduite et descendre en deçà du seuil assurant la rentabilité des services locaux ou incitant à la création d'activité. Une certaine instabilité est également apparue aux frontières du fait d'une absence de découpage clair dans les premières années.

La transition et la réapparition des coûts de transactions

La politique régionale sous le communisme avait deux particularités. En raison de l'absence de marché, le développement régional dépendait essentiellement des objectifs de la planification centrale et de l'implantation de grands centres industriels sur le territoire.

²² OCDE (1996), p. 66-67.

Leur localisation, même si elle n'était pas toujours dénuée de sens (proximité des bassins d'emploi, des matières premières, du marché soviétique...) répondait plus à une logique politique et à une stratégie militaire qu'à une logique économique stricte. Pour compenser, les transports étaient subventionnés pour ne léser aucune zone et leur assurer un développement équitable.

La fin du système socialiste qui eut pour effet de suspendre les subventions a, du même coup, réintroduit des coûts de transports. De ce fait, certaines régions ont subi triplement l'impact de la transition (obsolescence de leur production, hausse des prix de l'énergie dont elles étaient fortement consommatrices et augmentation des coûts d'accès au marché national et international). Fort heureusement, des régions ont su, malgré tout, dégager de nouveaux potentiels de croissance.

B. Les déséquilibres régionaux aujourd'hui²³

Bien que les discussions sur les écarts régionaux se focalisaient entre les deux parties de la Tchécoslovaquie, des différences existaient également au sein des deux pays. Depuis, le rattrapage des économies nationales vis-à-vis des pays membres de l'UE n'a pas suffi à réduire les écarts existants entre les régions. Alors qu'auparavant, les déséquilibres opposaient les zones rurales aux zones industrielles, avec la transition, de nouveaux découpages sont apparus. En République tchèque et en Slovaquie, et c'est leur particularité vis-à-vis des autres PECO (Grasland, 2004), les inégalités opposent la capitale d'un côté et les autres régions d'un autre côté (Figure 5, p.21)²⁴.

Prague et Bratislava ont été privilégiées par leur position de capitale et par leur proximité de l'Union européenne. Les capitales de République tchèque et de Slovaquie sont les deux seules régions qui ne pourront prétendre aux fonds structurels de l'objectif 1 de la politique régionale européenne dans la mesure où le PIB par habitant des régions

²³ Faute de réception des données statistiques à temps, il nous est malheureusement impossible d'évaluer l'évolution des disparités régionales depuis 1989. Seul un bilan actuel, nous est possible.

²⁴ Sur le graphique, on observe qu'en terme de PIB/hab., les points les plus hauts qui représentent les régions capitales sont très éloignés des autres régions, relativement proches les unes des autres à l'inverse.

dépasse 75% de la moyenne européenne à 25 (111,7% pour Bratislava et 148,6% pour Prague)²⁵. Le taux de chômage y est également très faible. Cependant, en contrepartie de leur succès, les infrastructures de Bratislava, mais plus fortement de Prague, sont saturées sous l'afflux d'un trop plein de touristes, de population des autres régions et de circulation.

Néanmoins, le développement des régions capitales s'oppose à la situation du reste du pays. En termes de PIB par habitant, en République tchèque, aucune région mis à part Prague ne dépasse la moyenne nationale, en Slovaquie, une seule y parvient, la région de Trnava qui entoure la capitale (Tableau 5, p. 21) ; en termes de chômage, la situation est plus disparate (Figure 6, p. 21 et Tableau 4, p. 21). Certaines régions cumulent les deux inconvénients : - les zones rurales et les régions pauvres auparavant, comme la région de Nitra en Slovaquie, qui n'ont pas su trouver les moyens de se développer (manque d'information, de connaissance marketing, exode de la main-d'œuvre, etc.) ; les régions enclavées, comme c'est le cas, en Slovaquie, de Presov que les Tatras empêchent de profiter de sa frontière avec la Pologne et de Banska Bystrica où le relief accidenté enclave les districts ; - les régions fortement peuplées et peu dynamiques (Presov en Slovaquie et Ostrava en République tchèque) ; - les régions les plus à l'Est (Presov en Slovaquie et Ostrava en République tchèque) ; - les régions à forte minorité ethnique, comme c'est le cas des régions du sud de la Slovaquie et du district de Most dans la région de Usti Nad Labem au nord de la République tchèque qui malgré sa proximité de l'Allemagne et des axes de communications ne parvient pas à trouver un second souffle.

