

Développement régional : les territoires comme facteurs d'amélioration des politiques

Écrit par : Fabrizio Barca

Dernière mise à jour : 18 mars 2019



Face à l'ampleur des inégalités, souvent de plus en plus grandes, entre les citoyens et les territoires, les pays de l'OCDE traversent une période critique. Répondre aux préoccupations des communautés qui se sentent abandonnées constitue désormais une priorité politique. Les responsables de l'action publique doivent faire porter plus nettement leurs efforts sur les lieux de vie des citoyens en veillant à une répartition plus équitable des services et des perspectives offertes. Alors qu'on célèbre son 20^e anniversaire, le Comité des politiques de développement régional (RDPC) doit plus que jamais se faire entendre clairement.

Les fractures territoriales affectent tous les aspects de l'existence : la répartition des revenus et de la richesse ; l'accès à des services publics fondamentaux de qualité ; la reconnaissance des valeurs, des fonctions et des aspirations de chacun. Il existe des inégalités entre les petites villes et les grandes agglomérations, le centre et la périphérie, les zones rurales et les zones urbaines. Ces disparités territoriales et spatiales alimentent la colère croissante du public, dans certains endroits plus que dans d'autres, et deviennent source d'instabilité sociale et politique.

Il ressort de ces constatations qu'il faut prêter beaucoup plus d'attention aux conséquences que peuvent avoir les décisions nationales et mondiales sur des territoires différents. L'importance des disparités entre et dans les régions confirme que ce sont les politiques publiques, et non des forces économiques insurmontables, qui sont en jeu. Les marchés ne fonctionnent pas en vase clos : les pouvoirs publics définissent des règles du jeu et des politiques, dont la mise en œuvre influe sur des facteurs comme l'efficacité et la répartition, et se répercute sur le déploiement des capitaux et de la main d'œuvre.

Il y a 20 ans, les politiques de développement régional étaient essentiellement tournées vers le subventionnement des régions et des secteurs en retard, qui visait à compenser des interventions venues « d'en haut » sans considération des particularités locales, et/ou vers la création artificielle de pôles économiques sans rapport avec les actifs locaux. Les enseignements tirés des échecs subis et la nécessité de répondre aux préoccupations des populations qui se sentent abandonnées ou simplement « déconnectées » aboutissent à des demandes répétées de remise en cause radicale des politiques de développement régional.

Des mesures ont été prises. Aujourd'hui, plusieurs pays adaptent leurs interventions de façon qu'elles conviennent à différents endroits et qu'elles répondent aux opportunités et contraintes structurelles de chaque région. Ils mobilisent les populations locales en améliorant la qualité des services essentiels et les possibilités d'innovation. Trop souvent, cependant, les politiques, déguisées en approches « territorialisées », restent comme autrefois des interventions fondées sur des subventions et visant des secteurs plutôt que des personnes ou des communautés.

C'est pourquoi il est utile de savoir ce qu'on entend par « approche territorialisée », notamment à la lumière de l'expérience acquise en la matière.

Tout d'abord, les territoires sont importants pour l'efficacité des institutions et des politiques ; les technocrates et les experts qui exercent au niveau national ont des connaissances limitées ; les marchés sont par essence incomplets ; les élites locales sont souvent peu disposées à innover, parce qu'elles conservent leur pouvoir tant que l'économie locale reste en retard : elles font partie du problème, mais aussi de la solution.

Ensuite, l'approche territorialisée est un moyen nouveau d'aborder à la fois la connaissance et le pouvoir. Les connaissances nécessaires pour innover se trouvent en grande partie à l'endroit même où l'on en a besoin. Il n'y aura d'innovation que lorsque les communautés locales auront le pouvoir et la volonté de se doter des politiques adéquates, grâce à une approche participative et fondée sur un débat éclairé et ouvert entre les citoyens et les acteurs compétents.