Mais certaines régions ont réussi à tirer leur épingle du jeu. Certaines souffrent moins fortement du chômage : - les régions qui ont développé une autre production que la production industrielle : le papier dans la région de Zilina en Slovaquie, le textile à Trencin en Slovaquie, le tourisme thermal à Karlovy Vary en République tchèque ; - les régions à forte spécialisation industrielle mais qui ont su s'adapter, comme les usines d'armement

²⁵ Source : Eurostat.

dans la région de Zilina en Slovaquie réaffectées à l'industrie civile. D'autres sont relativement riches : - les régions comportant une grosse agglomération, comme c'est le cas de Kosice en Slovaquie qui est la deuxième grande ville du pays et dont le dynamisme est relativement important bien que son industrie sidérurgique en reconversion manque de soutenir l'emploi ; - les régions peuplées et dynamique comme celle de Brno en République tchèque ; - les régions profitant d'une frontière dynamique (Trencin en Slovaquie à la frontière tchèque). D'autres encore cumulent les deux avantages : - les régions proches de la capitale qui profitent de leur dynamisme comme Trnava en Slovaquie et la Bohême centrale en République tchèque choisies toutes deux récemment par le groupe automobile français PSA pour l'implantation de centre de construction d'automobiles ; - les régions aux frontières dynamiques (Plzen en République tchèque à la frontière allemande).

Par ailleurs, les régions slovaques tardent à rattraper leur retard sur les régions tchèques ; dans les tableaux comparatifs des PIB/habitant et des taux de chômage (Tableau 4 et Tableau 5, p.21), les régions slovaques sont en queue de peloton.

C. Ajustement par le marché ou intervention publique : des politiques régionales différenciées en République tchèque et en Slovaquie

La transition, la partition et la préparation de l'intégration à l'UE ont eu un impact économique important sur les régions, fonction des conditions initiales qui leur étaient propres, mais aussi en raison de la priorité donnée aux déséquilibres régionaux et aux politiques mises en place nationalement.

Le rétablissement du marché et les limites de l'ajustement

Face aux déséquilibres régionaux, aucun des mécanismes de marché n'a eu un rôle rééquilibrant. En ce qui concerne la mobilité, dans un premier temps, elle a contribué à engorger les capitales au détriment des régions pauvres, alors que dans un second temps, la saturation rapide des marchés du logement et l'arrêt des subventions des coûts de constructions ont limité de nouvelles possibilités de mobilité.

Depuis 1993, les flux annuels d'investissements directs étrangers (IDE) ont été significativement plus faibles en Slovaquie qu'en République tchèque (Figure 3, p.20). Des facteurs de nature politique expliquent pour une grande part cette situation. De ce fait, l'impact positif de l'ouverture internationale et les transferts de technologies ont été relativement plus lents à se propager en Slovaquie qu'en République tchèque. Quoiqu'il en soit, les IDE ont systématiquement été concentrés dans les grandes agglomérations tchèques et slovaques (capitales en tête) et les régions avoisinantes creusant d'autant le fossé avec les régions les plus pauvres (ces dernières manquant d'expérience quant à la compréhension du comportement des investisseurs étrangers et à la mise en valeur des potentiels régionaux).

Enfin, l'effet de propagation des pôles de croissance a été limité aux régions proches des capitales, ne s'étendant que très peu au reste des deux pays. Les effets d'engorgement n'ont que peu renforcé l'attrait des autres zones et n'ont pas permis l'émergence de nouveaux pôles attractifs.

Pour compenser, les deux pays ont fait des choix opposés en matière de politique régionale jusqu'en 1998, année à partir de laquelle ils ont *de facto* adopté des positions inversées par rapport à la période précédente.

Les politiques régionales nationales jusqu'en 1998

Dans les deux régions, lors des premières années de la transition, une politique régionale a été difficile à mettre en place, d'une part pour des raisons relevant des conditions initiales et d'autre part en raison de l'attitude plus ou moins favorable des gouvernements.

Plusieurs facteurs, parmi les conditions initiales, expliquent les difficultés à mettre en place une politique régionale. Une première explication fait référence à l'héritage tchécoslovaque (absence de politique régionale fédérale et conception différente des moyens de traiter les problèmes régionaux selon les pays, importance donnée aux

différences République tchèque/Slovaquie au détriment des écarts régionaux internes aux pays)²⁶. Une seconde explication s'apparente à la question de la décentralisation et de l'absence de régions administratives qui avaient été abolies à la sortie du communisme et qui n'ont pas été remises en place par crainte d'un dualisme des régions (Bohême contre Moravie en République tchèque et revendication des régions du sud à fortes minorités hongroises en Slovaquie) affaiblissant les pouvoirs centraux. De plus, il était difficile de définir une nouvelle répartition des compétences entre secteur public central ou local et les entreprises²⁷ et de repérer les déséquilibres à traiter en priorité tant les difficultés lors des premières années de transition étaient importantes.

Pour ce qui est des causes propres à chaque pays, la République tchèque, bénéficiant d'une situation favorable (denses infrastructures de transport, faible chômage, afflux des IDE), n'a pas été contrainte de mettre en place une politique régionale. Cependant, lors de cette première période, le gouvernement a eu une attitude paradoxale. D'un côté, pour montrer la détermination du pays à établir une économie de marché, le gouvernement défendait le *laissez faire* des mécanismes de marché et attendait qu'un rattrapage spontané ait lieu de lui-même. La volonté de limiter le déficit budgétaire comme demandé par les organisations internationales lui défendait de mettre en place de politique de redistributive. D'un autre côté, l'Etat intervenait en maintenant une « contrainte budgétaire molle » sur les entreprises autorisant voire en encourageant l'endettement et l'insolvabilité de ces dernières ; et pour cette raison, il était impossible déterminer ni l'ampleur des problèmes régionaux, ni les potentiels de croissance des régions.

Côté slovaque, les conditions initiales étant plus défavorables et le gouvernement ayant promis de supprimer les écarts de niveau de vie et de limiter les conséquences des restructurations dans les zones les plus défavorisées, les prémices d'une politique

²⁶ Ce qui expliquent que l'évaluation des problèmes régionaux et la mise en place de politiques régionales aient été beaucoup plus lent en République tchèque et en Slovaquie qu'en Pologne et Hongrie [OCDE 1996, p.162], alors que pourtant les deux pays bénéficiaient de conditions budgétaires plus favorables.

régionales ont vu le jour. A l'opposé de la République tchèque, la conception d'un Etat interventionniste persistait et la stabilité budgétaire n'étant pas la priorité, une politique redistributive était possible. De même, le gouvernement a protégé les industries et la production nationale par le biais de taxes sur les importations (ce qui correspond au processus décrit par J. G. Williamson). Cependant, compte tenu du manque de facteurs de croissance (faiblesse des infrastructures, pôle de croissance à la production obsolète, etc.), d'une topologie accidentée, d'une faible ouverture sur l'UE et d'un afflux limité de capitaux étrangers, les effets de rattrapage (international et inter-régional) ont été limités.

Les politiques régionales depuis 1998

L'attitude des deux pays s'est inversée. Côté tchèque, le renouvellement gouvernemental qui suivit les élections de 1998 et le départ de V. Klaus a permis la mise en place d'une politique moins libérale. Les privatisations ont été achevées et la contrainte budgétaire des entreprises a été resserrée mais le gouvernement a entrepris une plus forte politique de redistribution, au détriment de l'équilibre du solde des finances publiques (Figure 4, p. 20).

Côté slovaque, inversement, le gouvernement suit une politique plus restrictive. Depuis les élections de 1998, l'attitude du gouvernement face aux réformes a changé et l'intégration à l'UE est devenue la priorité. Suite à l'isolement imposé au pays jusqu'en 2000, à la fois par l'UE et par les investisseurs étrangers, le gouvernement a décidé de tout faire pour respecter au plus vite les critères imposés par l'UE (stabilité démocratique, mise en place d'une économie de marché et respect aux plus vite des critères de Maastricht) de manière à donner une image favorable du pays. L'arrêt des subventions et la mise en place d'une politique budgétaire restrictive a efficacement réduit le déficit public (Figure 4, p.20) et a limité, dans le même temps, les moyens accordés à la politique régionale. De plus, la priorité a été donnée à la croissance nationale et au rattrapage du pays dans sa totalité.