Les autorités nationales doivent trouver un juste équilibre, en confiant autant que possible la responsabilité des politiques aux autorités locales, tout en les empêchant de se comporter en « rentières » circonspectes. Pour ce faire, il

convient de promouvoir une stratégie commune pour l'avenir du territoire, de fixer des objectifs mesurables de bien-être des citoyens, de contribuer à la sélection de projets intégrés, et de suivre la mise en œuvre des politiques au niveau adéquat. Il faut aussi combiner différentes sources de financement et accompagner la stratégie locale au moyen des politiques sectorielles nécessaires en matière d'éducation, de santé ou de transports, par exemple, afin de tenir compte des besoins particuliers du territoire. Le développement régional est en fait une « politique des politiques », et l'un des objectifs propres à l'approche territorialisée consiste en fait à réformer les politiques sectorielles nationales et régionales pour qu'elles tiennent mieux compte des préoccupations locales.

L'approche territorialisée suppose une transformation radicale. Elle exige une répartition plus équitable des services proposés et des possibilités offertes aux populations là où elles vivent, ainsi qu'un investissement important dans les ressources humaines des administrations. Les systèmes de gouvernance multi-niveaux, adaptés aux conditions et aux capacités locales, et les instruments expérimentaux qui intègrent dans la conception des politiques la possibilité de procéder par tâtonnements et d'apprendre par la pratique peuvent aider les autorités à faire face avec efficacité aux besoins locaux d'investissement. Pour évaluer l'incidence des politiques, il faudra continuer d'améliorer les statistiques et les indicateurs régionaux, ainsi que leur niveau de granularité.

Une perspective territorialisée peut aider les responsables de l'action publique à réfléchir à la dimension régionale des tendances mondiales qui influenceront fortement sur nos sociétés dans les 10 à 20 prochaines années, comme le vieillissement de la population, les migrations, le changement climatique, la mondialisation, la diffusion des technologies et de l'innovation. Certaines régions et communautés saisissent les possibilités offertes par ces évolutions, tandis que d'autres peinent à suivre le rythme. Les menaces qui pèsent aujourd'hui sur les services, les emplois et l'environnement au niveau local contribuent à cette extraordinaire réaction des populations, en particulier parmi les jeunes et très jeunes générations. La justice environnementale et sociale doit faire partie des priorités des pouvoirs publics. Nous pouvons tirer profit du progrès technologique et d'un environnement mondial plus ouvert pour en faire une source d'amélioration. Une approche territorialisée de l'élaboration des politiques peut nous aider à aller de l'avant.

©Observateur de l'OCDE Mars 2019

Références

Pour un nouveau cadre conceptuel, voir Fabrizio Barca, « Place-based Policy and Politics », dans *Renewal, a Journal of Social Democracy*, 2019. Plusieurs expériences ont influé sur ce cadre conceptuel, et en particulier les enseignements tirés de la stratégie de l'Italie pour les « zones intérieures », qui vise à stopper le déclin démographique et à relancer le développement social et

économique des zones rurales isolées. Des données et des analyses sont disponibles à cette adresse : <http://old2018.agenziacoessione.gov.it/it/arint/>

Atkinson, Anthony (2015), *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press <http://dx.doi.org/>

Bachtler, John, and Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner, Piotr Zuber, (2017), “Towards Cohesion Policy 4.0”, Regional Studies Association. <http://dx.doi.org/>

Dorf, Michael C. and Charles F. Sabel (1998), “A Constitution of Democratic Experimentalism”, *Columbia Law Review*. <http://dx.doi.org/>

Haidt, Jonathan(2012), *Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, Pantheon Books. Pose, Andrés <http://dx.doi.org/>

Rodriguez (2018), “The Revenge of Places that Don’t Matter (and What to Do About It)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. <http://dx.doi.org/>

Rosés, Joan R. and Nikolaus Wolf (2018), “Regional Economic Development in Europe 1900-2010”, CEPR Discussion Paper. <http://dx.doi.org/>

Sen, Amartya (2009), *The idea of Justice*, Allen Lane. <http://dx.doi.org/>