²⁷ Sur les bases du communisme, on pensait au départ que l'assistance chômage et le recyclage des déchets

Au final, il paraît que la politique régionale mise en place a été fortement influencée par la question budgétaire qui s'est posé en confluent d'un dilemme entre limiter les tensions internes (notamment visibles par les écarts entre les régions) et répondre à la contrainte extérieure qui pesait plus ou moins fortement selon les pays. A ce propos, on peut remarquer que l'attitude de l'UE a été contradictoire, proposant les outils institutionnels permettant la mise en place d'une politique régionale tout en préconisant une discipline financière rigoureuse. En effet, dans les deux pays, il est possible de remarquer que c'est depuis le début des négociations pour la reprise de l'acquis communautaire que les pays ont réalisé le plus d'effort en terme de politique régionale (Chapitre 21 de l'acquis) : découpage territorial en NUTS (Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques) nécessaire à l'élaboration de données statistiques à la base de la politique régionale européenne, mise en place de régions décentralisées, renforcement des institutions visant à mieux répartir, contrôler et évaluer les projets et l'utilisation des fonds, création d'organismes indépendants en charge de la politique régionale et constitution d'un Plan national de développement régional pluriannuel. Cependant, parce qu'il existe une opposition entre convergence réelle et convergence nominale, de trop fortes restrictions budgétaires peuvent limiter le rattrapage de certaines régions. Or, tout au long du processus de transition, une forte orthodoxie budgétaire a été demandée aux PECO. Elle est d'autant plus importante qu'elle est définie par les critères de Maastricht que les pays devront satisfaire pour entrer dans la seconde phase d'intégration, à savoir l'UEM. Même si les délais d'intégration ne sont pas définis pour le moment et que les critères n'étaient pas des conditions strictes à l'adhésion en elle-même, les efforts réalisés par les gouvernements pour s'en approcher étaient un gage de stabilité pour les observateurs internationaux et renforçaient les chances de faire partie de la première vague d'adhésion. La contrainte a été particulièrement forte pour la Slovaquie à partir de 1998, alors qu'elle a été relâchée en

République tchèque à cette époque.

Conclusion

L'analyse de la République tchèque et de la Slovaquie nous a permis de vérifier les conclusions de notre première partie. Contrairement à la convergence spontanée décrite par R. M. Solow et J. G. Williamson, une diversité des performances économiques peut durablement exister au sein des pays, entre leurs régions. L'amélioration de la situation macroéconomique globale des économies nationales tout au long du processus de transition s'est accompagnée d'un renforcement des disparités régionales. En République tchèque comme en Slovaquie, elles opposent les capitales au reste des pays. Deux explications peuvent être avancées. D'une part, les mécanismes de marché, que le processus de transition a permis de réintroduire, ont participé à la polarisation du développement plus qu'ils n'ont permis un rééquilibrage. D'autre part, les politiques régionales n'ont pas réussi à inverser la tendance, soit que les conditions initiales n'ont pas facilité leur mise en place, soit que les gouvernements ont dû se limiter pour des raisons budgétaires.

L'UE a eu, à ce sujet, une attitude paradoxale à la fois de donner les repères institutionnels pour la mise en place d'une politique régionale et de priver des moyens financiers nécessaires. Dans le cas de la Slovaquie, il semble que, concentré sur le rétablissement de l'équilibre public, le gouvernement laisse les problèmes régionaux à la responsabilité des Fonds structurels européen (FSE). Cependant, dans la mesure où la vocation de la politique régionale européenne n'est pas d'être le substitut des politiques régionales nationales, comment les déséquilibres régionaux pourront-ils être résorbés ?

ANNEXES

Les déséquilibres au sein de la Tchécoslovaquie

Tableau 1 : Poids de la Slovaquie au sein de la fédération

	1918	1937	1948	1989	1992
Produit matériel net (NMP)	12%	12%	19,2%	30,4%	28%

* PIB (pour 1992)

Source : Krovak J. [1993]

Tableau 2 : Données de base sur la position initiale des deux républiques au sein de la fédération en 1992.

	Bohême-Moravie	Slovaquie
Part du PIB	72%	28%
Part des IDE	92%	8%
Taux de chômage	2,6%	10,4%

Source : Krovak J. [1993]

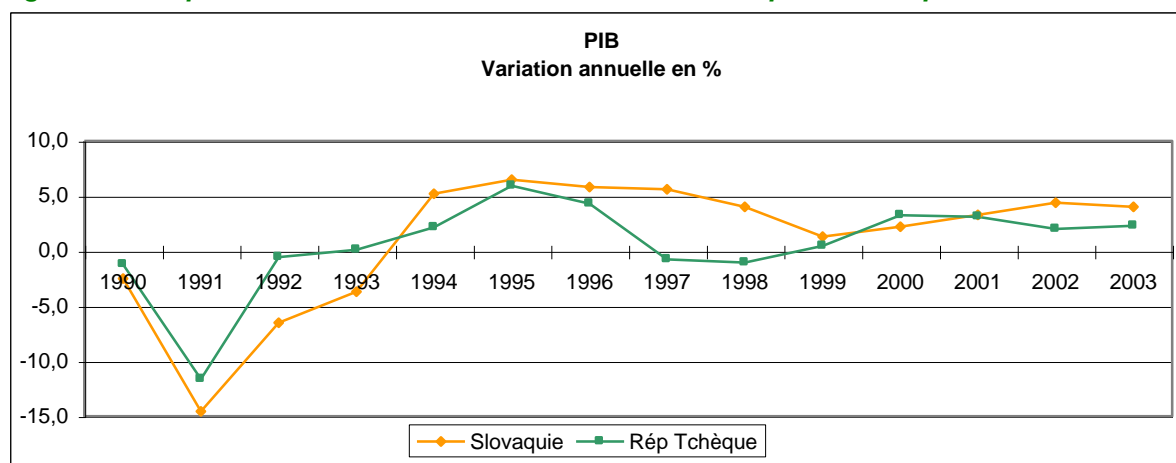
Tableau 3 : Place de l'agriculture dans les deux républiques au sein de la fédération.

	Bohême-Moravie	Slovaquie
Part du secteur agricole dans le PIB en 1989*	6	9
Part du secteur agricole dans l'emploi en 1989*	9	12
Urbanisation (% de la population) en 1990**	65%	57%

Source : * M-C. Maurell [2003], ** De Melo, Denizer, Gelb & Tenev [1997]

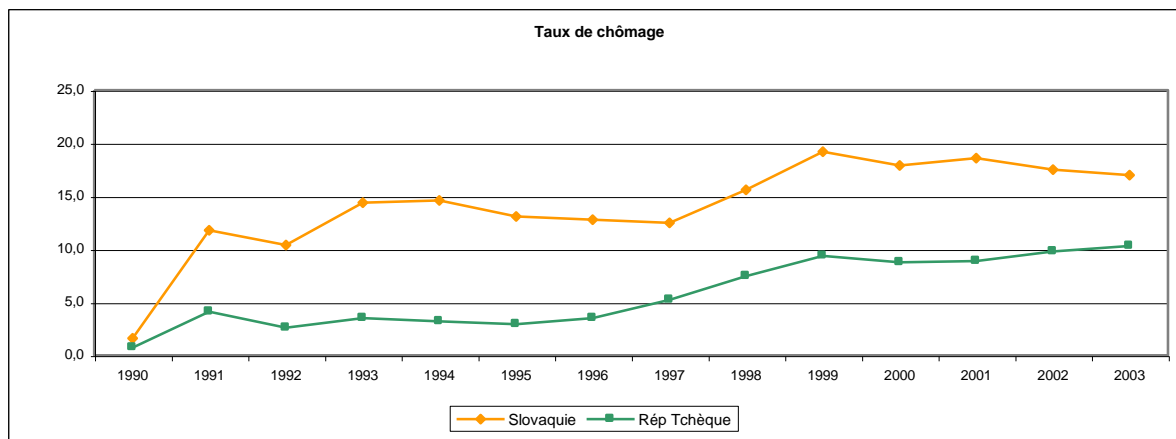
Comparaison des indicateurs macro-économiques des deux pays :

Figure 1 : Comparaison des Taux de croissance du PIB tchèque et slovaque.



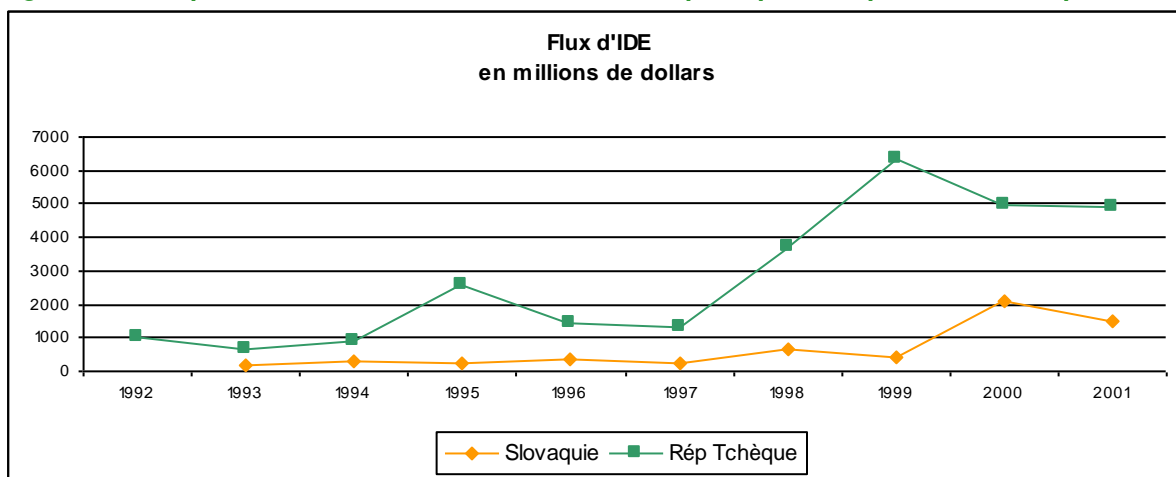
Source : WIW.

Figure 2 : Comparaison des Taux de chômage tchèque et slovaque.



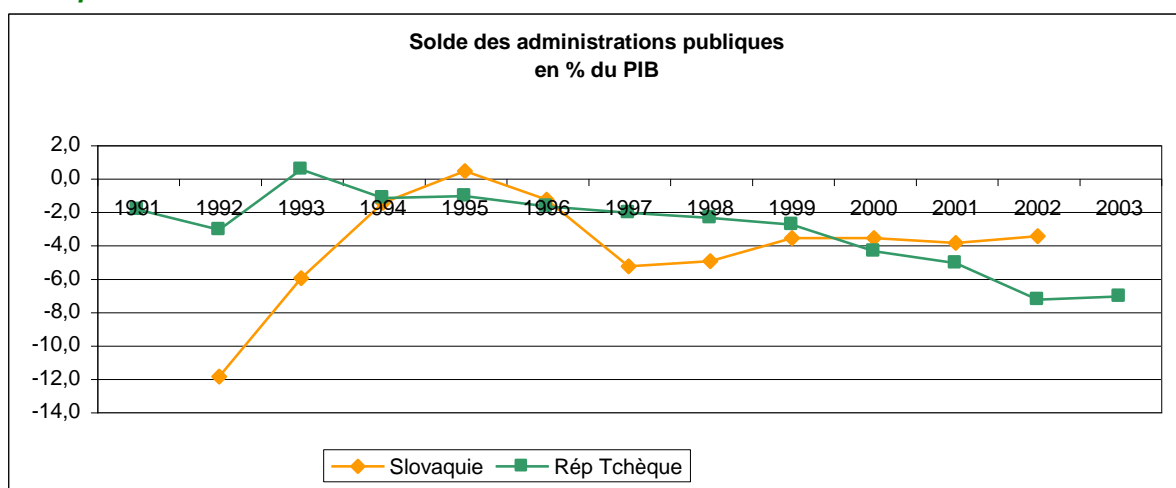
Source : WIIW.

Figure 3 : Comparaison des Flux d'IDE entrants en République tchèque et en Slovaquie.



Source : WIIW.

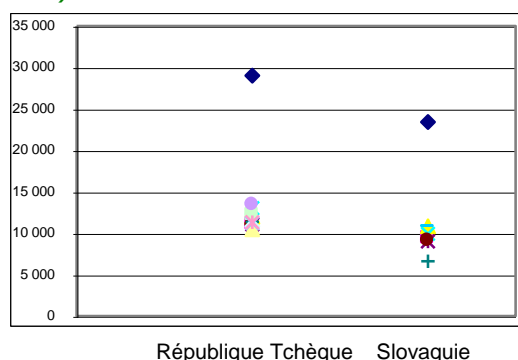
Figure 4 : Comparaison du solde des finances publiques en République tchèque et Slovaquie.



Source : WIIW.

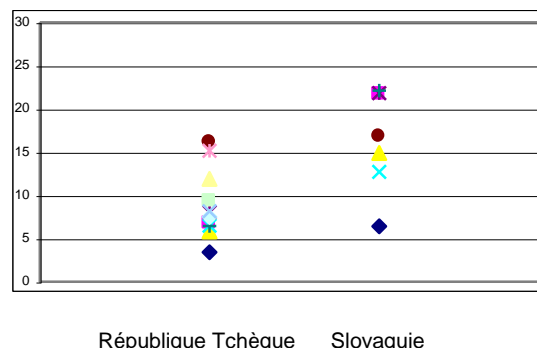
Etats des déséquilibres au sein de chaque pays en 2000 :

Figure 5 : Comparaison des PIB/hab. régionaux selon les pays (en SPA en 2000)



Source : Offices de statistiques nationaux

Figure 6 : Comparaison des taux de chômage régionaux selon les pays (en %, en 2000)



Source : Offices de statistiques nationaux

Tableau 4 : Comparaison internationale des taux de chômage régionaux en 2000

Prague	3,4
Jihočeský	5,8
Královéhradecký	5,9
Bratislava	6,4
Liberecký	6,4
Plzeňský	6,5
Středočeský	6,8
Vysočina	7,5
Pardubický	7,9
Karlovarský	8,0
Zlínský	8,1
Moyenne de la République tchèque	8,8
Jihomoravský	9,3
Olomoucký	11,9
Trencin	12,7
Trnava	14,9
Moravskoslezský	15,1
Ústecký	16,1
Zilina	16,8
Moyenne de la Slovaquie	17,9
Nitra	21,7
Banska Bystrica	21,8
Presov	22,1
Kosice	24,4

Régions Slovaques

Régions Tchèques

Source : Offices de statistiques nationaux

Tableau 5 : Comparaison internationale des PIB/Hab. régionaux en 2000

Prague	28 997
Bratislava	23398
Moyenne de la République tchèque	13 460
Plzeňský	13 019
Jihomoravský	12 190
Jihočeský	11 989
Královéhradecký	11 866
Liberecký	11 343
Pardubický	11 318
Moravskoslezský	11 316
Zlínský	11 185
Středočeský	11 135
Karlovarský	11 040
Ústecký	10 989
Trnava	10828
Vysočina	10 802
Moyenne de la Slovaquie	10767
Olomoucký	10 482
Kosice	10056
Trencin	9946
Nitra	9418
Zilina	9118
Banska Bystrica	9010
Presov	6599

BIBLIOGRAPHIE

- ANDREFF W., *Pays de l'Est et Union européenne : convergence ou congruence ?*, in J.-P. Faugère et alli (eds.), « Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation », ADIS, Economica, 1997, pp. 229-240.
- ARTHUR B., *Increasing returns and path dependence in the economy*, University of Michigan Press, 1994, pp.210.
- BERGS R., "EU Regional and Cohesion Policy and Economic Integration of the Accession Countries", Discussion Paper, *Policy Research & Consultancy*, September 2001, pp. 19.
- BOURDIEU-LEPAGE L., « Disparités régionales et économie en transition : le cas polonais » dans Andreff W. (dir.), *Analyses économiques de la transition postsocialiste*, La Découverte/Roses, 22002, p. 61-100.
- BUZELAY A. & HANNEQUART A., *Problématique régionale et cohésion dans la communauté européenne*, TEPSA (Trans European Policy Studies Association), Economica, Paris, 1994, 158p.
- BUZELAY A. & HANNEQUART A., *Problématique régionale et cohésion dans la communauté européenne*, TEPSA (Trans European Policy Studies Association), Economica, Paris, 1994, pp. 158.
- BUZELAY A., *Intégration et désintégration européennes*, Economica, Paris, 1996, 112p.
- CEE, « Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale », Communication de la Commission, COM(2003) 34 final, Bruxelles, 30 janvier 2003, pp. 35.
- CEE, « Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale », Communication de la Commission, COM(2002) 46 final, Bruxelles, 30 janvier 2002, pp. 34.
- CHAVANCE B. & MAGNIN E., "L'émergence d'économies mixtes dépendantes du chemin dans l'Europe centrale post-socialiste" in Delorme R., *A l'Est du nouveau : Changements institutionnels et transformations économiques*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- CHAVANCE B. & MAGNIN E., "Transformation systémique et intégration européenne dans les pays post-socialistes. 1989-2004", in B. Chavance (ed.), « Les incertitudes du grand élargissement », L'Harmattan, Collection « Pays de l'Est », 2004, pp. 181-214.
- COMBE E., *Alliances en R/D et rattrapage leaders-suiveurs*, in J.-P. Faugère et alli (eds.), « Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation », ADIS, Economica, 1997, pp. 75-87.
- COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Rapport du Plan, Economica, Paris, 1999, 94p.
- DEXIA, *Les finances locales dans les dix pays adhérant à l'Union Européenne en 2004*, Dexia, Paris, 2003, 335p.
- FIDRMUC J. & FIDRMUC J. [2000], "Macroeconomic developments in Czech Republic and the EU accession process", Interim report, IIASA - International Institute for Applied Systems Analysis, Laxemburg Austria, february.
- FIDRMUC J. & FIDRMUC J. [2000], "Macroeconomic developments in Slovakia and the EU accession process", Interim report, IIASA - International Institute for Applied Systems Analysis, Laxemburg Austria, february.
- GRALAND C., *Les inégalités régionales dans une Europe élargie*, in B. Chavance (ed.), « Les incertitudes du grand élargissement », L'Harmattan, Collection « Pays de l'Est », 2004, pp. 181-214.
- GRANGEAS G., *Trajectoires économiques et modèle de Solow*, in J.-P. Faugère et alli (eds.), « Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation », ADIS, Economica, 1997, pp. 21-31.
- GUERRIEN B., *La théorie néoclassique, bilan et perspectives du modèle d'équilibre général*, Economica, 1986.
- HALLET M., "National and Regional development in Central and Eastern Europe : Implications For Structural Assistance", *EU-DG2 Economic Paper 120*, 1997, Brussels, pp. 34.
- HAPIOT A. & SLIM A., « Les aides européennes aux PECO : vers une meilleure affectation des fonds ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, La Documentation Française, n°1034, avril, 2003, p.48-60.

- KROVAK J., "Economic aspects of the czech-slovak split - A survey" in Krovak J., Levcik F., Lukas Z., Pick M., Turek O., *The czech and slovak economies after the split*, WIIW, Austria, n°199, june, 1993, p.1-25.
- LE CACHEUX J., *Convergences macroéconomiques en Europe*, in J.-P. Faugère *et alli* (eds.), « Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation », ADIS, Economica, 1997, pp. 137-148.
- MARTIN R., *Regional policy in the European Union - Economic Foundations and reality*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 1998.
- MERCIER G., « La Slovaquie à la recherche d'une politique régionale », *Courrier des Pays de l'Est*, La documentation française, n° 1024, avril 2002.
- MYRDAL G., *Une économie internationale*, 1958, PUF.
- OCDE, *Politiques et problèmes régionaux en République tchèque et en République slovaque*, OCDE, 1996, pp. 211.
- RUPNIK J., "Un bilan du divorce tchécoslovaque. Transition démocratique et construction d'Etats-nations", *Critique internationale*, n°2, Hiver, 1999, p.91-115.
- SOLOW R. M., "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, 1956, pp. 65-94.
- TURNOVEC F., "Regional reform in the Czech republic and the regional disparities in the extending European union", *Prague economic papers*, march, 2001/1 vol. X.
- WILLIAMSON J. G., "Regional inequality and the process of national development : A Description of the Patterns", *Economic development and the process of national development*, vol. XIII, n°2, Part 2, juillet 1965, pp. 1-84.